

7-8/2010

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



Schwerpunktthema: Kommunalrecht

- *Jörg Bülow*: Zukunftsfähige Ämter durch eine flexible Begrenzung des Aufgabenübergangs und neue Rechtsgrundlagen für die Aufgabenwahrnehmung – Die Vorschläge des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung
- *Dr. Christian Ernst / Dr. Sönke E. Schulz*: Handlungsoptionen nach dem Urteil des LVerfG zur Amtsordnung
- *Dr. Andy Groth*: Drohende Legitimationsdefizite der Amtsausschüsse verletzen die Landesverfassung – Anmerkungen zum ersten Urteil des Landesverfassungsgerichts
- *Prof. Dr. Christoph Brüning*: Kommunalverfassungsrechtliche Veränderungen von Organisation und Verfahren als Reaktion auf veränderte Aufgaben
- Rettet die lokale Demokratie – Resolution des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 15.06.2010

C 3168 I

ISSN 0340-3653

61. JAHRGANG

SHGT
Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

Deutscher
Gemeindeverlag
GmbH Kiel

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

62. Jahrgang · Juli / August 2010

Impressum

Schriftleitung:

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Ute Bebensee-Biederer
Stellv. Geschäftsführerin

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

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

Verlag:

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

Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH
Anzeigenmarketing
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 23
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Preisliste Nr. 32, gültig ab 1. Januar 2010.

Bezugsbedingungen

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 78,40 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 9,25 € (Doppelheft 18,50 €) zzgl. Versandkosten. Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

Druck:

Howaldtsche Buchdruckerei, Kiel

Satz & Gestaltung:

Reimers DTP Mediengestaltung, Wapelfeld

Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bildmaterial übernehmen Verlag und Redaktion keine Verantwortung.

Die Redaktion behält sich Kürzungen und Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt nur, wenn Rückporto beigelegt wird.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Am Strand von Kampen
Foto: Martin Rosenthal, Kiel

Inhaltsverzeichnis

Schwerpunkthema: Kommunalrecht

Auf ein Wort

Jörg Bülow
Konzept des SHGT zur Amtsordnung:
Chance nutzen, wir gehen voran
– Land und Kommunen in schwerer
See..... 182

Aufsätze

Jörg Bülow
Zukunftsfähige Ämter durch eine flexible
Begrenzung des Aufgabenübergangs
und neue Rechtsgrundlagen für die
Aufgabenwahrnehmung
Die Vorschläge des SHGT zur Weiter-
entwicklung der Amtsordnung 184

Dr. Christian Ernst / Dr. Sönke E. Schulz
Handlungsoptionen nach dem Urteil
des LVerfG zur Amtsordnung 189

Dr. Andy Groth
Drohende Legitimationsdefizite der
Amtsausschüsse verletzen die
Landesverfassung –
Anmerkungen zum ersten Urteil des
Landesverfassungsgerichts..... 194

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning
Kommunalverfassungsrechtliche
Veränderungen von Organisation
und Verfahren als Reaktion auf
veränderte Aufgaben 196

Rettet die lokale Demokratie
Resolution des Deutschen Städte- und
Gemeindebundes vom 15.06.2010.. 200

Aus der Rechtsprechung

§§ 3a Satz 2 GO, 8 KAG
Normenkontrollverfahren, Straßenbaubei-
tragssatzung, Vorteil, beitragsfähige Maß-
nahme
Schleswig-Holsteinisches OVG,
Urteil vom 19. Mai 2010
Az.: 2 KN 2/09. 202

Aus dem Landesverband 206

Kommunales Jahr der Feuerwehr210

Mitteilungen des DStGB 210

Pressemitteilungen 212

Personalnachrichten 212

**Dieser Ausgabe liegt eine Beila-
ge des Deutschen Gemeinde-
verlages bei.
Wie bitten um Beachtung.**

Konzept des SHGT zur Amtsordnung: Chance nutzen, wir gehen voran

Land und Kommunen in schwerer See

Diese Ausgabe der Gemeinde befasst sich im Schwerpunkt mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts (LVerfG) vom 26. 2. 2010 (Abdruck in „Die Gemeinde“, Heft 3/2010, S. 79). Darin werden Teile der Amtsordnung für verfassungswidrig erklärt.

Als Konsequenz muss der Gesetzgeber die Amtsordnung ändern, um die verfassungswidrige Rechtslage zu beseitigen, also den möglichen Aufgabenbestand der Ämter mit dem demokratischen Legitimationsniveau des Amtsausschusses in Einklang bringen.

Für die Ämter und Gemeinden ist das Urteil keine Überraschung. Schon im Jahre 2002 hatte der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag (SHGT) die vom LVerfG aufgeworfene Frage untersuchen lassen und war damals zu dem Schluss gekommen, dass die Amtsordnung geändert werden sollte. Dafür hatte der SHGT auch detaillierte Vorschläge unterbreitet. Diese wurden von der Politik nicht aufgegriffen.

Daher gilt nun für uns: Wir nehmen das Urteil ernst, aber wir sollten uns nicht verunsichern lassen. Unsere Struktur aus Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden und Städten hat sich bewährt. Wir setzen weiterhin auf Bürgernähe und Selbstverwaltung, ein starkes gemeindliches Ehrenamt und zukunftsfähige Ämter.

Für uns geht es jetzt nicht darum, nach den geringstnötigen Anpassungen zu suchen. Wir wollen den Auftrag des Landesverfassungsgerichts als Chance zur Weiterentwicklung der Ämter nutzen und gehen daher mit Vorschlägen voran, die weit über das hinausgehen, was das Urteil des LVerfG erfordert und die echte Innovationen für die Amtsordnung enthalten.

Ämter: Bewährtes zukunftsfest machen

Nach intensiver Diskussion auf allen Verbandsebenen und entsprechender Beschlussfassung in allen Kreisverbänden hat der Landesvorstand des SHGT am 28. Juni 2010 ein Gesamtkonzept zur Weiterentwicklung der Amtsordnung verabschiedet.

Wir lehnen darin weiterhin die Schaffung einer neuen eigenständigen Kommunal Ebene, also einer direkt vom „Amtsvolk“ geschaffenen Amtsvertretung ab. Wir ha-

ben statt dessen ein Konzept dafür entwickelt, wie der Übergang von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter im Sinne des LVerfG wirksam begrenzt und gleichzeitig die von den Gemeinden gewollte Weiterentwicklung der Ämter gerade auch im Sinne neuer künftiger Aufgabenstellungen gesichert wird. Dafür schlagen wir auch neue Rechtsgrundlagen vor, um die Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion der Ämter wirksamer auszugestalten. Einige politische Gruppen im Land wollen die Ämter abschaffen und durch Großgemeinden ersetzen. Wir dagegen wollen die Gemeinden und ihre Ämter zukunftsfest machen, weil die hohe Identifikation vor Ort, das starke Ehrenamt, das Engagement der Bürgermeister und die große Sparsamkeit der Kommunalpolitik Stärken und nicht Schwächen des Landes sind.

SHGT ist in der Offensive

Damit ist der SHGT in der Offensive. Der SHGT hat dafür gesorgt, dass es ein Konzept gibt, das den Anforderungen des LVerfG entspricht und von den Gemeinden und Ämtern, also den Betroffenen, getragen wird. Nun ist die Politik gefordert, diese Vorlage zu nutzen. Wir möchten alle politischen Akteure in Schleswig-Holstein hierzu ermuntern. Wir setzen uns dafür ein, dass das notwendige Gesetzgebungsverfahren bis Ende 2011 abgeschlossen wird.

Das Gesamtkonzept des SHGT ist in dieser Ausgabe dargestellt. Es wird gestützt durch ein Gutachten des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel im Auftrag des Fachverbandes der Hauptverwaltungsbeamten, dessen Inhalte in einem Aufsatz von Ernst/Schulz zusammengefasst werden. Dem Gutachten verdanken wir wertvolle Bausteine für unser Konzept, ebenso wie viele Gespräche mit Leitenden Verwaltungsbeamten und anderen Haupt- und Ehrenamtlichen aus dem Verbandsbereich dazu beigetragen haben.

Die weiteren Fachaufsätze in dieser Zeitschrift verdeutlichen, dass es unter Wissenschaftlern auch andere Auffassungen als die des SHGT gibt (S. 194 und S. 196). Aber wenn z. B. im Beitrag von Brüning nach den Selbstverwaltungsaufgaben der



Jörg Bülow, Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied des SHGT

Gemeinden gefragt wird, ist klar zu antworten: sie verändern sich: einige bleiben, einige fallen weg oder werden verlagert, neue kommen hinzu, gerade auch in der Daseinsvorsorge: Breitbandversorgung, Einzelhandel (Markttreffs), Betrieb von Gaststätten, Energieerzeugung, Energieverteilung: all dies ist in den vergangenen Jahren zu Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden geworden. Viele nehmen diese selbst war, andere in Zusammenarbeit mit anderen auf Amts- oder Zweckverbandsebene. Daran ist nichts auszusetzen. Überzeugende Sachargumente für eine Gebietsreform in Schleswig-Holstein sind nach wie vor nicht zu erkennen. Aber uns beschäftigen auch andere wichtige Themen.

Finanzlage der Kommunen

Wie schon einmal zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts werden die Gemeinden erneut durch politische Fehlentscheidungen in eine dramatische Finanzlage geführt. Diese ist durch stark sinkende Einnahmen bei dramatisch steigenden Sozialausgaben gekennzeichnet. Nach der Steuerschätzung vom 06. Mai 2010 werden die Steuereinnahmen der Kommunen im Jahr 2010 um 15,6 % gegenüber dem Jahr 2008 zurückgehen, das ist ein Minus von 330 Mio. €. Das Einnahmenniveau des Jahres 2008 wird frühestens im Jahr 2014 wieder erreicht werden. Außerdem ist ab dem Jahr 2011 mit einem kräftigen Absturz der Schlüsselzuweisungen und zentralörtlichen Mittel aus dem Finanzausgleich zu rechnen.

Darüber, dass das Land den Kommunen in 2007 bis 2010 insg. 480 Mio. € entzogen hat, um selbst mehr ausgeben zu können, und auch in den kommenden

Jahren den Steueranteil der Kommunen jährlich um 120 Mio. € kürzen will, werden wir auch künftig nicht schweigend hinweggehen.

Was kann man also tun? Klammern wir an dieser Stelle einmal alle unsere Forderungen aus, die das Land Geld kosten würden und verzichten wir an dieser Stelle auch auf den Hinweis auf die von uns geforderte Entlastung von Pflichtausgaben und Standards durch eine Aufgabenwende. Auch darüber hinaus kann das Land eine Menge tun.

Schuldenbremse: Landtag verpasst große Chance

Der Landtag hätte die Konsequenz daraus ziehen können, als er die Schuldenbremse in die Landesverfassung übernommen hat. Der Gemeindetag hatte gemeinsam mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden dem Landtag einen Vorschlag zur Ergänzung von Art. 49 der Landesverfassung unterbreitet, mit der die verfassungsrechtliche Stellung der Kommunen durch eine unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes garantierte finanzielle Mindestausstattung gestärkt werden sollte. Nahezu alle Sachverständigen haben den Vorschlag der Kommunen unterstützt. Der Landtag hat am 19. Mai 2010 jedoch eine Verfassungsänderung beschlossen, die offenbar genau das Gegenteil anstrebt: nämlich eine Schwächung der verfassungsrechtlichen Stellung der Kommunen. Damit hat das Land die große Chance verpasst, eine bundesweite Vorreiterstellung einzunehmen und den Kommunen zu signalisieren: der Landtag übernimmt eine Mitverantwortung für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen und wird darauf verzichten, sich willkürlich eigene Handlungsspielräume auf dem Rücken des kommunalen Ehrenamtes zu verschaffen.

Es gibt noch weitere Vorschläge, mit denen strukturell die Kommunen darin unterstützt werden könnten, die Einnahmehasis zu stärken und die Ausgaben in den Griff zu bekommen. Ich will konkrete Beispiele nennen, die Liste unserer Themen ist noch länger.

- Das Land müsste sich politisch hinter das Modell der kommunalen Spitzenverbände zur Verbreiterung der Gewerbesteuer (z. B. Einbeziehung von Freiberuflern) stellen.
- Das Land sollte sich darauf festlegen, ab welchem Zeitpunkt es endlich in die Finanzierung der bildungspolitischen Aufgabe der Schulsozialarbeit einsteigt und dass alle sich dafür öffnenden Spielräume (Entwicklung der Lehrerstellen, ggf. Finanzhilfen des Bundes für Bildung) genutzt werden. Die Kommunen dürfen nicht mehr länger mit dieser Aufgabe al-

leine gelassen werden.

- Das Land soll mit uns gemeinsam rechtzeitig prüfen, ob der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung für unter 3-Jährige ab 1. August 2013 tatsächlich erfüllbar sein wird und anderenfalls für eine Verschiebung dieses Rechtsanspruches eintreten.
- Das Land könnte sich bundespolitisch dafür einsetzen, dass in der Gemeindefinanzkommission des Bundes eine spürbare Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben erreicht wird.
- Das Land könnte endlich eine ebenso hilfreiche (Einsparhinweise und Entlastungen) wie strenge Haushaltsaufsicht über die Kreise ausüben, anstatt sich darauf zu beschränken, diese zur Anhebung der Kreisumlage aufzufordern.
- Das Land hätte darauf verzichten können, gegen die Stellungnahmen aller kommunalen Landesverbände eine Änderung des Sparkassengesetzes zu verabschieden, die die Gefahr einer Beteiligung privater Banken an den Sparkassen in sich birgt und entgegen früherer Zusagen nicht mit der Europäischen Kommission abgestimmt ist.
- Das Land könnte die Rolle der Schulträger stärken, anstatt sie wie im aktuellen Referentenentwurf zum Schulgesetz vorgesehen, zu schwächen.

Gespräche mit dem Land kommen nicht voran

Wir fragen: Nimmt das Land die Probleme der Kommunen ernst? Welche Kompensation gibt es für die Einnahmeausfälle durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz? Was wird das Land tun, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten?

Bisher gibt es kein erkennbares Zeichen, dass die Landesregierung an einer gemeinsamen Lösung dieser Fragen mit den Kommunen wirklich interessiert ist. Der gleiche Vorgang wiederholte sich im Jahr 2010 bereits dreimal vor geplanten Spitzengesprächen zwischen den kommunalen Landesverbänden und der Landesregierung: die Kommunen bitten rechtzeitig um eine sorgfältige Vorbereitung, listen gegenüber dem Land zu klärende Fragen auf und unterbreiten Vorschläge. Das Land beginnt jedoch erst wenige Tage vor dem Termin mit Gesprächen, kann die gestellten Fragen nicht beantworten, lehnt die kommunalen Vorschläge ab, hat keine eigenen zu bieten und das Ergebnis ist: jedesmal Fehlanzeige.

Immerhin konnte aber ein sehr erfreulicher Erfolg erzielt werden: wir haben frühzeitig gefordert, anstelle der Beitragsfreiheit des letzten Kindergartenjahres solche Landes-

mittel den Kommunen und anderen Trägern direkt zur Verbesserung der Kinderbetreuung zu geben. Nun ist die Beitragsfreiheit wieder abgeschafft worden und das Land will einen Teil der dadurch eingesparten Mittel, nämlich 10 Mio. €, zur Steigerung der Betriebskostenförderung des Landes für die Kinderbetreuung von 60 auf 70 Mio. € verwenden.

Breitbandkompetenzzentrum ist da

Zum Schluss noch eine weitere sehr erfreuliche Meldung: das Breitbandkompetenzzentrum Schleswig-Holstein hat Anfang Mai 2010 seine Arbeit aufgenommen (infos: www.bkzsh.de, Die Gemeinde 2010, Heft 4 S. 111). Getragen wird das BKZ-SH durch den Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag gemeinsam mit den anderen kommunalen Landesverbänden, gefördert wird es vom Wirtschaftsministerium, mit dem wir eng zusammenarbeiten. Dies ist bundesweit einmalig. Wir tun dies, weil eine zukunftsfähige Breitbandinfrastruktur für ganz Schleswig-Holstein als Wohn- und Wirtschaftsstandort unverzichtbar ist. Nun haben wir unter Leitung von Dr. Derek Meier eine kleine, aber hoch qualifizierte Einheit, die nur einen Auftrag hat: schnelles Internet in Schleswig-Holstein voranzubringen. Wir wollen alle Aktivitäten in unseren Gemeinden und Ämtern für den Breitbandausbau unterstützen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Aufbau einer Glasfaserinfrastruktur in den kommenden Jahren gelingt.

Daher freuen wir uns auch, dass nun in mehreren Teilen des Landes kreisweite oder amtsübergreifende Zweckverbände entstehen, die die für die Zukunft zwingend erforderliche Glasfaserinfrastruktur (bzw. Leerrohre hierfür) aufbauen wollen. So wie beim Aufbau der Strom- und Gasnetze müssen die Kommunen (mangels anderer Akteure) dafür sorgen, dass Bürger und Betriebe die für sie notwendige Infrastruktur vorfinden. Vor zwei Jahren hatten wir versucht, hierfür unter dem Titel „Brauchen wir die Internet-Schleswig“ den Anstoß zu geben (Die Gemeinden 2008, S. 58).

Wir hoffen, dass diese neuen großflächigen Ansätze Erfolg haben und endlich auch die Politik in Berlin und Brüssel erkennt, dass die Menschen vor Ort selbst ihren Bedarf an Infrastruktur definieren. Sie wollen und können nicht darauf warten, ob der „Markt“ es schon richten werde. Berlin und Brüssel müssen daher endlich den Weg dafür frei machen, dass wir in den Kommunen ohne den derzeitigen absurden Gutachten- und Beratungsaufwand bedarfsgerechte Glasfaserinfrastrukturen so errichten können, wie wir auch Schulen und Straßen bauen.

Ihr
Jörg Bülow

Zukunftsfähige Ämter durch eine flexible Begrenzung des Aufgabenübergangs und neue Rechtsgrundlagen für die Aufgabenwahrnehmung

Die Vorschläge des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung

Jörg Bülow, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

1. Die Kernfrage nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts

Am 26.2.2010 hat das Landesverfassungsgericht (LVerfG) in seiner ersten Entscheidung überhaupt sein Urteil zur schleswig-holsteinischen Amtsordnung verkündet¹. Darin werden Teile der Amtsordnung für verfassungswidrig erklärt. Das Urteil hat zur unmittelbaren Konsequenz, dass seit dem 27. Februar 2010 keine Beschlüsse zur Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 der Amtsordnung (AO) mehr gefasst werden dürfen². Folge des Urteils ist außerdem, dass die Amtsordnung geändert werden muss.

Vereinfacht gesagt passen aus Sicht des LVerfG zwei Dinge nicht zusammen, nämlich:

- dass einerseits § 5 AO eine nahezu unbegrenzte Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden auf die Ämter erlaubt,
- andererseits aber der für diese Aufgaben dann zuständige Amtsausschuss nicht direkt vom Volk gewählt wird.

Aus dieser Logik ergeben sich aus Sicht des LVerfG im Prinzip zwei Lösungswege:

- entweder man verschafft dem Amt eine vom Amtsvolk gewählte Amtsvertretung oder
- man regelt eine Grenze für die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben mit der ausgeschlossen wird, dass ein Amt einen so bedeutenden Aufgabenbestand erhält, dass es aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Volksvertretung bräuchte.

Allerdings hat das Gericht ausdrücklich Modelle ausgeschlossen, mit denen durch eine enge Kopplung der Wahl zur Amtsvertretung mit der zur Gemeindevertretung die Entsendung der Bürgermeister und Personenidentität zwischen Gemeindevertretungen und Amtsausschuss si-

chergestellt werden könnten³. Das ist bedauerlich, weil es den Handlungsspielraum des Landtages unnötig einengt und wäre im Rahmen der Argumentation des Gerichts auch nicht zwingend gewesen. Aus Sicht des SHGT hätte sich mit der Wahlkopplung eine akzeptable Lösung machen lassen. Aber die klaren Aussagen des LVerfG in dieser Frage lassen nur die Konsequenz zu, einen anderen Lösungsweg zu suchen.

Im Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag als Vertretung aller Gemeinden und Ämter wurde von März bis Juni 2010 intensiv über die Konsequenzen aus dem Urteil beraten. Der Diskussionsprozess wurde von Anfang an darauf ausgerichtet, ein Ergebnis zu erzielen: nämlich einen von den Gemeinden und Ämtern in Geschlossenheit getragenen Vorschlag an den Gesetzgeber, wie die Amtsordnung an die Vorgaben des Landesverfassungsgerichts angepasst werden sollte und wie eine darüber hinausgehende Weiterentwicklung zu gestalten ist, um die Ämter für zukünftige Entwicklungen zu rüsten. Viele Optionen wurden abgewogen. Letztlich ist jedoch zunächst eine Entscheidung zwischen den beiden o. g. Alternativen erforderlich. Dabei war in der Diskussion auch klar, dass die erste Alternative (Volksvertretung für das Amt) am Ende auf ein zweistufiges Gemeindemodell hinausläuft, wie es z. B. in Niedersachsen oder Rheinland-Pfalz existiert⁴.

2. Probleme der direkt gewählten Amtsvertretung

Das Landesverfassungsgericht hat die Bedingungen für eine direkt gewählte Amtsvertretung, die die Anforderungen des Demokratieprinzips für Gemeindeverbände erfüllt, relativ eng definiert. Notwendig ist nach den klaren Aussagen des Gerichts eine eigenständige Wahl, die in vollem Umfang den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 3 Abs. 1 der Landesverfassung genügt.

Dem schleswig-holsteinischen Amt bei gleichbleibender Gemeindestruktur eine direkt vom Volk gewählte Amtsvertretung zu geben, wäre jedoch keine schlichte wahlrechtliche Veränderung, sondern würde den Charakter der Ämter so grundlegend verändern, dass die entwickelte kommunalpolitische Kultur kaum wiederzuerkennen wäre. Man könnte es vielleicht noch aus nostalgischen Gründen Amt nennen, es hätte damit aber nur noch wenig gemeinsam. Nachfolgend seien nur die wichtigsten Probleme genannt:

a) Wahrechtlicher Aufwand

Es müsste eine Kommunalwahl für die Amtsvertretungen durchgeführt werden wie für Gemeindevertretungen und Kreistage. Der Aufwand für Wahlkreiseinteilung, Kandidatenaufstellung, Stimmauszählung etc. entstünde in vollem Umfang zusätzlich. Auf eine nähere Ausführung wird hier verzichtet.

b) Keine Personenidentität zwischen Amt und Gemeindevertretung

Es stellt sich die Frage, ob Gemeindevertreter bereit wären, hierfür zu kandidieren. Es könnte aber auch jeder andere kandidieren, das bedeutet, Personenidentität zwischen Amtsvertretung und Gemeindevertretung ließe sich nicht sichern.

c) Fehlende Repräsentanz von Gemeinden

Die wahlrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Grundsatz der Gleichheit der Wahl hätten zur Folge, dass sehr viele amtsangehörige Gemeinden gar nicht mehr im Amtsausschuss vertreten wären. Denn ausgehend davon, dass die Amtsvertretungen nicht größer als die jetzigen Amtsausschüsse werden können und die Wahlkreise annähernd gleich groß sein müssten, wäre die durchschnittliche Größe eines Wahlkreises deutlich größer als die Einwohnerzahl der meisten amtsangehörigen Gemeinden; diese würden also zu einem Wahlkreis zusammengefasst, aus dem nur ein Vertreter gewählt wird, hinzu käme vielleicht noch ein weiterer über Listen.

¹ Az. 1/09; Abdruck in „Die Gemeinde“, Heft 3/2010, S. 79; Amtsblatt S.-H. 2010, S. 380; hierzu auch Ernst/Schulz, Sicherstellung der demokratischen Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter, Kiel 2010; Ernst, Das Demokratieprinzip im kommunalen Gefüge – zur mangelnden demokratischen Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter, NVwZ 2010, S. 816; Waechter, NordÖR 2010, S. 225; Bülow, Die Gemeinde 2010, S. 70 und weitere Beiträge in diesem Heft.

² Siehe auch Erlass des Innenministeriums IV 31 160.130.0 v. 26.2.2010 (unveröffentlicht).

³ Hierzu Schliesky/Ernst/Schulz, Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein, Kiel 2009; Schliesky/Ernst/Schulz, Die Gemeinde 2009, S. 206, 212 ff.

⁴ So auch Schliesky/Ernst/Schulz, Die Gemeinde 2009, S. 206, 211.

Das wäre allenfalls dadurch abzumildern, dass man ein reines Mehrheitswahlrecht für die Amtsvertretungen einführt, also sämtliche Sitze in der Amtsvertretung durch direkte Wahl in den Wahlkreisen besetzt. Denn dann könnten die Wahlkreise kleiner geschnitten werden. Ob es allerdings politisch tragbar wäre, für Amtsvertretungen ein so grundlegend anderes Wahlrecht zu regeln wie für Gemeindevertretungen und Kreistage ist fraglich. Politisch wohl kaum als tragfähig würde es jedenfalls angesehen werden, dass bei einem solchen Mehrheitswahlrecht gerade bei den Sitzen größerer Gemeinden in der Amtsvertretung deren politische Zusammensetzung von den Verhältnissen in der Gemeindevertretung abweichen könnte.

d) Bürgermeister nicht in der Amtsvertretung

Man könnte außerdem nicht sicherstellen, dass die Bürgermeister stimmberechtigt in der Amtsvertretung vertreten wären. Das jetzige automatische Grundmandat des Bürgermeisters müsste entfallen. Dies wiederum könnte zwar dadurch entschärft werden, den nicht gewählten Bürgermeistern einen beratenden Sitz ohne Stimme in der Amtsvertretung zu geben. Dann aber würde deren Größe u. U. deutlich zunehmen und es gäbe Bürgermeister „erster“ und „zweiter Klasse“. Auch die hauptamtlichen Bürgermeister der zentralen Orte ohne Verwaltung (§ 48 Abs. 1 S. 3 GO) bzw. der Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde (§ 23 Abs. 1 AO) könnten nicht mehr stimmberechtigt der Amtsvertretung angehören, wenn man ihnen nicht extra das passive Wahlrecht gibt und diese sich der Amtsvertretungswahl stellen. Bei Amtswechsel innerhalb einer Kommunalwahlperiode müsste der hauptamtliche Bürgermeister entsprechend bis zur nächsten Wahl warten. Wahrscheinlich gäbe es häufig die Situation, dass die ehrenamtlichen Bürgermeister vieler amtsangehöriger Gemeinden stimmberechtigt im Amtsausschuss wären und der hauptamtliche Bürgermeister des zentralen Ortes keine Stimme hätte.

e) Folgen für Wählergemeinschaften

Ein weiteres Problem ergäbe sich für die derzeit nur auf Gemeindeebene organisierten Wählergemeinschaften. Diese hätten bei amtsweiten Wahlgebieten kaum eine Chance auf einen Sitz in der Amtsvertretung. Sie müssten sich also völlig neu organisieren und verlören dadurch weitgehend ihren Charakter. In Niedersachsen entfallen entsprechend lediglich 16 % der kommunalen Mandate in den Gemeinden auf Wählergruppen⁵, in Schleswig-Holstein sind es fast 52 %⁶. Da die Volksparteien wegen Schwindens ihrer Bindungskräfte einen Rückzug der Wählergemeinschaften kaum auffangen könnten⁷, hätte dies wiederum ungeahnte Auswirkungen auf die Mobilisierung von Ehrenamtlichen für

die Kommunalpolitik.

f) Die politischen Koordinaten – „Aufgabensog“ zu Ämtern ?

Das politische Gewicht würde sich zwangsläufig in Richtung der Ämter/Amtsvertretungen verschieben. Es könnte eine Konkurrenz zwischen Amtsvertretungen und Gemeindevertretungen um Aufmerksamkeit und Entscheidungsbefugnisse entstehen. Denn die Amtsvertretung wird nicht mehr schon durch ihre Zusammensetzung als Kooperations- und Abstimmungsgremium der Gemeinden (der Begriff Amtsausschuss ist sehr treffend gewählt), sondern als politisches Beratungsgremium geprägt.

Die Existenz eines solchen vom Volk gewählten Gremiums würde in der Konsequenz die Frage aufwerfen, ob man dessen Aufgabenbestand der freien Entscheidung der Gemeinden überlassen kann, oder ob man ihm nicht einen bestimmten Aufgabenbestand durch Gesetz zuordnen müsste, der seiner Bedeutung entspricht. So sind in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wichtige Selbstverwaltungsaufgaben durch Gesetz zwingend der übergeordneten Gemeindeebene zugeordnet, z. B. Schulträgerschaft, Brandschutz, Flächen- und Freizeiteinrichtungen, Abwasserbeseitigung⁸. Die Gemeinde kann also selbst nicht mehr darüber entscheiden, ob sie diese Aufgabe selbst wahrnehmen will oder nicht. Die Aufgaben würden also dann auch gerade denjenigen Gemeinden entzogen, die sie noch selbst wahrnehmen können und wollen.

g) Diskussion über Gebietsstruktur

Eine solche Volksvertretung für die Ämter wie vom LVerfG beschrieben, wäre eine dritte vollwertige kommunalpolitische Ebene in Schleswig-Holstein, die vierte politische Ebene im Land insgesamt. Es würde daher die Frage aufgeworfen werden, ob auf eine verzichtet werden soll. Einzelne Parteien haben dies bereits sofort nach dem Urteil des LVerfG getan. Es ist aber nicht zu erwarten, dass der Landtag oder die Kreistage in Frage gestellt würden, auch wenn gerade das verbliebene Entscheidungsspektrum der letzteren Fragen aufwirft. Damit wäre man dann bei der Diskussion über eine Gemeindegebietsreform, die die derzeitige Gemeindestruktur nicht nur geringfügig, sondern grundlegend verändern würde.

3. Begrenzung des Aufgabenzuwachses stellt Herausforderungen an Flexibilität und Zukunftsfähigkeit

Aus all den unter 2. genannten Gründen ist die Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages klar: die schleswig-holsteinischen Gemeinden und Ämter lehnen die Schaffung einer direkt vom „Amtsvolk“ geschaffenen Amtsvertretung ab. Sie wollen auch keine zweistufige Ge-

meindeebene, wie sie in anderen Bundesländern existiert.

Statt dessen wird eine Weiterentwicklung der Amtsordnung für notwendig und machbar gehalten, die auf Bürgernähe und Selbstverwaltung vor Ort, ein starkes gemeindliches Ehrenamt und zukunftsfähige Ämter setzt. Daher hat der SHGT ein Konzept entwickelt, wie der Übergang von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter im Sinne des LVerfG wirksam begrenzt und gleichzeitig die von den Gemeinden gewollte Weiterentwicklung der Ämter gerade auch im Sinne neuer künftiger Aufgabenstellungen gesichert wird. Das Konzept des SHGT beschränkt sich also nicht darauf, was zur Umsetzung des Urteils des LVerfG notwendig ist, sondern geht mit neuen Instrumenten weit darüber hinaus.

Eine Begrenzung der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter unterliegt dabei vielfältigen, nicht leicht zu erfüllenden Anforderungen. Sie muss den Vorgaben des LVerfG entsprechen und für die Ämter Rechtssicherheit schaffen. Gleichzeitig müssen die Ämter handlungsfähig bleiben und auch künftig neue Aufgabenstellungen auf die Ämter übertragen werden können. Denn so wie man vor 5 Jahren noch nicht ahnen konnte, dass sich Ämter heutzutage mit der Gründung von AktivRegionen, der Breitbandversorgung oder der Bekanntmachung und Verhandlung von Wegenutzungsverträgen befassen, muss davon ausgegangen werden, dass in 5 Jahren neue Aufgabenstellungen entstehen, die man sich heute noch nicht vorstellen kann. Zusätzliche Bürokratie und staatliche Kontrollbefugnisse müssen möglichst vermeiden werden.

Dabei haben ist zu beachten, dass der tatsächliche Aufgabenumfang der Ämter nicht nur landesweit sehr unterschiedlich, sondern hinsichtlich der Aufgabengebiete und der Handlungsformen sehr vielfältig ausgestaltet ist. Er kann mit den derzeitigen Rechtsgrundlagen der Amtsordnung kaum angemessen abgedeckt werden. Daher bedarf es auch neuer Rechtsgrundlagen, die den Ämtern eine wirksame Koordinierungsfunktion und Unterstützungsfunktion ohne Aufgabenübertragung er-

⁵ Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Vorläufiges Endergebnis der Gemeindevahlen am 10. September 2006 unter <http://www.aktuelle-wahlen-niedersachsen.de/KW2006/999g.htm>.

⁶ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Gemeindevahl in den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein am 25. Mai 2008 – Endgültiges Ergebnis der Sitzverteilung – (http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/B_VII_3_5_08_T2_S.pdf).

⁷ Bei der Kommunalwahl 2008 wurde in ca. 1090 Kommunen eine Gemeindevertretung gewählt, davon traten die SPD lediglich in 511 Gemeinden, die CDU in 564 Gemeinden an. 1990 waren es noch 618 (CDU) bzw. 639 (SPD). In allen anderen Kommunen waren die Volksparteien nicht mit Listen/Kandidaten vertreten; hierzu zu der Problematik auch Bülow, Die Gemeinde 2009, S. 152 u. S. 180.

⁸ § 72 Niedersächsische Gemeindeordnung; § 67 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

möglichst. Hierin liegen wesentliche innovative Ansätze des Gesamtkonzeptes des SHGT.

Das LVerfG selbst hat vorgeschlagen, eine Begrenzung des Aufgabenübergangs mit Hilfe eines Kataloges von übertragbaren Aufgaben zu regeln. Das wirft die Frage auf was passiert, wenn neue Aufgaben mit Übertragungsbedarf entstehen, die im Katalog nicht berücksichtigt waren? Deswegen sieht das Konzept des SHGT vor, dass der Auswahlkatalog im Rahmen einer Rechtsverordnung geregelt wird. Diese kann ohne Gesetzgebungsverfahren relativ zügig angepasst werden. Der Innenminister muss diese Anpassung aus Sicht des SHGT auch vornehmen, sobald der Bedarf in den Gemeinden entsteht. Der Ausgangskatalog muss natürlich alle aktuell den Ämtern übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben umfassen.

Flexibilität ist aber nicht nur für diesen Auswahlkatalog erforderlich. So wird es Fälle geben, in denen auch solchen Ämtern neue Aufgaben übertragen werden sollen, in denen es schon relativ viele Übertragungsfälle gegeben hat. Dies wird zwar eines Tages an die festgelegte Grenze für Aufgabenübertragung stoßen, denn diese muss Wirksamkeit entfalten. Aber man kann durch kluge Gestaltung des Begrenzungskonzepts und der Übertragungsverfahren Spielräume schaffen. Außerdem ist das Problem zu beachten, das selbst das Gericht die exakte Festlegung einer bestimmten zahlenmäßig bestimmten Grenze für übertragbare Aufgaben anzweifelt. Daher wählt der SHGT folgendes Konzept: der Gesetzgeber bestimmt die Grenze der Übertragbarkeit durch die Festlegung, dass die Verordnung mit dem Auswahlkatalog die Entwicklung des Amtes zum Gemeindeverband wirksam begrenzen muss. Eine Aufgabenübertragung muss daher unzulässig sein, wenn sich durch diese der Aufgabenbestand des Amtes nach Umfang und Art der ihm übertragenen Aufgaben demjenigen eines Gemeindeverbandes annähert. Diese Regelungen allein sind noch nicht praktikabel anwendbar. Eine Regelvermutung konkretisiert dies daher so, dass die problematische Grenze jedenfalls dann noch nicht überschritten ist, wenn in weniger als X (hier ist eine bestimmte Zahl zu nennen) Aufgabenbereichen des Auswahlkataloges eine Übertragung stattgefunden hat. So wird für die Ämter innerhalb dieser Grenze Sicherheit geschaffen; soll die Grenze überschritten werden, müssten Umfang und Qualität der Aufgabenübertragung im Einzelfall untersucht werden⁹. Auch Verfahrensregelungen können künftige Probleme vermeiden. So hat sich das LVerfG bei seiner Beurteilung auch auf übertragene Aufgaben gestützt, die sich längst erledigt haben, für die also der Amtsausschuss nie wieder eine Entscheidung treffen wird und deren Entscheidungen auch nicht fortwirken. Beispiel sind die

Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE). Also wird vorgeschlagen, dass künftig nicht nur die Übertragung einer Aufgabe erfasst wird (diese „Prozessbeobachtung“ ist aufgrund des Urteils ohnehin erforderlich), sondern auch der Wegfall und die Rückübertragung früher übertragener Aufgaben. Der unbürokratischste Weg ist eine einfache Anzeigepflicht des Amtes ggü. der Kommunalaufsicht. Das Ergebnis ermöglicht den Blick darauf, dass der wahre heutige Aufgabenbestand vieler Amtsausschüsse geringer ist, als es die Summe der Übertragungsfälle der letzten 20 Jahre erscheinen lässt. Aber der SHGT will nicht nur beschreiben, was und wieviel künftig noch übertragen werden darf. Der SHGT geht insofern über den Vorschlag des LVerfG hinaus, als bestimmte Aufgaben von besonders großer Bedeutung in einem „Negativkatalog“ (der im Gesetz selbst, also durch das Parlament geregelt werden soll), ganz von der Übertragbarkeit ausgeschlossen werden. Dies dürfte aus Perspektive der Argumentation des LVerfG eine besonders wirksame Maßnahme sein. Darin soll insb. die Bauleitplanung genannt werden, an deren Übertragbarkeit sich das LVerfG konsequenterweise besonders gestört hatte. Das schafft zwar Probleme in denjenigen wenigen Fällen, in denen die Bauleitplanung tatsächlich auf das Amt übertragen wurde. Aber muss man sich nicht tatsächlich die Frage stellen, was von schutzbedürftiger gemeindlicher Autonomie noch verbleibt, wenn selbst die Planungshoheit abgegeben wird?

In der Diskussion war auch der Vorschlag, in einem dritten Katalog („Positivkatalog“) zu regeln, dass bestimmte Aufgaben auf das Amt übertragen werden sollen, also eine quasi-Pflicht zur Übertragung. Mit Blick auf das Hauptziel – nämlich Übertragung zu begrenzen – sprach sich eine Mehrheit jedoch dagegen aus.

Zu verweisen ist auch auf das Gutachten „Sicherstellung der demokratischen Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter“ von Dr. Christian Ernst und Dr. Sönke E. Schulz¹⁰, das auf alle Vorschläge im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung (Ziffern I. bis V. des Gesamtkonzeptes) eingeht bzw. Grundlagen dafür geliefert hat. Dieses Gutachten zeigt auf, dass die Vorschläge des SHGT den Vorgaben des LVerfG entsprechen und gesetzgeberisch umsetzbar sind. Dafür sind auch konkrete Formulierungsvorschläge enthalten¹¹. Das Gutachten war vom Fachverband der Hauptverwaltungsbeamten, in dem insbesondere die leitenden Verwaltungsbeamten und Amtsdirektoren der Ämter zusammengeschlossen sind, in Auftrag gegeben worden und wurde vom SHGT intensiv begleitet.

Hiermit sollten einige wichtige Eckpunkte der Vorschläge des SHGT erläutert werden. Das Gesamtkonzept beschränkt sich aber nicht auf das Konzept zur Begren-

zung des Aufgabenübergangs. In den Ziffern VI. bis IX. erinnert der SHGT an Forderungen zu Gemeinde- und Amtsordnung, die mit diesen Regelungsgegenständen im engen Zusammenhang stehen.

4. Die Vorschläge des SHGT im Wortlaut

Nachfolgend werden die Vorschläge des SHGT im Wortlaut wiedergegeben:

Die Chance zur Weiterentwicklung der Ämter endlich nutzen!

Schon im Jahr 2002 hatte der SHGT auf Basis eines Gutachtens und einer intensiven Diskussion ein Konzept zur Weiterentwicklung der Amtsordnung verabschiedet und der Landespolitik zur Verfügung gestellt. Der SHGT als Vertretung der Ämter selbst war also bei Legitimationsfragen der Aufgabenwahrnehmung seit langem mit eigenen Vorschlägen in der Offensive. Am 26. Februar 2010 hat das Landesverfassungsgericht sein Urteil im Normenkontrollverfahren zur Amtsordnung verkündet. Als Konsequenz muss der Gesetzgeber die Amtsordnung ändern, um die verfassungswidrige Rechtslage zu beseitigen, also den möglichen Aufgabenbestand der Ämter mit dem Legitimationsniveau in Einklang bringen.

Wir wollen den Auftrag des Landesverfassungsgerichts als Chance zur Weiterentwicklung der Ämter nutzen. Der SHGT befürwortet eine ebenso gründliche wie zügige Beratung, um Handlungs- und Rechtssicherheit für die Ämter zu gewinnen. Das Gesetzgebungsverfahren sollte möglichst in 2011 abgeschlossen werden.

Unsere Ziele

Als Gemeinschaft der Gemeinden und Ämter unterbreitet der SHGT dafür nach intensiver Diskussion in seinen Kreisverbänden und Gremien ein Konzept, mit dem wir folgende Ziele erreichen wollen:

- Die starke Identifikation der Bürger mit ihren Gemeinden, das große ehrenamtliche Engagement vor Ort, die hohe Wahlbeteiligung und die besonders wirksame demokratische Mitbestimmung in den Gemeinden sind große Stärken Schleswig-Holsteins. Diese wollen wir erhalten. Wir bleiben daher beim Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden für Selbstverwaltungsaufgaben und wollen keine Gebietsreform.
- Wir stehen zu der starken Stellung der Gemeinden und ihrer Bürgermeister, also vor allem des Ehrenamtes. Daher müssen auch künftig alle amtsangehörigen Gemeinden und die Bürgermeister im Amtsausschuss mitentscheiden. Wir

⁹ Näheres zu diesem Konzept siehe den Aufsatz von Ernst/Schulz in diesem Heft, Seite 189 ff.

¹⁰ Arbeitspapier Nr. 93 des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2010.

¹¹ Siehe auch Aufsatz von Ernst/Schulz in diesem Heft.

wollen die Ämter dem Charakter nach als Kooperationsebene der Gemeinden bewahren und zukunftsfähig machen. Daher lehnen wir die Schaffung einer dritten direkt gewählten kommunalen Wahlebene (Bildung von Amtsgemeinden, Wahl der Amtsvertretung durch ein Amtsvolk) ab.

- Wir brauchen Rechtssicherheit für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben durch die Ämter und wollen die Weiterentwicklung der leistungsstarken und effizienten, sowie allgemein akzeptierten Ämterstrukturen. Auch künftig muss die Übertragung von Aufgaben auf Ämter möglich sein, so wie auch Aufgaben bei den Ämtern wegfallen. Deswegen wollen wir dem Vorschlag des Landesverfassungsgerichts folgen und den Zuwachs der Ämter bei Selbstverwaltungsaufgaben so begrenzen, dass die Verfassungsmäßigkeit dauerhaft hergestellt wird. Gleichzeitig muss die Amtsordnung der tatsächlichen Vielfalt der Handlungsformen der Ämter angepasst werden.

Kurz gefasst: die Gemeinden in Schleswig-Holstein und ihre Ämter sind

- für Bürgernähe und Selbstverantwortung vor Ort,
- für ein starkes gemeindliches Ehrenamt,
- für zukunftsfähige Ämter.

Zur Erreichung dieser Ziele unterbreitet der SHGT ein Gesamtkonzept zur Weiterentwicklung der Amtsordnung, mit dem der Aufgabenzuwachs der Ämter begrenzt, die Zukunftsfähigkeit der Ämter gerade mit Blick auf künftige neue Aufgabenstellungen gesichert und Rechtssicherheit für die Aufgabenerfüllung in den Ämtern geschaffen wird.

Gesamtkonzept des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung

I. Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben neu regeln und begrenzen

Das Landesverfassungsgericht hat gefordert, die Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden auf die Ämter zu begrenzen, wenn keine direkte Wahl der Amtsausschüsse durch ein „Amtsvolk“ eingeführt wird.

Hierfür schlagen wir vor, ein neues nachvollziehbares und praxisgerechtes Regelungssystem für die Aufgabenübertragung in die Amtsordnung einzuführen, das eine wirksame Begrenzung des Aufgabenzuwachses ermöglicht.

Entscheidend ist dabei, dass ein solches System auch für neue Aufgabenstellungen offen ist und auch künftig Aufgabenübertragungen ermöglicht.

1. In einem Negativkatalog werden bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben mit besonderer Bedeutung von der Übertrag-

barkeit ausgeschlossen. Dieser Katalog wird in der Amtsordnung, also gesetzlich geregelt. Dies begrenzt direkt die Entwicklung des Amtes zum Gemeindeverband. In den Negativkatalog werden vor allem die Bebauungsplanung und die Flächennutzungsplanung aufgenommen (weitere Aufgaben: siehe Anhang).

2. In einem Auswahlkatalog werden die Aufgaben genannt, die ganz oder teilweise auf die Ämter übertragen werden können. Er ermöglicht den Gemeinden also eine Auswahl. Hierin werden zunächst alle derzeit den Ämtern übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben erfasst; außerdem müssen alle potentiell in nächster Zeit für eine Übertragung in Frage kommenden Aufgaben enthalten sein. Schließlich muss dieser Aufgabenkatalog bei Auftreten neuer Aufgabenstellungen ergänzt werden. Daher sind die Einzelheiten des Kataloges in einer Verordnung zu regeln, dies ermöglicht dessen Anpassung ohne aufwendiges Gesetzgebungsverfahren. Das Innenministerium muss eine solche Ergänzung vornehmen, wenn dafür in konkreten Gemeinden Bedarf besteht.

3. Die Grenze der Übertragbarkeit von Aufgaben wird in der Amtsordnung anhand der Maßgabe des Landesverfassungsgerichts dadurch bestimmt, dass die Verordnung mit dem Auswahlkatalog (siehe Ziffer 2.) die Entwicklung des Amtes zum Gemeindeverband wirksam begrenzen muss. In der Verordnung ist daher zu regeln, dass eine Aufgabenübertragung unzulässig ist, wenn sich durch diese der Aufgabenbestand des Amtes nach Umfang und Art der ihm übertragenen Aufgaben demjenigen eines Gemeindeverbands annähert. Dies wird mit einer Regelvermutung in der Form kombiniert, dass die Grenze jedenfalls dann noch nicht überschritten ist, wenn in weniger als X Aufgabenbereichen des Auswahlkataloges eine Übertragung stattgefunden hat. Diese Zahl ist anhand von Hinweisen des Landesverfassungsgerichts festzulegen. Mit diesem Vorschlag einer Regelvermutung werden auch die Zweifel des Landesverfassungsgerichts daran aufgegriffen, dass der Gesetzgeber überhaupt eine bestimmte Zahl als absolute Grenze begründen kann.

4. Für eine die zulässige Grenze überschreitende Übertragung wird eine konkrete Rechtsfolge bestimmt: dem Amt ist die Aufgabenwahrnehmung untersagt. Dies schafft zwar rechtliche Risiken für das Amt und die Gemeinde. Dies zwingt aber zur sorgfältigen Beachtung der Grenzen und bewirkt, dass die Überschreitung im Einzelfall nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesamten Amtsordnung führt.

5. Das Verfahren der Aufgabenübertragung wird konkretisiert. Es wird ausdrück-

lich bestimmt, dass Übertragungsentscheidungen nach § 5 Abs. 1 Amtsordnung der Gemeindevertretung vorbehalten sind (§ 28 GO oder in der AO). Der Umfang der Übertragung sollte im Übertragungsbeschluss genau bestimmt werden. Durch eine Überprüfungspflicht bei wesentlicher Veränderung einer Aufgabe kann abgesichert werden, dass die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung der Ämter stets von den Übertragungsbeschlüssen gedeckt ist.

Es dürfte erforderlich sein, den Ämtern eine Überprüfung des Aufgabenbestandes zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuordnung anhand der neuen Vorgaben vorzuschreiben. Es ist uns bewusst, dass dies in Einzelfällen die Rückübertragung von Aufgaben zur Notwendigkeit haben kann. Damit kann aber im Prinzip der aktuelle Aufgabenbestand ohne eine erneute Übertragung aller Aufgaben fortgeführt werden.

Die Grenze der Übertragbarkeit von Aufgaben bedarf sorgfältiger Überlegung. Zum einen muss eine wirksame Begrenzung entstehen. Zum anderen ist im Sinne der Rechtssicherheit zu vermeiden, dass bei jeder einzelnen Aufgabenübertragung Zweifel an der Zulässigkeit entstehen. Schließlich muss angesichts der großen Unterschiede des Umfanges konkreter Aufgabenübertragungen eine Möglichkeit geschaffen werden, den Einzelfall näher zu betrachten. Daher schlagen wir die o. g. Lösung vor. Es hat sich außerdem gezeigt, dass eine weitergehende qualitative Bewertung von Aufgaben pauschal nicht möglich ist. Vielmehr hängt die Qualität einer Aufgabe von der Entscheidungsverantwortung des Amtsausschusses im konkreten Fall (also insb. der Reichweite der Aufgabenübertragung und dem Anteil der übertragenden Gemeinden im Amt) ab. Daher schafft unser Konzept Raum für eine konkrete Betrachtung des Einzelfalles hinsichtlich der konkreten Aufgabenqualität. Eine grobe qualitative Bewertung hat der Gesetzgeber selbst durch die Zuordnung von Aufgaben zu den Katalogen zu treffen.

II. Prozessbeobachtung durch die Kommunalaufsicht sichern

Die Aufgabenübertragung muss im Rahmen der neuen Grenzen freie Entscheidung der Gemeinde ohne zusätzliche Bürokratie sein. Im Sinne des Urteils ist es aber notwendig und sinnvoll, bei Übertragung und Rückübertragung einer Aufgabe eine Anzeigepflicht an die Kommunalaufsicht einzuführen. Zusätzlich sollten die Ämter verpflichtet werden, auch den Wegfall/die endgültige Erledigung einer übertragenen Aufgabe anzuzeigen.

III. Koordinierungsfunktion der Ämter stärken

Die Ämter sind heute anerkannte Verwaltungen für die Einwohnerinnen und Ein-

wohner und die amtsangehörigen Gemeinden. Sie haben eine starke Rolle bei der Sicherung der interkommunalen Zusammenarbeit und der Koordinierung der Gemeinden. Es geht gerade bei neueren Aufgabenstellungen der Gemeinden immer öfter darum, ein gemeinsames Auftreten nach außen und die Bündelung der Kräfte zu sichern (z. B. Bildung der AktivRegionen, Bekanntmachung von Wegenutzungsverträgen, Breitbandversorgung). Meist bietet hierfür das Amt die erprobte vertrauensvolle Zusammenarbeit der Gemeinden und eine geeignete Gebietskulisse. Träger der Aufgabe bleiben aber i.d.R. weiter die Gemeinden. Trotzdem hat es vermutlich Übertragungsbeschlüsse zur Absicherung des Amtes gegeben. Ziel sollte es sein, die Handlungsfähigkeit der Ämter auch ohne Aufgabenübergang zu sichern.

Daher schlagen wir vor, die Aufgabe der Ämter gem. § 4 Abs. 4 der AO zu verstärken: das Amt hat bei Selbstverwaltungsaufgaben, die mehrere amtsangehörige Gemeinden betreffen und eine gemeinsame Abstimmung erfordern, zu beraten und auf eine einheitliche Erfüllung hinzuwirken. In solchen Fällen sollte dem Amt außerdem ein Initiativrecht gegenüber den Gemeindevertretungen mit einheitlichen Beschlussempfehlungen gegeben werden.

IV. Unterstützungsfunktion der Ämter aktualisieren und ausbauen

Bei den Aufgaben im Rahmen der Dienstleistungsfunktion nach § 4 Abs. 3 AO (Kassengeschäfte/Finanzbuchhaltung, Haushaltsplanaufstellung) handelt es sich nicht um Selbstverwaltungsaufgaben, die im Sinne des Urteils des Landesverfassungsgerichts problematisch wären.

Wir schlagen zur Klarstellung und Zukunftssicherung vor, diese Unterstützungsfunktion, bei der es nicht um die Übertragung von Entscheidungsverantwortung geht, zu verstärken. Den Ämtern sollte es durch Ergänzung von § 4 AO ausdrücklich ermöglicht werden, die amtsangehörigen Gemeinden durch Dienstleistungsangebote und Serviceleistungen (z. B. Vorhaltung von Bauhofkapazitäten oder Rettungsgeräten) zu unterstützen. Die Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden bleiben von diesem zusätzlichen Angebot unberührt. Außerdem sollte § 4 Abs. 3 AO um die Rücklagenverwaltung und die Erteilung von Kassenanordnungen ergänzt werden.

V. Rückübertragung von Aufgaben erleichtern

Das Landesverfassungsgericht hat in dem Urteil v. 26.2.2010 darauf hingewiesen, dass § 5 Abs. 2 AO insofern verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, als die Rückübertragungen nur unter sehr engen Voraussetzungen (wesentliche Veränderung der Verhältnisse so, dass Übertra-

gung nicht weiter zugemutet werden kann) zugelassen ist. Das Gericht schlägt eine Regelung wie in § 24 Abs. 1 Satz 2 AO vor, der für Rückübertragungen keinerlei Einschränkung enthält.

Daher sollten die einengenden Voraussetzungen für die Rückübertragung gestrichen werden. Da eine Aufgabenübertragung jedoch auch stets andere Gemeinden betrifft und die Schaffung von Kapazitäten beim Amt erforderte, muss eine vertragliche Einigung über die Fragen der Auseinandersetzung erfolgen.

VI. Zweckverbände innerhalb eines Amtes zulassen

Schon Anfang 2006 hat der SHGT im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform gefordert, Zweckverbände auch innerhalb eines Amtes zuzulassen (Streichung von § 2 Abs. 3 GkZ), so wie es für Schulverbände bereits möglich ist (§ 56 SchulG). Diesen Vorschlag halten wir aufrecht. Die Bildung von Zweckverbänden ist für uns jedoch kein Weg zur Umgehung des Problems der demokratischen Legitimation der Amtsausschüsse. Vielmehr geht es insb. angesichts deutlich vergrößerter Ämter darum, die Kooperationsmöglichkeiten für Gemeinden bei Aufgaben zu erweitern, an denen ein Großteil der amtsangehörigen Gemeinden kein Interesse hat.

VII. Hauptamtlicher Bürgermeister in Gemeinden ohne Verwaltung

Schon 2006 hat der SHGT im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform gefordert, dass größere amtsangehörige Gemeinden (z. B. ab 4000 Einwohnern) ohne Verwaltung statt eines ehrenamtlichen einen hauptamtlichen Bürgermeister wählen können (so wie bis zum 31.3.2005). In § 48 Abs. 1 S. 3 GO ist diese Entscheidung dem Innenministerium vorbehalten. Die betroffenen zentralen Orte sind dadurch zu stärken, dass diese Entscheidung in die Hand der Gemeindevertretung (ohne Genehmigungsvorbehalt) gelegt wird. Im gleichen Zuge kann die Regelung über den Gemeindedezernenten (§ 48 Abs. 3 GO) gestrichen werden.

VIII. Zahl der Gemeindevertreter flexibilisieren

Schon 2005 hat der SHGT im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform gefordert, dass die Gemeinden die Zahl der Gemeindevertreter durch Hauptsatzung gegenüber der Regel in § 8 GK-WG absenken können. Dies erleichtert den Parteien und Wählergemeinschaften die Aufstellung einer für die ganze Wahlperiode ausreichenden Zahl von Kandidaten. Diesen Vorschlag halten wir aufrecht.

IX. Handlungsfähigkeit der Ämter und Gemeindeverwaltungen nach der Verwaltungsstrukturreform nutzen

Im Juli 2007 hatte der SHGT mit seinen 10

Thesen zur innerkommunalen Funktionalreform eine erneute Initiative dafür ergriffen, bestimmte Weisungsaufgaben auf die kreisangehörigen Verwaltungen zu verlagern, damit sie bürgernäher, schneller und wirtschaftlicher erledigt werden können (innerkommunale Funktionalreform). Ein entsprechendes Gesetz war geplant, steht bisher jedoch aus. Wir fordern, diese innerkommunale Funktionalreform mit einem Gesetz wieder aufzugreifen, das Vertrauen in die Kooperationsfähigkeit der kreisangehörigen Verwaltungen setzt. Die Frage der demokratischen Legitimation würde durch diese Aufgaben nicht berührt.

Anlage zu den Vorschlägen des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung:

Kataloge zur Bestimmung der Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden auf Ämter

Negativkatalog (Übertragbarkeit auf das Amt ist ausgeschlossen)

- Beschluss über Flächennutzungsplanung
- Beschluss über Bebauungspläne
- Abschluss Städtebaulicher Verträge
- Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts (Zweites Kapitel des BauGB, z. B.: Städtebauliche Rahmenplanung gem. § 140 Nr. 4 BauGB; Städtebauliche Entwicklungssatzungen gem. § 165 BauGB; Städtebauliche Entwicklungskonzepte gem. §§171b, 171e BauGB; Erhaltungssatzungen gem. § 172 BauGB, Städtebauliche Gebote)
- Beteiligung bei Raumordnungsplänen und Entwicklungsplanungen
- Aufstellung von Landschaftsplänen
- Einzelne weitere Aufgaben aus § 28 GO (ggf. Nr. 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 20, 21, 26)
- Ggf. weitere vergleichbare Aufgaben

Auswahlkatalog (Übertragung ist ganz oder teilweise möglich, aber nur begrenzt)

- Abwasserbeseitigung
- Wasserversorgung
- Energieversorgung
- Straßenbeleuchtung
- Bau und Unterhaltung von Straßen, Wegen und Grünflächen einschließlich Winterdienst (Bauhofstätigkeiten)
- Abfallbeseitigung (z. B. Grünabfallannahmestellen)
- Bestattungseinrichtungen
- Postdienste
- Hafенbetrieb
- Brandschutz (§ 2 BrandSchG/Feuerwehr/Jugendfeuerwehr)
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege
- Kinder- und Jugendarbeit
- Schulträgerschaft
- Sonstige Bildungs- und Kultureinrichtungen (z. B. Bücherei, VHS, Musikschule; Museum)

- Sport- und Freizeiteinrichtungen
- Tourismus/Fremdenverkehr
- Wirtschaftsförderung
- Gemeindeanteil an Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II gem. § 5 AG-SGB II

- Frauenförderung, Frauenhäuser
- Sozialeinrichtungen (z. B. Schwesternstation)
- Sozialer Wohnungsbau
- Seniorenarbeit
- Kulturveranstaltungen

- Gesundheitspflege (z. B. Drogenberatung, ärztliche Versorgung)

Diese Kataloge bedürfen noch einer abschließenden Überprüfung auf Vollständigkeit.

Handlungsoptionen nach dem Urteil des LVerfG zur Amtsordnung

Dr. Christian Ernst / Dr. Sönke E. Schulz*

Bereits seit dem Jahr 2002 bestanden aufgrund des zunehmenden Umfangs von Aufgabenübertragungen nach § 5 Abs. 1 AO erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der schleswig-holsteinischen Amtsordnung¹. In der wissenschaftlichen Literatur wurde betont, dass sich die Ämter zu „Gemeindeverbänden“ im Sinne des Art. 2 Abs. 2 S. 2 LV SH entwickelt hätten und daher einer unmittelbaren demokratischen Legitimation bedürften. Neben dem Fachverband der leitenden Verwaltungsbeamten der Ämter Schleswig-Holsteins (heute: Fachverband der Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen in Schleswig-Holstein), der auf seiner Landesversammlung 2001 die Fortentwicklungsoptionen diskutierte und eine erste Erhebung über die tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben initiierte, drängte auch der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag auf eine Neufassung der Amtsordnung, um die (effektive) Aufgabenerfüllung im ländlichen Raum zu gewährleisten². Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber ließ die maßgeblichen Vorschriften der Amtsordnung – § 5 Abs. 1 AO, das Recht zur Aufgabenübertragung, und § 9 AO, die Zusammensetzung des Amtsausschusses – jedoch unverändert. Aufgrund eines Normenkontrollantrages der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag kam es – nach 1979 zum zweiten Mal³ – zu einer Überprüfung durch ein Verfassungsgericht. Dieses sah durch die Amtsordnung in seiner jetzigen Ausgestaltung das erforderliche Legitimationsniveau auf Amtsebene als nicht mehr gewährleistet an und setzte dem Gesetzgeber eine Nachbesserungsfrist bis Ende 2014. Im Wesentlichen fußt die Argumentation des Gerichts auf dem Umstand, dass eine Entwicklung der Ämter zum Gemeindeverband nicht sicher ausgeschlossen werden könne. Ein verfassungsgemäßer Zustand ließe sich nur durch eine Begrenzung der Aufgaben oder eine unmittelbare Wahl des Amtsausschusses erreichen. Nachfolgend soll die Problematik der (fehlenden) Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter nicht in Gänze dargestellt und analysiert werden⁴. Auch erfolgt keine umfassende Auseinandersetzung mit dem Urteil des Landesverfas-

sungsgerichts vom 26. Februar 2010⁵. Vielmehr wird dieses zum Anlass genommen, die zwei grundsätzlich denkbaren Modelle zur Weiterentwicklung der Amtsordnung aufzuzeigen und zu bewerten.

I. Zukunfts- und Entwicklungsfähigkeit erhalten

Die Fortentwicklung der demokratischen Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter hat gleichermaßen ein hinreichendes Legitimationsniveau auf Amtsebene sicherzustellen sowie die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie zu wahren. Weiterhin muss eine gesetzliche Neufassung vor allem aber auch die Entwicklungs- und Zukunftsfähigkeit sowie Effizienz der Aufgabenerfüllung im ländlichen Raum erhalten, die erforderliche Rechtssicherheit garantieren und die bestehenden Unterschiede zwischen den schleswig-holsteinischen Ämtern beachten⁶. Die Aufgaben, denen sich der kommunale Raum ausgesetzt sieht, decken die gesamte Vielfalt der alltäglichen Herausforderungen ab. Welche Aufgaben dabei in Zukunft auf die Gemeinden zukommen, lässt sich im Vorfeld kaum einschätzen. Eine Neuregelung zum jetzigen Zeitpunkt muss sich also offen für entsprechende Entwicklungen zeigen. Das bedeutet, dass es auch für zukünftige Aufgaben (aktuelles Beispiel: die Breitbandversorgung des ländlichen Raums⁷), die derzeit noch gar nicht bekannt sind, möglich bleiben muss, diese Aufgaben gegebenenfalls auf das Amt zu übertragen. Gefordert ist damit eine Struktur für die Neuregelung, die hierfür die notwendige Flexibilität aufweist. Des Weiteren wird zu berücksichtigen sein, dass auch die heute bekannten und erbrachten Aufgaben einem Wandel unterliegen. Neben dem positiven Hinzutreten neuer Sachmaterien, die ein gesetzgeberisches und exekutives Handeln erfordern, kommt auch der (negative) Wegfall einzelner Handlungsbereiche in Betracht. Schließlich unterliegen die Aufgaben einem starken inhaltlichen Wandel, sowohl was die Art der Aufgabenwahrnehmung (Qualität) als auch Umfang (Quantität) und die erforderlichen Ressourcen sowie Fähigkeiten und Kenntnisse betrifft.

II. Aufgabenbestand und -zuwachs

begrenzen

Das erste denkbare Modell ist die Beschränkung der Aufgabenübertragung durch die Normierung gesetzlicher Grenzen. Dieses wurde zwar auch vom Landesverfassungsgericht als grundsätzlich denkbare Variante benannt⁸, fraglich ist allerdings, welche konkrete Ausgestaltung mit den Vorgaben des Gerichts vereinbar ist und zugleich die aufgestellten Prämissen der Neuregelung realisieren kann. Normativer Anknüpfungspunkt ist insbesondere § 5 AO, wobei auch die Normen, die das Verhältnis Amt/Gemeinde im Übrigen betreffen (§§ 3, 4 AO) einzubeziehen sind. Schließlich erscheint es denkbar, auch in diesem Modell – trotz unveränderter Zusammensetzung des Amtsausschusses in § 9 AO – den Grad der demokratischen Legitimation (bspw. sachlich-gegenständlich durch den Gesetzgeber) zu erhöhen.

1. Qualitative und quantitative Kriterien müssen kombiniert werden

Das Landesverfassungsgericht hat seiner Entscheidung, vor allem bei der Bewertung der tatsächlichen Situation in Schleswig-Holstein⁹, wie alle vorhergehenden Analysen auch¹⁰, einen doppelten Maß-

* Dr. Christian Ernst ist wissenschaftlicher Assistent an der Bucerius Law School, Hamburg, Dr. Sönke E. Schulz geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, Kiel. Der Beitrag stellt die Ergebnisse einer im Auftrag des Fachverbandes der Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen in Schleswig-Holstein erstellten und vor kurzem im Verlag des Lorenz-von-Stein-Instituts veröffentlichten ausführlichen Studie vor.

¹ Überblick zum damaligen Stand der Diskussion bei Schliesky, in: Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag (Hrsg.), Das Amt – bewährt und zukunftsfähig, SHGT-Arbeitsheft Nr. 19, 2004, S. 9 ff.

² Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, in: ders. (Fn. 1), S. 97 ff.

³ Damals noch vor dem Bundesverfassungsgericht; s. BVerfGE 52, 95 ff.

⁴ Insofern sei auf die Gesamtdarstellung der Problematik im Vorfeld der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts von Schliesky/Ernst/Schulz (Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein, 2009) verwiesen; s. auch Schliesky/Ernst/Schulz, Die Gemeinde 2009, 206 ff.

⁵ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, im Folgenden zitiert nach juris bzw. den Randnummern des veröffentlichten Urteils; dazu Ernst, NVwZ 2010, 816 ff.; Busch, NordÖR 2010, 142 ff.

⁶ Ausführlich zu den Prämissen der Neuregelung Ernst/Schulz, Sicherstellung der demokratischen Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter, 2010, S. 20 ff.

⁷ Dazu Rave/Schlie/Schliesky (Hrsg.), Erdgas, Strom, Breitband – Netzinfrastrukturen in Schleswig-Holstein im Wandel, 2010.

⁸ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 116.

⁹ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 87-98.

¹⁰ Zusammenfassend Schliesky/Ernst/Schulz (Fn. 4), S. 44 ff.

stab zugrunde gelegt und sowohl auf die Qualität als auch die Quantität der nach § 5 Abs. 1 AO dem Amt übertragenen Aufgaben abgestellt. Auch im Kontext der Ausführungen zur Neuregelung in Form von Grenzen der Übertragung¹¹ finden sich Hinweise darauf. Eine Kataloglösung muss also von dieser Prämisse ausgehen¹², wobei damit nicht zwingend ausgesprochen ist, dass es eines Kataloges bedarf, der zugleich qualitative und quantitative Elemente beinhaltet bzw. kombiniert.

2. Qualitative Abstufungen zwischen Sachbereichen lassen sich begründen

Als qualitative Kriterien kommen vor allem die Einordnung auf einer Skala von technischen Durchführungsaufgaben bis zu bedeutsamen Selbstverwaltungsaufgaben mit gestalterischem, planerischen oder zukunftsorientierten Einschlag, der Grad der Entscheidungsverantwortung, die Nähe zum Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, die Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger, die Unterscheidung zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, die Zuordnung zum Katalog der vorbehaltenen Aufgaben i.S.d. § 28 GO und die Bewertung als Angelegenheit, die kraft Natur der Sache den amtsangehörigen Gemeinden vorbehalten ist, in Betracht¹³.

3. Die Schaffung von Positiv-, Negativ- und Auswahlkatalogen erhöht die Flexibilität

Die qualitative Abstufung kann durch eine Zuordnung der Aufgabenbereiche zu einem Positiv-, Negativ- und einem Auswahlkatalog erfolgen. Dadurch erübrigt sich eine zusätzliche qualitative Bewertung aller Sachgebiete, die in einem Auswahlkatalog enthalten sind. Bei all diesen abstrakten Vorgaben erscheint es dennoch oft schwer, konkrete Beispiele zu finden, die eine Abstufung nach Qualität verdeutlichen, oder eine Aufgabe zielsicher in eine solch fließende Abstufung einzuordnen. Vielfach wird nämlich die Einschätzung, welche Qualität und Wertigkeit einer Aufgabe zugemessen wird, mit den subjektiven Anschauungen des Einzelnen, vor allem über die (politische) Wichtigkeit der zu regelnden Sachmaterie, verbunden sein. Die Beurteilung und Einordnung ist zudem abhängig vom wandelbaren Charakter der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben. Insofern erscheint ein Modell eines Kataloges, der alle denkbaren (oder zumindest einen großen Teil der) Aufgaben einerseits aufzählt, andererseits qualitativ klassifiziert und dann wiederum mit einer quantitativen Grenze versieht, nur schwer realisierbar. Selbst wenn ein solcher Katalog nach den oben genannten Kriterien, und damit nicht willkürlich abstuft, müssten wohl auch noch die vom Landesverfassungsgericht benannten Querverbindungen zwischen Qualität und

Quantität berücksichtigt werden. Aufgrund dieser Schwierigkeiten sollte ein Modell entwickelt werden, dass die qualitative Bewertung auf eine andere Ebene verschiebt – nämlich die Einordnung der Aufgabenbereiche in drei unterschiedliche Katalogsysteme: einen Negativ-, einen Positiv- und einen Auswahlkatalog.

Unter Negativkatalog soll die Aufzählung derjenigen Aufgaben verstanden werden, die unter keinen Umständen auf das Amt verlagert werden dürfen. Der Auswahlkatalog hingegen unterteilt (möglichst umfassend) den Tätigkeitsbereich der amtsangehörigen Gemeinden in Aufgabenbereiche und gibt eine quantitative Grenze der zulässig zu übertragenden Aufgaben vor. Der Positivkatalog soll schließlich Aufgaben enthalten, die im Regelfall – aufgrund ihres übergemeindlichen Charakters – vom Amt wahrgenommen werden sollen; er kann aber eine Abweichungsmöglichkeit für Sonderfälle vorsehen. Durch den Ausschluss qualitativ besonders hochwertiger Aufgaben von der Übertragbarkeit durch einen Negativkatalog wird der Spielraum für andere Übertragungen ganz allgemein vergrößert, so dass diese sich durchaus auch auf qualitativ wichtige Entscheidungen beziehen können. Zudem kommt einem Negativkatalog primär die Funktion zu, die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie zu sichern. Ein Positivkatalog, bei dem der Gesetzgeber explizit ausspricht, dass eine Übertragung auf das Amt der Regelfall sein soll, ist ebenfalls ein taugliches Mittel zur Abstufung nach Qualität. Die Verortung qualitativ höherer Aufgaben in diesem Katalog bewirkt, dass die Aufgabenwahrnehmung durch das Amt zusätzlich sachlich-gegenständlich legitimiert wurde, was angesichts der Qualität erforderlich erscheint. Schließlich bleibt der Katalog sonstiger Aufgaben, der somit nicht mehr seinerseits nach Qualität abstufen muss – über eine Regelvermutung hinsichtlich der Quantität aber dennoch eine qualitative Bewertung nicht gänzlich verbietet –, zumal die Gefahr, die aus einer „unkontrollierten“ Übertragung qualitativ hochwertiger Aufgaben resultieren könnte, bereits über die unterschiedlichen Kataloge abgedeckt wurde. Die Entwicklung des Amtes zum Gemeindeverband kann im Rahmen des Auswahlkataloges primär durch Einfügung einer quantitativen Grenze aufgehoben werden.

4. Das Landesverfassungsgericht verlangt zusätzlich eine bezifferbare Grenze

Legt man ein solches Modell zugrunde, das die Qualität zum Ausgangspunkt einer Differenzierung von Negativ-, Positiv- und Auswahlkatalog macht, stellt sich weitergehend die Frage, ob und wie innerhalb des Auswahlkataloges eine quantitative Grenze eingeführt werden kann. Das Landesverfassungsgericht hat sich – im Kon-

text der Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Situation – auch mit den quantitativen Grenzen befasst. Dazu heißt es: „Probleme bereitet auch die Bewertung eines festgestellten Befundes in quantitativer Hinsicht, da bisher offen ist, wo zahlenmäßig die Grenze für eine Vergleichbarkeit mit den kommunalen Gebietskörperschaften liegt, ja ob es eine solche überhaupt geben kann“¹⁴. Es werden also Zweifel daran geäußert, ob der Gesetzgeber in der Lage ist, eine zahlenmäßige Grenze zu normieren und vor allem sachgerecht zu begründen. Weiter führt das Gericht – zunächst ohne eigene Bewertung – aus: „Hinsichtlich der Anzahl der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben werden schon Zahlen im einstelligen Bereich dann als problematisch angesehen, wenn alle Gemeinden die Aufgaben übertragen haben“¹⁵, womit zugleich ein weiteres Problem des Auswahlkataloges angesprochen ist: nämlich, ob und inwieweit der Umstand, dass Aufgaben nur von einzelnen oder allen Gemeinden übertragen wurden, Berücksichtigung finden muss.

Im Ergebnis lässt sich aber festhalten, dass die Ausführungen des Gerichts zu einer quantitativen Grenze wenig aussagekräftig sind: es hält eine solche zwar für sinnvoll, vielleicht sogar erforderlich, hält sich aber bei einer Bezifferung zurück und äußert zugleich grundsätzliche Zweifel an der Bestimmbarkeit dieser Grenze. Diese Zweifel sind vor allem Folge des Umstandes, dass die zulässige Zahl von übertragenen Aufgaben von zahlreichen Faktoren abhängig ist, die einem beständigen Wandel unterworfen und selbst nicht hinreichend bestimmbar sind. Dies sind im Wesentlichen:

- die fehlende Möglichkeit, den Umfang des Aufgabenbestandes einer „typischen“ Gemeinde als Vergleichsobjekt zu bestimmen,

¹¹ LVerfG SH, Urt. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 116.

¹² Ausführlich Ernst/Schulz (Fn. 6), S. 34 f.

¹³ Ausführlich Ernst/Schulz (Fn. 6), S. 35 ff.

¹⁴ LVerfG SH, Urt. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 92.

¹⁵ LVerfG SH, Urt. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 94.

¹⁶ Exemplarisch LVerfG MV, LKV 2007, 457 ff. zu Kreisgebietsreformen; BVerfG, NJW 2010, 505 ff. zu den „Hartz-IV“-Regelleistungen; dazu auch Schulz, SGB 2010, 201 ff.

¹⁷ So bspw. in Brandenburg: § 5 Abs. 1 AO Bbg.: „Das Amt ist Träger der ihm durch Gesetz oder Verordnung übertragenen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung; in allen anderen Fällen verbleibt es bei der Zuständigkeit der amtsangehörigen Gemeinden. [...]“. S. auch § 5 Abs. 4 AO Bbg.: „Ferner erfüllt das Amt einzelne Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden nur dann an deren Stelle, wenn mehrere Gemeinden des Amtes die Aufgaben auf das Amt übertragen haben.“ (Hervorhebung nur hier).

¹⁸ Zusätzlich erscheint eine differenzierte Ausgestaltung der Rolle der Kommunalaufsicht bei der Normierung einer quantitativen Regelgrenze denkbar. Aus der grundsätzlichen Pflicht zur Anzeige von Aufgabenübertragungen könnte beim Überschreiten der Regelvermutung ein Verbot der Aufgabenübertragung mit Erlaubnisvorbehalt werden. Die Entscheidungsverantwortung, ob eine Ausnahme, die ein Abweichen von der Regelgrenze rechtfertigt, ohne dass sich das Amt zum Gemeindeverband entwickelt, läge dann nicht mehr allein bei Amt und Gemeinden, sondern

- das praktisch nicht vorhersehbare Entwicklungspotenzial der Aufgaben (sowohl des Aufgabenbestandes als auch jeder Aufgabe für sich),
- die bestehenden Querverbindungen zwischen Qualität und Quantität der übertragenen Aufgaben,
- die Bestimmung dessen, was überhaupt eine „Aufgabe“ im hier maßgeblichen Sinn ist und wie ggf. innerhalb einer Aufgabe abgeschichtet werden kann,
- die Möglichkeit, Aufgaben in unterschiedlichen Abstraktionsniveaus zu umschreiben,
- die Abgrenzung zwischen Kern- und Randbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben und
- vor allem die vom Landes- bzw. Bundesverfassungsgericht als maßgeblich erkannten aber gleichzeitig unbestimmten Kriterien des „sehr nahe“ kommen oder des „annähern“ an eine Gebietskörperschaft.

Aufgrund dieser – nur überblicksartig geschilderten – Schwierigkeiten und Faktoren, die sich auf eine quantitative Grenze auswirken, erscheint eine solche durch den Gesetzgeber nicht normierbar, ohne sich dem Vorwurf der Willkür auszusetzen. Es steht zu erwarten, dass ein Gericht in einem zukünftigen Verfahren weniger die konkrete Ausgestaltung (Zuordnung einzelner Aufgaben, Abgrenzung der Aufgabenbereiche u.ä.) näher analysieren wird, als sich vielmehr der Frage zu widmen, ob der Gesetzgeber jeweils eine nachvollziehbare Begründung geliefert hat. Nicht ohne Grund wurde dieser Aspekt – vor allem bei Entscheidungen mit „politischer“ Komponente – jüngst in der Rechtsprechung der (Landes-) Verfassungsgerichte hervorgehoben¹⁶. Während eine solche Begründung im Rahmen der qualitativen Abstufungen zu erzielen ist, weil in der Regel mit dem sachlichen Gehalt einer Materie argumentiert werden kann, ist dies bei einer quantitativen Grenze schwerlich möglich, da sich diese rein formal auf eine Zahl festlegen muss. Der erforderliche Begründungsaufwand stünde zur erzielbaren Rechtssicherheit – vor allem angesichts der vom Gericht selbst an einer solchen Grenze geäußerten Zweifel – außer Verhältnis.

Welche Optionen bieten sich dem Gesetzgeber neben einer – immer angreifbaren – konkreten Bezifferung? Denkbar erscheint eine abstrakte Formulierung der vom Landesverfassungsgericht angemahnten (quantitativen) Grenze (Verbot der „Annäherung“ an eine Selbstverwaltungskörperschaft) in Kombination mit einer als Regelvermutung ausgestalteten Bezifferung: Es sollte zunächst eine abstrakte Grenze in enger Anlehnung an die Vorgaben des Landesverfassungsgerichts formuliert werden, deren Voraussetzungen in der Regel als gegeben angesehen werden können, wenn eine bestimmte Anzahl der

Aufgaben des Auswahlkataloges übertragen wurde. Hinzutreten kann eine gesetzliche Begrenzung der Übertragung auf „einzelne“ Aufgaben, da eine solche Formulierung das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zwischen Gemeinde und Amt zusätzlich betont¹⁷. Das Vorgehen über eine Regelvermutung bietet vor allem folgende Vorteile gegenüber einem völligen Verzicht einerseits und einer starren Grenze andererseits. Sie entspricht zunächst der Forderung des Landesverfassungsgerichts nach einer zahlenmäßigen Begrenzung, ermöglicht aber – in beide Richtungen – die zusätzliche Berücksichtigung qualitativer Kriterien, die dabei jeweils ausgehend vom konkreten Einzelfall in die Bewertung einfließen können. So ist es denkbar, dass sich eine bestimmte Aufgabe von Gemeinde zu Gemeinde, von Amt zu Amt variierend qualitativ anders darstellt, dass im Einzelfall nur geringe Teile der im Katalog genannten Aufgabe übertragen wurden oder dass in anderen Konstellationen die Übertragung wiederum nur von einer geringen Anzahl an Gemeinden erfolgte – all dies können Faktoren sein, die ein Abweichen von der Regelvermutung rechtfertigen, aber nicht abstrakt im Gesetz oder in einer Verordnung für alle denkbaren Varianten vorformuliert werden können. Vor allem in Kombination mit ergänzenden Regelungen wird durch eine Regelvermutung aber zugleich auch – trotz abstrakter Sperre – eine hinreichende Rechtssicherheit für die Aufgabenwahrnehmung durch das Amt gewährleistet¹⁸. Schließlich ermöglicht die Regelvermutung, auch die Querverbindungen zum Abstraktionsgrad hinreichend zu berücksichtigen: Wird im Interesse der Entwicklungsfähigkeit des ländlichen Raums und in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Gerichts ein „hoher“ Abstraktionsgrad gewählt, sind durchaus Einzelfälle denkbar, die abweichende Beurteilungen rechtfertigen, zumal eine abstrakte Umschreibung der Aufgaben die gesamte denkbare qualitative Bandbreite abdecken kann.

5. Die abstrakte Abgrenzung von Aufgabenbereichen erhält die Entwicklungsfähigkeit

Zum Abstraktionsniveau der Aufgabenbeschreibungen gibt das Landesverfassungsgericht erste Anhaltspunkte und das hier entworfene Modell gibt zusätzlichen Spielraum, da ein hohes Abstraktionsniveau im Rahmen des Auswahlkataloges weitaus unschädlicher ist, als wenn dieser isoliert stehen würde. Positiv- und vor allem Negativkatalog haben bereits eine begrenzende Funktion. Das Landesverfassungsgericht richtet seine Analyse an den Aufgabenkatalogen der Großen Anfrage¹⁹ und der Untersuchung aus dem Jahre 2002²⁰ aus und beanstandet diese nicht als zu abstrakt: „Stellt man weiter nur auf die typischen Selbstverwaltungsaufgaben

unter ihren allgemein verwendeten schlagwortartigen Bezeichnungen ab, lassen sich die aus den Antworten ergebenden Zahlen durchaus verwerten“²¹. Insoweit können diese tatsächlich auch für einen Auswahlkatalog herangezogen werden. Für eine Orientierung an diesen Begrifflichkeiten spricht auch die Tatsache, dass die Bezeichnungen in der Verwaltungspraxis geläufig sind, alle typischen Selbstverwaltungsaufgaben zugeordnet werden können, inhaltliche Detailänderungen nicht sofort eine Anpassung des Katalogs erfordern und so auch eine Flexibilität im Interesse der Entwicklungsfähigkeit des ländlichen Raums erhalten²². Demgegenüber sind Positiv- und Negativkatalog seitens des Gesetzgebers deutlich detaillierter auszugestalten²³.

6. Die Ausgestaltung als Verordnung ermöglicht zeitnahe Anpassungen des Auswahlkatalogs

Zwingende rechtliche Gründe für eine Normierung aller Details einer Aufgabenbeschränkung im Gesetz sind nicht ersichtlich. Daher kann vor allem der Auswahlkatalog in Form einer Verordnung verabschiedet werden. Im Verhältnis von Parlamentsgesetz und Verordnung liegt es auf der Hand, dass die Entscheidung für eine der beiden Handlungsformen einen direkten Einfluss auf die Entwicklungs- und damit Anpassungsfähigkeit des Regelungskomplexes hat. Schon aufgrund der politischen Akteure, die für ein Gesetz zu beteiligen sind, erscheint eine Regelung durch Gesetz bedeutend aufwendiger als durch Verordnung. Gleichzeitig ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die sachlich-inhaltliche Legitimation, die durch ein Parlamentsgesetz vermittelt wird, erheblich stärker ist als bei einer Verordnung. In weiten Bereichen hat der Gesetzgeber die Wahl, ob er eine eigene Entscheidung durch ein Gesetz trifft oder diese Entscheidung an die Verwaltung delegiert, damit diese eine Verordnung erlässt. Während es bisher nicht gelang, einen zwingenden Vorbehalt der Verwaltung sachlich zu bestimmen, sieht dies für das Spiegelbild des Parlamentsvorbehalts anders aus. Bei Grundrechtseingriffen, institutionellen Regelungen, die nach dem Grundgesetz ausdrücklich ein Gesetz verlangen, und sonst wesentlichen Entscheidungen bedarf es zwingend einer gesetzlichen Re-

auch bei der Kommunalaufsicht, was die Rechtssicherheit für die Beteiligten auch außerhalb des gesetzlichen Regelrahmens erhöhen kann.

¹⁹ LT-Drs. 16/2324.

²⁰ Schliesky (Fn. 1).

²¹ LVerfG SH, Urt. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 94.

²² Exemplarisch: Schulträgerschaft, Kinderbetreuung, Wasserversorgung, Oberflächenwasserbeseitigung, Straßen- und Wegebau einschließlich Winterdienst, Wirtschaftsförderung, Sportstätten einschl. Schwimmbäder, Spielplätze, Kinder- und Jugendarbeit, Feuerwehr, Tourismus/Marketing, Erwachsenenbildung.

²³ Ausführlich Ernst/Schulz (Fn. 6), S. 50 ff.

gelung²⁴. Eine Grundrechtsrelevanz oder eine der institutionellen Entscheidungen, die nach dem Grundgesetz ausdrücklich eine gesetzliche Regelung benötigen, sind nicht ersichtlich²⁵.

7. Die Einschätzungsprärogative von Gesetz- und Verordnungsgeber ist zu achten

Angesichts des Umstandes, dass ein solches Katalogmodell ein in sich geschlossenes Gesamtsystem darstellen muss, wird dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum einzuräumen sein, der gerichtlich nur auf evidente Fehler, willkürliche Festlegungen oder systemfremde Bestandteile zu überprüfen sein wird. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers wird vor allem bei der Frage der Abgrenzung der einzelnen Aufgabenbereiche und deren Zuordnung zu den verschiedenen Katalogen relevant werden. Dies vor allem auch, weil einem solchen System eine kohärente Grundkonzeption zugrunde liegt (bzw. liegen muss), sodass bspw. bei der Entnahme einer Aufgabe aus einem Katalog und Zuweisung zu einem anderen auch die Rückwirkungen auf die Gesamtsystematik zu berücksichtigen sein werden. Orientiert sich der Gesetzgeber bei der Zuordnung an nachvollziehbaren Kriterien zur Qualität der Aufgaben, setzt er sich nicht dem Vorwurf der Willkürlichkeit aus. Soweit in Einzelbereichen die Zuordnung – vor allem aufgrund der Zugehörigkeit zum Kernbereich gemeindlicher Selbstverwaltung – dennoch rechtlich determiniert ist, sind diese rechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen und insoweit gerichtlich voll überprüfbar. Im Übrigen hat das Landesverfassungsgericht einen Einschätzungsspielraum für die Ausgestaltung von Grenzen aber ausdrücklich anerkannt. Im Zusammenhang mit den Prämissen für eine Neuregelung in Form begrenzender Regelungen heißt es: „Die Ausgestaltung steht grundsätzlich im Ermessen des Gesetzgebers“²⁶.

III. Ergänzende Ausgestaltung des Verhältnisses von Amt und Gemeinde

Um die Rechtssicherheit der Aufgabewahrnehmung im ländlichen Raum zu erhöhen, sollten ergänzende Regelungen aufgenommen werden, die einerseits das Katalogmodell ergänzen, andererseits die unterstützende Rolle des Amtes stärken. Anzudenken sind folgende Elemente²⁷:

- Die gesetzliche Neuregelung sollte die Abgrenzung zwischen der Aufgabendurchführung und -vorbereitung sowie der Wahrnehmung tatsächlich übertragener Aufgaben stärker betonen.
- Eine (neue) Legaldefinition der Aufgabenübertragung, die streng am Erfordernis der demokratischen Legitimation und der Zurechenbarkeit an den verantwortlichen Rechtsträger orientiert ist, ist geeignet, diese Abgrenzung zu konkre-

tisieren.

- Die Koordinierungsfunktion der Ämter (heute § 4 Abs. 4 AO) ließe sich ausbauen und um eine unterstützende Aufgabe der Ämter ergänzen.
- Eine Pflicht zur Anzeige hinsichtlich der übertragenen Aufgaben an die Kommunalaufsicht erscheint erforderlich, um dieser eine sachgerechte Prozessbeobachtung zu ermöglichen.
- Die Rückübertragung (heute § 5 Abs. 2 AO) von Aufgaben sollte wesentlich erleichtert werden. Dies ist schon aus Gründen der gemeindlichen Selbstverwaltung erforderlich.
- Eine Sanktionsregelung für fehlerhafte Aufgabenübertragungen ist geeignet, die Rechtssicherheit zu erhöhen. Es ließe sich in Übereinstimmung mit allgemeinen Grundsätzen anordnen, dass lediglich die im Rahmen der fehlerhaften Übertragung ergangenen Maßnahmen rechtswidrig sind, so dass die Aufgabenwahrnehmung des Amtes im Übrigen sowie aller anderen Ämter unberührt bliebe.
- Das Verfahren der Aufgabenübertragung ist näher auszugestalten. Insbesondere sind derartige Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubehalten sowie hinreichend bestimmt zu fassen. In diesem Zusammenhang sollte über Regelungen zu den Auswirkungen von wesentlichen tatsächlichen oder rechtlichen Veränderungen der übertragenen Aufgaben nachgedacht werden.

IV. „Eigenständige“ Wahl auf Amtsebene

Neben der Begrenzung des Aufgabenbestandes und -zuwachses geht das Landesverfassungsgericht auf die eigenständige Wahl der Mitglieder des Amtsausschusses ein.

Dabei weist das Gericht darauf hin, dass es für eine solche Wahl als erforderlich ansieht, dass diese vollständig unabhängig von der Wahl zur Gemeindevertretung stattfindet. Ein Wahlmodell, das die Personenidentität zwischen den Mitgliedern der Gemeindevertretung und des Amtsausschusses wahrt und damit dem Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung dient, weil es den Gemeinden über die Gemeindevertreter weiterhin Einfluss auf das Handeln des Amtes gewährleistet, wurde vom Landesverfassungsgericht hingegen als nicht ausreichend qualifiziert.²⁸ Durch die Wahl der Mitglieder des Amtsausschusses werden diese unmittelbar durch den Bürger als Legitimationssubjekt demokratisch legitimiert. Die eigenständige Wahl führt zu einer größtmöglichen demokratischen Legitimation in organisatorisch-personeller Hinsicht wie bei der Gemeindevertretung und dem Kreistag. Das Legitimationsniveau unterliegt bei einer solchen Ausgestaltung keinen Problemen.

1. Anzuwendende Regeln aus dem

GKWG

Notwendig ist also eine Wahl, bei der Voraussetzung, um gewählt zu werden, nicht die Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung ist, sondern vielmehr ausschließlich die Anforderungen des § 6 GKWG. Auch die Regelung des Verfahrens für ein solches „eigenständiges“ Wahlmodell können dem GKWG entnommen werden. Das Amt entspricht am ehesten den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und den Kreisen. Für diese bestimmt § 9 Abs. 3 GKWG eine Einteilung in Wahlkreise. Dann müsste sich aber auch die Kombination von Mehrheitswahl und Verhältniswahl, die sich in §§ 7 Abs. 1, 9 Abs. 5, 10 GKWG findet, auf die Ämter anwenden lassen. Dies erfordert eine Einteilung der Wahlkreise.

2. Wahlkreiseinteilung abhängig von den Grenzen der amtsangehörigen Gemeinden

Dabei könnte man sich an den Grenzen der amtsangehörigen Gemeinden orientieren. Dies hätte den Vorteil, dass nach wie vor ein Zusammenhang – wenn auch dann eher faktischer Art – zwischen den Vertretern im Amtsausschuss und den amtsangehörigen Gemeinden besteht. Immerhin sind es nach gängiger Lesart die amtsangehörigen Gemeinden, die Mitglieder der Körperschaft Amt sind, nicht aber die Bewohner.

Befinden sich in einem Amt sehr kleine Gemeinden (1000 Einwohner und weniger) und wollte man bei der bisherigen Mitgliederzahl des Amtsausschusses und dessen Verteilung unter den Gemeinden nach § 9 Abs. 1 AO bleiben, so müsste dies auch zu Wahlkreisen führen, aus denen nur ein Vertreter in den Amtsausschuss entsandt wird. Zumindest faktisch müsste es sich dann um eine reine Mehrheitswahl handeln. Für diese hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt: „Wann Ungleichheiten in der Wahlkreiseinteilung gegen den Grundsatz der gleichen Wahl verstoßen, lässt sich nicht unabhängig von dem jeweiligen Wahlsystem entscheiden. Während erhebliche Größenunterschiede der Wahlkreise bei der reinen Mehrheitswahl im Einerwahlkreis mit dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit schlechthin nicht vereinbar sind, kommt der Größe der Wahlkreise im Rahmen des vom Bundeswahlgesetz normierten Wahlverfahrens [scil. personalisierte Verhältniswahl] in aller Re-

²⁴ Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 20 Rn. 46 ff.

²⁵ Ausführlich Ernst/Schulz (Fn. 6), S. 46 ff.

²⁶ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 116.

²⁷ Ausführlich Ernst/Schulz (Fn. 6), S. 61 ff.

²⁸ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 118. Davon unabhängig könnte ein solches Modell jedoch eine ergänzende Regelung bilden. Es dürfte kein Zufall sein, dass in anderen Bundesländern, in denen Ämter oder vergleichbare Institutionen bestehen, stets ein direkt gewählter Bürgermeister der angehörigen Gemeinden Mitglied des Vertretungsorgans ist, über Legitimationsprobleme aber nicht ernsthaft diskutiert wird.

gel eine letztlich entscheidende Bedeutung für das Wahlergebnis nicht zu²⁹. Solche erheblichen Größenunterschiede dürften sich in kaum einem Amt Schleswig-Holsteins vermeiden lassen.

Und selbst wenn es nicht derartig kleine Gemeinden in einem Amt gäbe, wäre es aufgrund der sonstigen Größenunterschiede zweifelhaft, ob die Bürger in den verschiedenen Gemeinden gleiche rechtliche Erfolgchance auf die Zusammensetzung des Amtsausschusses hätten. Wollte man als Ausweg auch in größeren Gemeinden Einerwahlkreise bilden, dürfte dies, orientiert man sich dabei an der Größe des kleinsten Wahlkreises im Amt, in vielen Fällen zu einer starken Vergrößerung des Amtsausschusses führen. Auch könnte dies zu einer Einebnung der politischen Landschaft führen, weil bei der Mehrheitswahl eine Tendenz bestehen dürfte, dass jeweils Vertreter einiger weniger Parteien die meisten Stimmen enthalten und andere Parteien nicht wie in einer Verhältniswahl zum Zuge kommen.

Bei der Bewertung dieser Schwierigkeiten ist der Maßstab des Landesverfassungsgerichts im Blick zu behalten. Dieses ist in seiner Entscheidung zum Ergebnis gekommen, dass das Amt dann als Gemeindeverband i.S.d. Art. 2 Abs. 2 S. 2 LV SH anzusehen ist, wenn schon ein einzelnes der 87 Ämter so viele Selbstverwaltungsaufgaben wahrnimmt, dass es einer kommunalen Gebietskörperschaft vergleichbar ist, was sich durch die erhebliche Bedeutung des Demokratieprinzips begründet³⁰. Im Hinblick auf den fehlenden einheitlichen Aufgabenbestand der Institutionen dürfe nicht hingenommen werden, dass einzelne Ämter als Gemeindeverband agierten, ohne hierfür hinreichend demokratisch legitimiert zu sein³¹. Die hier relevanten Fragen einer Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze und der Repräsentation der Gemeinde erscheinen nicht derart weniger gravierend, als dass sie zu einem anderen Entscheidungsmaßstab drängen würden. Es muss derzeit deshalb davon ausgegangen werden, dass sich auch eine Neuregelung in dieser Hinsicht an dem Maßstab des Landesverfassungsgerichts zu orientieren hat. Dieser Maßstab könnte es aber schwierig machen, ein Wahlverfahren zu gestalten, das sich an den Gebieten der amtsangehörigen Gemeinden orientiert und zugleich alle Konstellationen schleswig-holsteinischer Ämter hinreichend erfasst.

3. Wahlkreiseinteilung losgelöst von den Grenzen der amtsangehörigen Gemeinden

Alternativ dazu könnten die Wahlkreise auch unabhängig von den Gemeindegrößen gebildet werden. Dabei wäre es relativ unproblematisch möglich, die Wahlkreise so zu gestalten, dass sie eine ungefähr gleiche Größe aufweisen und den Anforderungen des § 15 Abs. 2 GKWG

genügen. Auch ließe sich aus der jeweiligen Anzahl von Vertretern einer einzelnen Gemeinde ohne Weiteres eine Gesamtanzahl von Vertretern des Amtsausschusses errechnen, die dann auf die einzelnen Wahlkreise verteilt werden könnten. Die im Gemeinde- und Kreiswahlggesetz angelegte Kombination von Mehrheitswahl und Verhältniswahl ließe sich so auch im Amtsgebiet anwenden. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl wäre damit beachtet. Ein gleichmäßiger Zuschnitt von Wahlkreisen, unabhängig der Gemeindegrößen, könnte aber dazu führen, dass die einzelnen Gemeinden nicht mehr im Amtsausschuss repräsentiert werden. So lässt sich nicht voraussehen, ob sich die Wählerentscheidung nicht auf Kandidaten beschränkt, die allesamt aus wenigen amtsangehörigen Gemeinden stammen und aus anderen Gemeinden überhaupt keine Kandidaten oder Vertreter stammen. Schließlich könnte es passieren, dass sogar die Bürgermeister einzelner Gemeinden nicht im Amtsausschuss vertreten sind.³² Dieser ist aber nach § 51 Abs. 1 GO gesetzlicher Vertreter der Gemeinden. Gleichwohl müsste er sich zur Wahl stellen und von den Bürgern gewählt werden. Die Organe der Gemeinden müssten dadurch auf der Amtsebene an Einfluss verlieren, obwohl es die Gemeinden sind, die Träger der Körperschaft „Amt“ sind. Die Zusage eines vollberechtigten Grundmandats für die Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinde könnte zumindest diesem Problem zwar entgegenwirken, würde aber an die einzelnen Gemeinden anknüpfen und müsste so mit den Wahlkreisen, die gerade unabhängig vom Zuschnitt der amtsangehörigen Gemeinden gebildet werden, in Konflikt geraten. Dies könnte letztendlich sogar zu einer überhöhten Repräsentation einzelner Gemeinden führen, weil die Bürger kleinerer Gemeinden dann über einen weiteren Vertreter abstimmen könnten und dies im Vergleich zu größeren Gemeinden unverhältnismäßig werden könnte.

Fraglich ist, ob sich dies durch erweiterte Beteiligungsrechte zugunsten der Gemeinden kompensieren ließe. So könnte der Amtsausschuss durch zusätzliche Mitglieder ergänzt werden, die den Gemeindeorganen entstammen. Wollte man dies jedoch über vollwertig stimmberechtigte Mitglieder erreichen, müssten diese zwangsläufig in Konkurrenz zu den unmittelbar demokratisch legitimierten Mitgliedern des Amtsausschusses treten. Dessen ungeachtet müsste sich auch die tatsächliche Größe eines solchen Amtsausschusses Problemen ausgesetzt sehen. Durch das Erste und Zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz haben sich die Ämter vergrößert³³. Schon damals änderte der Gesetzgeber die Berechnungsmethode des § 9 AO a.F., weil er befürchtete, dass ansonsten die neuen, vergrößerten Ämter zu viele Mitglieder in ihren Amts-

ausschüssen hätten und so ihre Handlungsfähigkeit verlieren würden³⁴. Gleichwohl können Amtsausschüsse mittlerweile an die 60 Mitglieder haben³⁵. Eine weitere Ergänzung mit stimmberechtigten Mitgliedern erscheint problematisch.

Die Handlungsfähigkeit des Amtsausschusses könnte stärker gesichert bleiben, wenn zusätzliche Beteiligte keine vollwertigen Mitgliederrechte hätten (stimmloses Grundmandat). Denkbar wäre es also, dass aus den Gemeindevertretungen entsendete Beteiligte nur unterhalb der Schwelle des Stimmrechts agieren, indem sie beispielsweise nur an Beratungen durch Anhörung und Stellungnahmen teilnehmen, Auskunftsrechte haben oder Anträge stellen können, wie es für Minderheitenfraktionen in der Gemeindevertretung in § 46 Abs. 2 GO vorgesehen ist. Weitere mögliche Mitgliederrechte könnten ein Anwesenheitsrecht, das Recht auf Ladung und ein allgemeines Rederecht sowie ein Kontrollrecht, orientiert an § 30 GO, sein³⁶. Gerade im Hinblick auf die gemeindliche Selbstverwaltung dürften solche Mitgliedsrechte aber nur eine geringe Stärkung bewirken.

Bei einem solchen Modell wäre daneben abzuwarten, wie die gemeindlichen Wählergruppen mit der veränderten Situation umgehen und die Kandidatenauswahl, unabhängig der einzelnen Gemeindezugehörigkeit, steuern. Dies könnte sich im Endeffekt zulasten der in der Praxis oftmals erfolgreichen gemeindlichen Wählergemeinschaften auswirken. Zwar könnten auch sie sich zu „Amtswählergruppen“ wandeln, doch dürfte die gemeindliche Verwurzelung dabei leiden. Berücksichtigt man, dass in Schleswig-Holstein der überwiegende Teil der Gemeindevertreter in amtsangehörigen Gemeinden kommunalen Wählergemeinschaften angehört, dürften dies auf der Amtsebene erheblich zurückgehen. Eine besondere Begünstigung gemeindlicher Wählergruppen für die Wahl auf der Amtsebene dürfte nicht zu begründen sein.

²⁹ BVerfGE 16, 130 (136); vgl. auch BVerfGE 13, 243 (246); Schreiber, BWahlG, 8. Aufl. 2009, § 3 Rn. 1. Vgl. auch § 15 Abs. 2 GKWG, der jedoch für die im GKWG angelegte Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl eine Aussage trifft.

³⁰ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 54.

³¹ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 56 ff.

³² Auch der Schleswig-Holsteinische Gemeindegtag äußerte im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht Bedenken in diese Richtung: „Diese [die unmittelbare Wahl des Amtsausschusses] sei auch abzulehnen, weil dadurch die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister als maßgebliche Vertreter ihrer Gemeinden nicht mehr automatisch im Amtsausschuss vertreten wären“, LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 23.

³³ Schliesky/Ernst/Schulz (Fn. 4), S. 63 f.; Ernst, Die Gemeinde SH 2007, 307 (309).

³⁴ LT-Drs. 16/1003, S. 34 f.

³⁵ Vgl. Schliesky/Ernst/Schulz (Fn. 4), S. 89, wo sich das Beispiel des Amtes Südtondern findet, dessen Amtsausschuss 56 Mitglieder aufweist.

³⁶ Vgl. Dehn, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausschuss Schleswig-Holstein, B 1 SH, § 46 GO Rn. 5.

Im Vorfeld nicht absehen ließe sich bei einer solchen Neugestaltung, ob das Amt damit auch zu einer Gebietskörperschaft werden würde. Dies hat der historische Gesetzgeber zwar (bewusst) vermeiden wollen, doch darf dieser Entscheidung nicht zu viel Bedeutung zugemessen werden. Denn dass die normative Lage gegenüber faktischen Entwicklungen nicht immun ist und diese Änderungen sogar zur Verfassungswidrigkeit der zugrunde liegenden Regelungen führen kann, haben die Verfahren über die Amtsordnung eindrucksvoll bewiesen.

Zum Teil wird als konstituierendes Merkmal einer Gebietskörperschaft schon eine unmittelbare Volksvertretung angesehen³⁷. Andere stellen auf eine zumindest subsidiäre Allzuständigkeit ab, wofür in faktischer Hinsicht der erheblich angewachsene Aufgabenbestand des Amtes, die Professionalisierung der Amtsverwaltung und die Rückbildung der Gemeindeverwaltung zu berücksichtigen wären³⁸. Hinsichtlich der Mitgliedschaft ist bislang gesicherter Befund, dass das Amt von den amtsangehörigen Gemeinden getragen wird, nicht aber von den Bewohnern. Auch hier stellt sich aber die Frage, ob sich dieser Schluss bei Einführung eines unmittelbar gewählten Amtsausschusses noch halten lässt.

Schließlich dürfte sich durch die Einführung einer unmittelbaren Wahl des Amtsausschusses die faktisch erlangte Position des Amtes normativ festigen. Das Amt dürfte zu einem weitaus eigenständi-

geren Pol im kommunalen Gefüge werden, als bisher gewohnt, wenn nicht sogar, auch normativ begründet, zum dominanten Akteur. Gerade das Gewicht, das eine unmittelbare demokratische Legitimation den Organen und Handlungen des Amtes verleiht, darf in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden. Es erscheint kaum zu verhindern, dass ein solcher Zuwachs an Legitimität weitere tatsächliche Veränderungen nach sich zieht. Dadurch besteht die Gefahr, dass das Amt eine normative und tatsächliche Sogwirkung im kommunalen Raum entwickelt. Dies könnte nur zulasten der amtsangehörigen Gemeinden gehen. Gerade die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden hätten einer unmittelbar demokratisch legitimierten Amtsverwaltung tatsächlich kaum etwas entgegenzusetzen.

V. Fazit

Will man das Urteil des Gerichts nicht zum Ausgangspunkt einer größer angelegten Debatte über die Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein nehmen, erscheint zur Sicherung der kleinteiligen Gemeindestruktur des Landes die Realisierung eines Modells der Aufgabenbegrenzung vorzugswürdig³⁹. Ein Regelungsmodell, das sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt und so einerseits die Entwicklung der Ämter zu Gemeindeverbänden verhindert, andererseits aber dem Bedürfnis nach einer Kooperation der Gemeinden sowie die Entwicklungsfähigkeit des ländlichen Raums hinreichend be-

rücksichtigt, besteht – ausgehend von den vorstehenden Überlegungen – zum Teil aus Elementen, die in einer derart engen Verbindung stehen, dass eine gemeinsame Normierung angezeigt ist, während andere unabhängig voneinander eingefügt werden könnten. Dies gilt insbesondere für die ergänzenden Regelungen, die vor allem dazu dienen, ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit zu erzielen. Das Katalogmodell stellt weitgehend ein in sich geschlossenes System dar, so dass Handlungsspielraum vor allem bei der Ausgestaltung der Aufgabenkataloge besteht. Auswahl- und Negativkatalog erscheinen nicht verzichtbar, auf einen Positivkatalog könnte bei Zuordnung der Aufgaben zu den anderen Katalogen – wohl nicht komplett in den Auswahlkatalog, da die Aufgaben qualitativ höherwertig sind – ggf. verzichtet werden, obwohl die zusätzliche Legitimationswirkung und die differenzierte Abstufungsmöglichkeit nach qualitativen Kriterien nicht unterschätzt werden sollten. Von den ergänzenden Maßnahmen ist die Anzeigepflicht an die Kommunalaufsicht zwingend, da das Gericht die Pflicht zur Prozessbeobachtung ausdrücklich hervorgehoben hat⁴⁰.

³⁷ So OVG Lüneburg, OVG 26, 487 (494).

³⁸ Zusammenfassend Schliesky/Ernst/Schulz (Fn. 4), S. 44 ff., 98 ff., 105 f.

³⁹ Formulierungsvorschlag bei Ernst/Schulz (Fn. 6), S. 77 ff.

⁴⁰ LVerfG SH, Ur. v. 26.02.2010, 1/09, Rn. 88.

Drohende Legitimationsdefizite der Amtsausschüsse verletzen die Landesverfassung – Anmerkungen zum ersten Urteil des Landesverfassungsgerichts¹

RiSG Dr. Andy Groth, Berlin*

I. Einleitung

Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts (LVerfG) zur Gemeindeverbandsqualität der Ämter und zur Frage, ob direkt durch das Volk gewählte Amtsausschüsse verfassungsrechtlich geboten sind, ist aus unterschiedlichen Gründen mit Spannung erwartet worden: Zum einen handelte sich überhaupt um das erste Urteil des erst zum 1. Mai 2008 konstituierten und damit jüngsten deutschen Landesverfassungsgerichts. Zum anderen hatte sich das LVerfG mit einer Rechtsfrage zu befassen, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als sein „funktionaler Vorgänger“ vor gut 30 Jahren schon einmal

zu entscheiden hatte². Von Interesse war es deshalb auch, ob das LVerfG die Rechtsprechung des BVerfG fortsetzen oder ob es mit ihr brechen würde. Auf diese Frage freilich geben die Entscheidungsgründe keine eindeutige Antwort. Zwar sind Parallelen zum früheren Urteil des BVerfG unverkennbar und mehr noch bemüht sich das LVerfG in der Formulierung der Gründe darum, seine Entscheidung in die Tradition der Rechtsprechung des BVerfG zu stellen. Dennoch setzt es in wesentlichen Fragen neue, eigenständige Akzente.

II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit

der Zusammensetzung der Amtsausschüsse bereits zum zweiten Mal Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung geworden ist, mag angesichts der (scheinbaren) Einfachheit der verfassungsrechtliche Ausgangslage erstaunen. Die prüfungsmaßstäbliche Norm des Art. 2 Abs. 2 LV SH lautet: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen. Es handelt durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie durch Abstimmungen.“ Ergänzend bestimmt Art. 3 Abs. 1 LV SH: „Die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden und die Abstimmungen sind allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.“ Wären Ämter Gemeindeverbände, müssten die Amtsausschüsse oder entsprechende Vertretungsorgane demzufolge unmittelbar demokratisch legitimiert – d. h. direkt vom Volk gewählt – sein. Die gegenwärtige Rechtslage, die in § 9 AO SH lediglich

¹ LVerfG, Urteil vom 26. Februar 2010 – LVerfG 1/09, Die Gemeinde SH 2010, 79.

* Der Autor ist Richter am Sozialgericht Schleswig und zurzeit an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgeordnet.

² BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 1 BvK 1/78, BVerfGE 52, 95.

eine von den Bürgermeistern und Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden abgeleitete und damit bloß mittelbare demokratische Legitimation der Amtsausschüsse vorsieht, wäre damit unvereinbar.

III. Politische Ausgangslage

Für die Streitanzichtigkeit der hier maßgebenden Fragen sorgen allerdings nicht nur verfassungsrechtliche Unwägbarkeiten sondern auch politische Machtinteressen. Gerade in Ämtern mit vielen kleinen Gemeinden werden die einzelnen amtsangehörigen Gemeinden fast ausschließlich durch deren Bürgermeister vertreten (vgl. § 9 Abs. 1 AO SH). Dies führt dazu, dass insbesondere in solchen Amtsausschüssen kleinere Parteien und Wählergemeinschaften deutlich unterrepräsentiert sind. Nicht umsonst ist der Normenkontrollantrag im vorliegenden Verfahren von den Fraktionen von Bündnis 90/DIE GRÜNEN und vom SSW eingebracht worden. Die großzügige Ausgestaltung des Art. 44 Abs. 2 Nr. 2 LV SH hatte dies überhaupt erst möglich gemacht.

IV. Gemeindeverbandsqualität der Ämter?

Was die entscheidungserhebliche Definition des Gemeindeverbands anbelangt, hält das LVerfG uneingeschränkt an Hergebrachtem fest. Wie bereits das BVerfG³ unterscheidet es zwischen Gemeindeverbänden, die vom Gesetzgeber planvoll als Gebietskörperschaften zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildet worden sind (formelle Gemeindeverbände) und kommunalen Zusammenschlüssen, die (insbesondere aufgrund eines schleichenden Aufgabenzuwachses) den Gebietskörperschaften nach Umfang und Gewicht der von ihnen wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben vergleichbar sind (materielle Gemeindeverbände). Wie das BVerfG ordnet das LVerfG richtigerweise beide Gemeindeverbandstypen dem Gemeindeverbandsbegriff des Art. 2 Abs. 2 LV SH zu und stellt zugleich fest, dass die Ämter keine Gebietskörperschaften und damit keine formellen Gemeindeverbände sind. Dagegen ist nichts zu erinnern.

Bleibe nur noch die Frage nach der materiellen Gemeindeverbandsqualität der Ämter. Diese hatte das Bundesverfassungsgericht seinerzeit verneint, ohne wirklich überzeugende Kriterien dafür entwickeln zu können, wann kommunale Zusammenschlüsse im Hinblick auf das Gewicht der von ihnen wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben mit Gebietskörperschaften vergleichbar werden⁴. Auch das LVerfG enthält sich – offenbar ebenfalls mangels greifbarer Kriterien – einer abschließenden Antwort auf die Frage, ob zumindest einzelne der schleswig-holsteinischen Ämter zwischenzeitlich den Sta-

tus materieller Gemeindeverbände erreicht haben⁵. Dies kann zwar kaum befriedigen, von jemandem, der selbst keine adäquate Lösung anzubieten vermag⁶, aber auch nicht ernsthaft kritisiert werden.

V. Die Gefahr von Legitimationsdefiziten als Verfassungsverstoß

Die offen gelassene Frage nach der materiellen Gemeindeverbandsqualität der Ämter umgeht das LVerfG allerdings elegant und hebt sich damit auch von der Vorläuferentscheidung des BVerfG ab: Weil sich der Gesetzgeber mit § 5 Abs. 1 Satz 1 AO SH für eine offene Aufgabenzuweisung entschieden und damit die Entscheidung über die Entwicklung der Ämter zu materiellen Gemeindeverbänden einem von ihm nicht mehr steuerbaren dynamischen Prozess überlassen habe, treffe ihn eine verfassungsrechtliche Nachbesserungspflicht, sobald sich erste Ämter nach Umfang und Gewicht der von ihnen wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben formellen Gemeindeverbänden annäherten.

Art. 2 Abs. 2 LV SH ist nach Überzeugung des LVerfG also schon dann verletzt, wenn die Gefahr besteht, dass einzelne Ämter den Status von materiellen Gemeindeverbänden erreichen, sofern der Gesetzgeber diese Gefahr durch die gesetzliche Ausgestaltung der Amtsordnung selbst heraufbeschworen hat. Die Argumentation erinnert an die Rechtsprechung des BVerfG zur Beeinträchtigung der objektiven Grundrechtsgehalte bei bloßer Grundrechtsgefährdung. Sie vermag dogmatisch zu überzeugen, stellt das LVerfG aber vor die weitere Aufgabe, die Gefahrenschwelle zu bestimmen. Schon um nicht in Widerspruch zur Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1979 zu geraten, konnte das LVerfG insoweit nicht auf die Entstehung des § 5 AO SH im Jahr 1966 abstellen, obwohl es selbst überzeugend nachgewiesen hat, dass die heutige Entwicklung bereits damals von einigen der handelnden Akteure vorhergesehen worden ist⁷. Voraussetzung für die Überschreitung der Gefahrenschwelle sei vielmehr neben der gesetzlichen Eröffnung von Spielräumen für die Entwicklung zum Gemeindeverband auch die ausufernde Inanspruchnahme dieser Spielräume durch die Ämter. Daran habe es im Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch gefehlt. Dass eine solche Situation inzwischen vorliege, macht das Gericht im Wesentlichen daran fest, dass einzelne Gemeinden zwischenzeitlich bereits Planungsentscheidungen auf die Ämter übertragen haben.

Hier bleibt die Entscheidung leider ähnlich konturlos wie die Vorläuferentscheidung: Während das BVerfG seinerzeit davon ausging, dass die Ämter offensichtlich noch keine materiellen Gemeindeverbän-

de seien, hält das LVerfG nunmehr zumindest die Gefahrenschwelle auf dem Weg zum materiellen Gemeindeverband für offensichtlich überschritten. Beide Urteile wirken in diesem Punkt mangels verwertbarer Kriterien wie „aus dem Bauch heraus“ getroffene Entscheidungen. Zwar muss im Zweifelsfall ein Verfassungsgericht zur letztverantwortlichen Auslegung der Verfassung auch solche Entscheidungen treffen dürfen; die Legitimität dieser Entscheidung des LVerfG erscheint schon angesichts der Abstimmungsmehrheit von 8:0 kaum beeinträchtigt. Was die erforderlichen Neuregelungen anbelangt, dürfte sie den Gesetzgeber allerdings ein Stück weit ratlos zurück lassen.

VI. Folgerungen für die Neugestaltung der Amtsordnung

Die (flächendeckende) Einführung einer Direktwahl der Amtsausschüsse würde nicht nur die bisherige Struktur der Ämter als „Bundkörperschaften“⁸ grundlegend in Frage stellen, die dreistufige kommunale Aufgabenerfüllung unter jeweiliger Einbeziehung unmittelbar demokratisch legitimerter Volksvertretungen wäre in einem geografisch kleinen und volkswirtschaftlich schwächeren Land wie Schleswig-Holstein auch in erhöhtem Maße rechtfertigungsbedürftig. Die vom LVerfG goutierte Alternative, Volkswahlen nur in den Ämtern durchzuführen, die sich materiellen Gemeindeverbänden annäherten, würde den Gesetzgeber dagegen ebenso wie die weitere Alternative, die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter gesetzlich zu beschränken, um die Entwicklung der Ämter zu Gemeindeverbänden aufzuhalten, vor erhebliche Probleme stellen. Er müsste die – letztlich von beiden Verfassungsgerichtsentscheidungen offen gelassene – Frage nach der Gefahrenschwelle selbst beantworten, also selbst festlegen, bis zu welchem Status sich Ämter materiellen Gemeindeverbänden annähern dürfen, ohne dass eine Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH zu befürchten steht. Die formelle Vorgabe, dass eine Konkretisierung dieser Gefahrenschwelle nur mittels eines Katalogs von

³ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 1 BvK 1/78, BVerfGE 52, 95 (110 ff.).

⁴ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 1 BvK 1/78, BVerfGE 52, 95 (120 ff.).

⁵ Die Ausführungen bei Rdnr. 96 der Entscheidung zeigen allerdings, dass das LVerfG zumindest zu dieser Auffassung tendiert. So spreche „viele dafür, dass die Institution Amt bereits als Gemeindeverband im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV zu qualifizieren ist.“

⁶ Vgl. Groth, in: Caspar/Nolte/Ewer/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 46 Rdnr. 47.

⁷ So zitiert das LVerfG die Niederschrift über die Stellungnahme des Abgeordneten Conrad wie folgt: „Die innere Kraft eines solchen Amtes werde von der Aufgabenstellung her, die ihm mit den neuen §§ 3 und 5 eingeräumt werden soll, dazu führen, dass sich aus dem Amt eine Teilgemeinde entwickelt, die möglicherweise in 15 oder 20 Jahren in eine völlig neue Gemeinde einmündet.“

⁸ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 1 BvK 1/78, BVerfGE 52, 95 (119).

Selbstverwaltungsaufgaben und nicht über eine „abstrakte Kernbereichssperre“ möglich sein werde, erweist sich für die erforderliche materielle Gewichtung der gerade noch und der schon nicht mehr übertragbaren Selbstverwaltungsaufgaben als nur bedingt hilfreich. Landesregierung und Landtag kann nur geraten werden, das Problem schnell anzugehen und die (scheinbar) lange Umsetzungsfrist bis Ende 2014 nicht als Ruhekissen anzusehen. Auf Bundesebene gibt die verfassungsgerichtlich bis zum 31. Dezember 2010 verordnete⁹ und schließlich erst kurz vor Toresschluss erreichte Jobcenterreform¹⁰ gerade ein warnendes Beispiel dafür, wie knapp auch im Organisationsrecht scheinbar großzügig gesetzte Umsetzungsfristen werden können.

Einen möglichen „dritten Weg“ spricht das Gericht nicht an. Er sollte aber, den Traditionen des Landes zum Trotz, zumindest mitbedacht werden: die Umwandlung der

Ämter zu ländlichen Großgemeinden. Dabei muss es nicht um unpopuläre allgemeine Gemeindegebietsreformen gehen, die angesichts der zu erwartenden Widerstände vor Ort die begrenzten Kräfte des Landes ohnehin überfordern würden. Wo allerdings Gemeinden damit beginnen, dem Amt neben der Flächennutzungsplanung, der Landschaftsplanung und der Dorfentwicklungsplanung auch die Bauleitplanung zu übertragen und sich damit ihrer wohl wesentlichsten Selbstverwaltungsaufgabe freiwillig begeben, erscheint der Weg zu freiwilligen Gemeindegemeinschaften (vgl. §§ 14-16 GO SH) schon jetzt bereitet. Das Innenministerium sollte es sich zur Aufgabe machen, derartige Initiativen zu befördern.

VII. Fazit

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat – ungeachtet der vereinzelten Kritikpunkte – seine erste Bewährungsprobe mit Bravour bestanden

und damit untermauert, dass seine wenn auch späte Konstituierung die richtige Entscheidung war. Hervorzuheben ist nicht nur, dass das Verfahren – freilich auch wegen des bisher überschaubaren Geschäftsanfalls – innerhalb weniger Monate und damit sicherlich zügiger beendet werden konnte, als dies beim seit Jahren am Rande seiner Kapazitätsgrenzen arbeitenden Bundesverfassungsgericht möglich gewesen wäre. Die Einstimmigkeit der kommunalpolitisch brisanten Entscheidung, von der noch dazu eher die kleinere Parteien und Wählergemeinschaften als die großen Volksparteien profitieren dürften, profiliert das LVerfG zugleich als überparteilichen Hüter der Landesverfassung in einem politisch tief gespaltenen Land.

⁹ BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, BVerfGE 119, 331.

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e) vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) und Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundversicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010 (BGBl. I S. 1112).

Kommunalverfassungsrechtliche Veränderungen von Organisation und Verfahren als Reaktion auf veränderte Aufgaben*

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

I. Prämissen

Die Organisatoren des diesjährigen Schleswiger Forums zum Öffentlichen Recht geben den tatsächlichen und rechtlichen Wandel kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge vor. Auch das LVerfG SH teilt in seinem Urteil zur Amtsordnung diesem Befund¹. Und schließlich füllen die mehr oder weniger interessen geleiteten Veröffentlichungen zum Bestand der Selbstverwaltung seit geraumer Zeit die Fachzeitschriften². Vor diesem Hintergrund nehme ich diese angebliche oder tatsächliche Veränderung der gemeindlichen Daseinsvorsorge als gegeben hin, ohne ihr eigens nachzuspüren.

Die mir überantwortete Aufgabenstellung ist für sich betrachtet wenig aussagekräftig. Sie erklärt sich erst und nur in Verbindung mit dem Generalthema. Ich erlaube mir daher, das Adjektiv „kommunalverfassungsrechtlich“ voranzustellen, um den Gegenstand meiner Betrachtungen zu konkretisieren. Es geht also im Folgenden um die Konstitution der kommunalen Selbstverwaltungsträger, die fortzuentwickeln ist, weil die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge anderenfalls nicht mehr adäquat wahrgenommen werden können. Nur angemerkt sei, dass die Daseinsvorsorge kein Rechtsbegriff ist, sondern deskriptiv Leistungen zur Befriedigung der Bedürfnisse für eine dem jeweili-

gen Lebensstandard entsprechende Lebensführung bündelt³.

Schließlich ist von organisations- und verfahrensrechtlichen Veränderungen „als Reaktion“ die Rede. Deswegen stellen sich die Fragen nach dem Re-Akteur und der Re-Aktionsebene. „Die Durchführung der Wasser- und Energieversorgung gehört zu den typischen, die Daseinsvorsorge betreffenden Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften“, meint das BVerfG⁴ und stellt damit vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fest, dass die darin verbürgte eigenverantwortliche Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Gemeinden auch für die Wasser- und Energieversorgung gilt. Sie sind zuständig für diese Aufgaben und dürfen sie in eigener Verantwortung wahrnehmen, soweit der lokale Bezug reicht. Die gemeindliche Organisationshoheit folgt insoweit der Verbandskompetenz nach, und beides vollzieht sich im Rahmen der Gesetze. Maßgeblich ausgestaltet und eingegrenzt werden der kommunale Aufgabenbestand und die Eigenverantwortlichkeit der Wahrnehmung mithin durch das einfache Gesetzesrecht. Organisatorische Reaktionen auf eine veränderte kommunale Daseinsvorsorge können also durch die Gemeinde inner-

halb des geltenden Kommunalverfassungsrechts und durch den Landesgesetzgeber mittels Gesetzesänderung erfolgen.

II. Aufmerksamkeitsfelder

1. Privatisierung und Modernisierung der Gemeindeverwaltung

Teilweise unreflektiert wird der inneren Organisation ebenso wie den Rechts- und Handlungsformen privater Wirtschaftseinheiten eine Vorbildfunktion unterstellt. Das betrifft die kommunale Daseinsvorsorge insbesondere dort, wo sie zugleich als wirtschaftliche oder – von Gesetzes wegen fingiert – als nichtwirtschaftliche Betätigung daherkommt.⁵ Eine Folge ist gemeindliches Handeln in den Formen und Bahnen des Privatrechts, eine andere die Modernisierung der originären Gemeindeorganisation im Sinne des Neuen Steuerungsmodells. Beides setzt Entscheidungen der einzelnen Gemeinde voraus, die zu einer dezentralisierten Kommunalverwaltung führen und das geltende Kommunalverfassungsrecht herausfordern⁶. Denn den Kommunen ist ihre corporate-governance-Struktur institutionell vorgegeben. „Sie sind Dezentralen eines demokratisch organisierten Staates und deshalb auf Le-

* Um Fußnoten ergänztes Manuskript des Vortrags für das 14. Schleswiger Forum zum Öffentlichen Recht am 11. Juni 2010 beim OVG Schleswig. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

¹ LVerfG SH, NordÖR 2010, 155 ff. (Rn. 87 ff.); vgl. hierzu auch Schliesky/Ernst/Schulz, Die Gemeinde, 2009, 206 (208 f. m.w.N.).

² Siehe z.B. Henneke, Der Landkreis, 2009, 399 ff.; Oebbecke, DVBl. 2009, 1152 ff.; Steiner, BayVBl. 2010, 161 ff.; zur historischen Entwicklung kommunaler Aufgaben Seckelmann, dms 2008, 267 ff.

³ Burgi, Kommunalrecht, 2006, § 17 Rn. 11 ff.

⁴ BVerfG, NJW 1990, 1783.

⁵ Vgl. 101 Abs. 1 u. 4 GO SH.

⁶ I.d.S. schon von Mutius, in: FS Stern, 1997, 685 (686).

gitimation angewiesen: Es muss sichergestellt sein, dass das kommunale Vertretungsorgan die Zügel in Händen hält⁷.

2. Grenzüberschreitung und interkommunale Kooperation

Vor allem in Ballungsräumen erscheint nichts selbstverständlicher als eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, die sich nicht an den teilweise willkürlich gezogenen Gemeindegrenzen, sondern an den ökonomischen Verhältnissen orientiert. Und so geschieht es dann auch in immer größerem Umfang, ohne dass dadurch großes Aufsehen erregt würde. Für Schleswig-Holstein ist zur Veranschaulichung nur an den Mehrheitsgesellschafter der Kieler Stadtwerke AG zu erinnern, der bekanntlich in Gestalt der MVV Energie AG seinen Sitz in Mannheim hat.

Dabei ist die grenzüberschreitende Tätigkeit in Privatrechtsform nur die Seite der Medaille, deren andere die interkommunale Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlichen Formen bildet: Die Gründung eines Zweckverbandes bzw. der Beitritt zu einem bestehenden Zweckverband nach dem jeweils einschlägigen Gesetz über kommunale Zusammen- bzw. Gemeinschaftsarbeit schafft eine weitere Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. §§ 2 ff. GkZ SH). Die Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens (vgl. § 19c Abs. 1 Satz 1 GkZ SH) oder die Beteiligung daran (vgl. § 19c Abs. 1 Satz 2 GkZ SH) führt zu einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 19b GkZ SH; siehe auch § 106a Abs. 1 Satz 1 GO SH). Ebenso wie das Kommunalunternehmen eröffnet das gemeinsame Kommunalunternehmen zudem Beteiligungsoptionen an anderen Unternehmen und (Kapital-)Gesellschaften. Daneben besteht die Möglichkeit, Zweckvereinbarungen in Form von delegierenden oder mandatierenden Aufgabenübertragungen abzuschließen.

Ungeachtet der Organisationsform der interkommunalen Kooperation stellt sich die Frage nach der Absicherung der aus der Aufgabenverantwortung der Kommune und ihrem demokratischen Kontrollanspruch erwachsenden Einwirkungsrechte⁸. Auf das ohne Gesamtkonzept entstandene Verwaltungskooperationsrecht treffen zudem der unbedingte Geltungsanspruch des Vergaberechts und ein funktionales Auftragsverständnis, denen die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft bzw. Wirtschaft fremd ist. Maßgeblich kommt es darauf an, ob sich ein privates oder öffentliches Unternehmen am Markt betätigt; die Rechtsform dieses Unternehmens ist dagegen unbeachtlich. Betroffen sind insbesondere die zukunftssträchtigen Felder Ver- und Entsorgung, Tourismusförderung und Regionalmarketing, Bildung und Kultur sowie Informationstechnologie.

3. Ämterverwaltung

Naturgemäß hat auch der Gesetzgeber reagiert: Während die sog. „Hochzonung“ die Verlagerung von Aufgaben weg von der gemeindlichen Ebene betrifft, bietet die Amtsordnung die Möglichkeit, Kommunen in Ämtern, das heißt: zusätzlichen Körperschaften des öffentlichen Rechts, zusammenzuschließen (§ 1 Abs. 2 AO SH). Die Aufgabe der Ämter besteht darin, die Beschlüsse der Gemeinden vorzubereiten und nach diesen Beschlüssen die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden durchzuführen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AO SH). Ferner sind die Ämter Träger der gesetzlichen Aufgaben und der ihnen nach § 5 AO SH übertragenen Aufgaben (§ 3 Abs. 2 AO SH). Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AO SH können mehrere amtsangehörige Gemeinden gemeinsam dem Amt über die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO SH hinaus Selbstverwaltungsaufgaben übertragen.

Auch im Falle der Ämterverwaltung reduziert sich die Mitwirkung des Selbstverwaltungsträgers Gemeinde auf eine Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft sowie eine mittelbare Repräsentation des Gemeindevolkes im Amtsausschuss. Nicht zuletzt infolge der von Gesetzes wegen nicht beschränkten Übertragung von Selbstverwaltungsangelegenheiten vermag mit dem Amt im Einzelfall ein Gemeindeverband zu entstehen. An dessen demokratische Legitimation werden dann die nach der LVerf für Selbstverwaltungsträger geltenden Anforderungen gestellt. Das LVerfG SH hat hierfür jüngst den Blick geschärft und den Landesgesetzgeber zur Nachbesserung verpflichtet⁹.

III. Kommunalverfassungsrechtliche Folgen

1. Tatherrschaft des Bürgermeisters

Durch die faktische Macht des Bürgermeisters, die aus der Leitung, Organisation und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung entspringt, und durch ihre rechtliche Absicherung, einerseits in Gestalt der Kompetenzen im Willensbildungsprozess der Gemeindevertretung und andererseits in Form der Vollzugskompetenz, verschieben sich die Gewichte schon naturgemäß zugunsten der Bürgermeisterverwaltung¹⁰. Kernelement der Privatisierungs- wie der Modernisierungsstrategie ist die Entflechtung von Politik und Verwaltung. In deren Gefolge wird das jeweilige Exekutivorgan zu Lasten der kommunalen Vertretungskörperschaften weiter gestärkt. Angesichts der Dezentralisierung der kommunalen Verwaltungsorganisation sind die Entscheidungs-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Vertretungskörperschaft neu zu justieren und wenn nötig zu ergänzen. Wo Teileinheiten der Gemeinde, sei es im Rathaus oder sei es außerhalb, selbständig arbeiten, weil hierin der Sinn

der Organisationsstruktur liegt, ist schon von daher eine laufende Einflussnahme der Gemeindevertretung kontraproduktiv. Steuerung und Kontrolle der verselbständigten Kommunalverwaltung bedeuten folglich Grundentscheidung und Überprüfung ihrer Umsetzung sowie Aufklärung von Missständen. Hierauf sind die bestehenden bürgerschaftlichen Instrumente zu beziehen. Konkret geboten sind deshalb die Erweiterung der Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters, die Nutzung externen Sachverständigen durch die Gemeindevertretung sowie die Erweiterung ihrer Aufklärungsrechte gegenüber der Kommunalverwaltung.

Doch trotz aller dogmatischen Anstrengungen lässt sich die Steuerungskraft der Volksvertretung unter den Bedingungen einer dezentralisierten Kommunalverwaltung so nur unvollkommen erhöhen. Nun könnte daher versucht werden, die Privatisierungs- und Modernisierungswelle einzudämmen. Das erscheint allerdings realitätsfern; Experimentierklauseln sprechen für einen anderen Willen des Gesetzgebers¹¹, von den in den Kommunen obwaltenden politischen Intentionen ganz zu schweigen.

Letztlich steht die Direktwahl des Bürgermeisters einer Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen ihm und der Gemeindevertretung im Wege, die einer dezentralisierten Gemeindeverwaltung korrespondiert. Diese Wahl stärkt vordergründig zwar die demokratische Legitimation des Verwaltungsträgers Kommune. Sie ist angesichts des kommunalpolitischen Kräfteverhältnisses und der kommunalverfassungsrechtlichen Systematik aber wenig zielführend. In der Sache führt die doppelte Volkswahl zu einem „System organisierter Unverantwortlichkeit“¹², weil jeweils unmittelbar legitimierte Mandats- und Amtsträger die Rollenverteilung von Grundentscheidung und Verwaltungsführung nicht durchhalten können.

Sowohl unter den Wirkungsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells als auch der formalen Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung ist die Ausgestaltung des Bürgermeisteramtes ausschließlich im Sinne eines Hauptverwaltungsbeamten, das heißt: ohne eigene politische Funktion, und als einheitlicher Ansprechpartner der Gemeindevertretung in allen Verwaltungsangelegenheiten selbstverwaltungsadäquat. Nur dann bleibt überhaupt eine

⁷ Grawert, in: Reichard (Hrsg.), Kommunen am Markt, 2001, 9 (19).

⁸ Ausführlich Brüning, Der Private bei der Erledigung kommunaler Aufgaben, 1997, S. 107 ff. m.w.N.; Leisner, GewArch. 2009, 337 ff.; Mann, VBIWB 2010, 7 ff. Vgl. auch § 7 ÖffPrivZusG SH.

⁹ LVerfG SH, NordÖR 2010, 155 ff.

¹⁰ Ebenso Schollbach, SächsVBl. 2009, 129 (134), unter Bezug auf die im Unterschied zu parlamentsähnlichen Gremien erhebliche personelle Quantität und fachliche Breite und den daraus erwachsenden Informationsvorsprung der Verwaltungsbürokratie.

¹¹ Dazu Brüning, DÖV 1997, 278 ff.

¹² Banner, VOP 1991, 6.

organscharfe Grenzziehung zwischen Globalsteuerung und operativem Geschäft möglich, so dass für Zielvereinbarungen auch Vertragspartner zur Verfügung stehen. Nur dann ist die politische Dimension von der Ausführungsebene zu trennen, so dass die Kommunalverwaltung, repräsentiert vom Bürgermeister, mit parlamentsähnlichen Instrumenten von der Vertretungskörperschaft gelenkt und kontrolliert werden kann. Die avisierte Abschaffung der Direktwahl der Landräte ist daher ein Schritt in die richtige Richtung¹³.

2. Grenzgang zwischen Verwaltungsorganisation und Wettbewerbsteilnahme

Während bei privatrechtlichen Kooperationsformen das Problem der Ingerenz der Gemeinde unter der Geltung des bundesrechtlichen Gesellschaftsrechts bekannt ist, wird den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ohne weiteres die Eigenschaft zugeschrieben, dass hierüber die politischen Instanzen zusätzlichen Einfluss sichern bzw. die Organisationen stärkeren Bindungen unterworfen werden können¹⁴. Die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeindeorgane sind indes gleichermaßen mediatisiert. Im Gegensatz zu privatrechtlichen Kapitalgesellschaften wird hier aber vermutet, dass der kommunale Träger hinreichend Einfluss auf das Geschäftsgebaren des Kommunalunternehmens besitzt; die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung dieser Rechtsform soll offenbar dafür bürgen¹⁵. Folgerichtig hat sich der Gesetzgeber in den Vorgaben zur Sicherung der Steuerungsfunktion – im Gegensatz zu den Gründungs- und Beteiligungsvorschriften für Unternehmen des privaten Rechts – völlig zurückgehalten. Zu Recht wird deshalb betont, es dürfe nicht allein auf die kommunaladäquate Handhabung durch die maßgeblichen Personen vertraut werden, sondern es bedürfe der rechtlichen Absicherung der Einwirkungsmöglichkeiten¹⁶. Aufgerufen ist damit eine vertragliche Bindung zur Sicherung des strategischen Einflusses einer Kommune auf ihre Trabanten¹⁷ – seit Lena muss man ja wohl sagen: Satelliten –, und zwar ungeachtet ihrer Rechtsnatur.

Ein Weiteres kommt hinzu: In Deutschland besteht auf kommunaler Ebene eine besonders ausdifferenzierte Verwaltungsorganisation, bei der rechtlich verselbständigte Einheiten derselben Organisationsstufe örtlich radiziert identische Aufgaben wahrnehmen, grenzüberschreitend tätig werden und miteinander kooperieren. In weiten Bereichen hat die öffentliche Hand selbst wettbewerbliche Strukturen implementiert oder ist dabei, dies zu tun, und zwar schon dann, wenn erwogen wird, eine bestimmte Tätigkeit nicht selbst zu übernehmen, sondern mit einem anderen Akteur zusammenzuarbeiten. Der EuGH ist darum bemüht, die Grenzlinie zwischen kommunaler Aufgabenerfüllung und Wett-

bewerb zu finden; vieles mutet derzeit noch wie ein Zickzackkurs an¹⁸.

Immerhin ist festzuhalten, dass der organisatorische Zusammenschluss, etwa zu einem Zweckverband, ebenso nicht mehr erforderlich ist wie eine sonstige Form der Aufgabenübertragung, um die Anwendung des Kartellvergaberechts auszuschließen. Vielmehr kann insofern auch ein (öffentlich-rechtlicher) Vertrag Grundlage einer ausschreibungsfreien interkommunalen Zusammenarbeit bilden. Dadurch wird der Gestaltungsspielraum der Kommunen nachhaltig erweitert. Für diese Sicht spricht, dass ein vergaberechtlich relevanter Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen Kooperations- bzw. Organisationsformen kaum auszumachen ist. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf ganz verschiedene Formen sowohl der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern als auch des Verwaltungsaufbaus setzen. Im Gegensatz zu zentralistisch organisierten Einheiten, in denen dieselbe Rechtspersönlichkeit alle Aufgaben wahrnimmt, kommen anderenfalls kleinteilige Strukturen mit Selbstverwaltung in Konflikt mit europäischem Vergaberecht¹⁹.

Danach bildet die Wahrnehmung von öffentlichen Verwaltungszwecken das maßgebliche Kriterium für die Antwort darauf, ob eine Auftragsvergabe zwischen öffentlichen Aufgabenträgern ausschreibungspflichtig ist. Jenseits der originären Aufgaben steht die Verwaltung anderen Wettbewerbern am Markt gleich; innerhalb ihres gesetzlich begründeten Zuständigkeitsbereichs ist sie aber nicht wettbewerblich und damit auch nicht vergaberechtspflichtig tätig. Vielmehr stellt der Auftragsgegenstand ein Mittel zur Bewältigung der Verwaltungsaufgabe dar und die Vergabe dient seiner Beschaffung – allerdings nicht am externen Markt. Der Wettbewerb nach außen, die Chancen Privater, die das Vergaberecht gerade schützen will, sind dadurch nicht betroffen.

Gemessen daran sind jüngste Vorschläge zur Entgrenzung der kommunalen Energiewirtschaft ausgesprochen riskant, drohen sie doch, die mühsam errungene Freistellung weiter Bereiche der interkommunalen Kooperation von einer Ausschreibungspflicht zu konterkarieren. Denn zur Begründung dafür, den Ordnungsrahmen für die kommunalwirtschaftliche Betätigung im Bereich der Energieversorgung als nicht mehr zeitgemäß anzusehen, wird vor allem auf die zunehmende Dynamisierung und Entörtlichung und Internationalisierung des Marktgeschehens und wachsende Formenvielfalt von Kooperationen und ganz wesentlich auf das Fortbestehen teilweise oligopolistischer Strukturen verwiesen²⁰. Diese Argumentation dürfte für große Teile der kommunalen Daseinsvorsorge verallgemeinerungsfähig sein.

3. Demokratische Legitimation der Amtsebene

§ 5 Abs. 1 Satz 1 u. § 9 AO SH sind nach dem Urteil des LVerfG SH vom 26.2.2010 mit Art. 2 Abs. 2 Satz 2 u. Art. 3 Abs. 1 LV SH unvereinbar, weil § 5 Abs. 1 Satz 1 AO SH die Möglichkeit eröffnet, dass sich die Ämter durch die zunehmende Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben zu Gemeindeverbänden entwickeln, für diesen Fall in § 9 AO SH aber keine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Amtsausschusses als des zentralen Entscheidungsorgans der Ämter durch das Volk vorgesehen ist²¹. Gemeindeverbände sind die zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildeten Gebietskörperschaften (formelle Gemeindeverbände) und diesen nach Umfang und Gewicht der von ihnen wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben vergleichbare kommunale Zusammenschlüsse (materielle Gemeindeverbände)²². Ermöglicht der Gesetzgeber durch § 5 Abs. 1 Satz 1 AO SH einen unterschiedlichen Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben bei den einzelnen Ämtern, so ist die Entwicklung der Institution Amt zum Gemeindeverband nach der gesetzgeberischen Konzeption schon dann abgeschlossen, wenn ein erstes Amt einen den kommunalen Gebietskörperschaften vergleichbaren Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben erlangt²³. Eine gewählte Volksvertretung muss nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 u. Art. 3 Abs. 1 LV SH bereits bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung einer Institution als Gemeindeverband vorgesehen sein²⁴.

Hieraus erwachsen Anforderungen an die kommunalverfassungsrechtliche Nachbesserung des Gesetzgebers: Entschließt er sich dazu, die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter zu beschränken, um die Entwicklung der Ämter zu Gemeindeverbänden aufzuhalten, sind

¹³ Vgl. Vorschaltgesetz zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte vom 12.12.2008, GVBl. 2008, S. 784, sowie Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses, LT-Drucks. 16/2766.

¹⁴ Schmidt-Abmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidea, 2. Aufl. 2006, 5/52; auch Held u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Loseblatt-Kommentar, Stand Februar 2008, Vor §§ 107 ff. GO Erl. 3.2.

¹⁵ I.d.S. etwa Knemeyer, in: Henneke (Hrsg.), Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung, 1998, 131 (137 f.).

¹⁶ Schon Knemeyer, in: Henneke (Hrsg.), Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung, 1998, 131 (140).

¹⁷ Vgl. hierzu Engel, in: Henneke (Hrsg.), Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung, 1998, 145 (181 f.). I.d.S. statuiert § 8 ÖffPrivZusG SH „Mindestinhaltsklauseln“.

¹⁸ Ausführlich zur aktuellen Rechtsprechung Brüning, DVBl. 2009, 1539 ff.

¹⁹ Vgl. zur unionsrechtlichen Lage der deutschen Gemeinden Steiner, DVP 2010, 2 ff.

²⁰ Vgl. Burgi, Gutachten zum Ordnungsrahmen für die kommunale Energiewirtschaft, Mitt. StGB NRW 2010, 4 f.

²¹ LVerfG SH, NordÖR 2010, 155 ff.

²² BVerwGE 52, 95.

²³ LVerfG SH, NordÖR 2010, 155 ff. (Rn. 54 ff.).

²⁴ LVerfG SH NordÖR 2010, 155 ff. (Rn. 63).

die Voraussetzungen für die Entwicklung zum Gemeindeverband nach Umfang und Gewicht der übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens der Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 3 Abs. 1 LV SH zu konkretisieren. Dies wird nur mittels Aufstellung eines Kataloges an Selbstverwaltungsaufgaben möglich sein. In tatsächlicher Hinsicht sind ggf. in einzelnen Ämtern Rückübertragungen erforderlich²⁵.

Führt der Gesetzgeber auf Amtsebene eine Volkswahl ein, muss es sich um eine selbstständige Wahl handeln. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH handelt das Volk durch seine „gewählten Vertretungen“ im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Das bedeutet, dass jede der aufgeführten beziehungsweise unter den Sammelbegriff des Gemeindeverbandes fallenden Körperschaften über eine selbstständige, vom Volk gewählte Vertretung verfügen muss, so wie der Kreistag getrennt von den Gemeindevertretungen der kreisangehörigen Gemeinden gewählt wird²⁶.

IV. Die politische Funktion der Selbstverwaltung

Die Kommune als Verwaltungsträger ist nicht um ihrer selbst willen geschaffen, sondern als Instrument der Gemeinwohlverwirklichung. Damit die Sachaufgaben-erfüllung gelingt, bedarf es der adäquaten Organisation. Das Recht, das diese Organisation regelt, hat nicht nur die Funktion, Aufbau und Abläufe festzulegen, sondern legt darüber hinaus die organisatorischen Bedingungen der Gemeinwohlverwirklichung fest und passt sie ggf. neu an²⁷. Darin kommt zum Ausdruck, dass das Verwaltungsorganisationsrecht – und hierzu zählt auch das Kommunalverfassungsrecht – eine zentrale Steuerungsressource sowie einen wesentlichen Baustein für eine gute Verwaltung im Sinne einer umfassend zu verstehenden Good Governance darstellen, wie sie auch vom Unionsrecht eingefordert wird (vgl. Art. 41 der Europäischen Grundrechte-Charta)²⁸.

Allen aufgezeigten kommunalverfassungsrechtlichen Problemlagen ist ein Verlust an Steuerung auf gemeindlicher Ebene gemeinsam: Eine privatisierte und/oder im Sinne des Neuen Steuerungsmodells modernisierte Gemeindeverwaltung beeinträchtigt die Präponderanz der Gemeindevertretung. Bei freiwilliger grenzüberschreitender Kooperation, gleich ob institutioneller oder vertraglicher Art, wird die Steuerungs- und Kontrollfunktion der Vertretungskörperschaft auf Gründungs-, Beitritts- oder Vertragsbeschlüsse reduziert. Im Falle des Zusammenschlusses zu Ämtern sind die gemeindlichen Einflussmöglichkeiten vollständig mediatisiert. Betroffen werden dadurch die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, die insbesondere von der Idee bürgerschaftlicher Partizipation getragen wird. Mindest-

voraussetzung einer Organisationsform als Selbstverwaltung ist die eigenverantwortliche Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch öffentlich-rechtliche Verwaltungsträger unter Mitwirkung der von der Aufgabenstellung Betroffenen²⁹. Und diese „Mitwirkung“ findet ihren vornehmsten, verfassungsrechtlich gebotenen Ausdruck in der Wahl der Gemeindevertreter. Damit hat die Politik Eingang in die Verwaltung und das freie Mandat der Mitglieder der Vertretungskörperschaft Anerkennung gefunden. Wenn die kommunale Selbstverwaltung mithin nicht ihre innere Rechtfertigung in Gestalt eines demokratischen Mehrwertes verlieren soll, muss die Stellung der Selbstverwaltungsbürger wieder zur Geltung gebracht. Eine Schwächung der Gemeindevertretung trägt tendenziell eine Schwächung der Selbstverwaltung als Betroffenenmitwirkung in sich.

Wird nun auf den jeweiligen Aktionsebenen angesetzt und versucht, eine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung zu begrenzen, drängt sich der Verdacht auf, dass damit nur Symptome behandelt, die tieferliegende Krankheit aber gar nicht kuriert wird. Ausweislich der empirischen Fakten zur Aufgabenwahrnehmung durch die Ämter sind ein erheblicher quantitativer Anstieg sowie auch eine qualitative Verstärkung auszumachen. Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem die Tendenz bedeutsam, nicht nur technische Durchführungsaufgaben, sondern Selbstverwaltungsangelegenheiten mit gestalterischem und zukunftsorientiertem Einschlag zu übertragen. Das führt zu der entscheidenden Frage, ob Selbstverwaltung nicht eine gewisse Größe benötigt, um sich entfalten zu können. Gerade die Aufgaben der Daseinsvorsorge setzen technisch, personell und finanziell einen Verwaltungsapparat und ein Gebiet mit einer kritischen Masse voraus, um effektiv und effizient tätig sein zu können.

Wenn es heißt, ohne die unterstützende Funktion der Ämter ließen sich viele der derzeitigen Gemeinden nicht aufrecht erhalten, so ist damit der Finger in die Wunde gelegt. Die Ämter sollen der Entlastung der Klein- und Kleinstgemeinden dienen, die so trotz Aufgaben, die eigentlich ihre Verwaltungs- und Finanzkraft übersteigen, weiterhin als eigenständige Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung bestehen bleiben können³⁰. Allein, in der Praxis bleibt aber kaum noch eine Selbstverwaltungsangelegenheit in der Gemeinde zurück, die Aufwand und Funktion einer Vertretungskörperschaft rechtfertigt. Jedenfalls die Aufgaben der Daseinsvorsorge sind größtenteils der schleswig-holsteinischen Gemeindeförderung entwichen und haben mindestens die Amtsebene erreicht.

V. Fazit

Die kommunale Selbstverwaltung steckt in der Krise, und dabei ist hier und heute die

Lage der kommunalen Haushalte ebenso wenig berücksichtigt worden wie die Wahrnehmung der Betroffenen, die insbesondere in Ballungsräumen gleiche Lebensverhältnisse wollen. Diese Krise ist strukturbedingt und gefährdet die Legitimation der Selbstverwaltungskörperschaften. Der Wandel der ursprünglich zum klassischen Bestand der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft rechnenden Aufgaben der Daseinsvorsorge ist Ursache und Motor dieser Entwicklung. Auch Vertretern der kommunalen Spitzenverbände fällt es offenbar schwer, Selbstverwaltungsaufgaben zu definieren, wenn etwa Landsberg als „Perspektiven der Kommunen“ jüngst „die Zukunftstrends bessere Bildung, mehr Klimaschutz, mehr soziales Engagement und Beschleunigung des Weges in die Informationsgesellschaft“ benennt³¹, allesamt wohl keine originären Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Wo ungeachtet dessen die Wahrnehmung gemeindlicher Angelegenheiten in Rede steht, ist auf die Dezentralisierung und Entgrenzung der unmittelbaren und mittelbaren Kommunalverwaltung organisationsrechtlich zu reagieren: Einerseits ist die Präponderanz der Gemeindevertretung durch entsprechende Organrechte gegenüber Bürgermeister und Verwaltungsapparat wiederherzustellen; andererseits ist das Recht der Verwaltungszusammenarbeit durch weitere Steuerungsinstrumente, insbesondere Vertragselemente, zu erweitern. Letztlich wird eine kommunalverfassungsrechtliche Antwort aber dort zu kurz greifen, wo die Gemeinden keine selbstverwaltungsadäquate Größe haben. Aufgerufen ist damit eine Gebiets- und Funktionalreform der Gemeindeebene³². Unterbleibt sie, wird ein dreistufiger Aufbau der Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein zur Dauerlösung werden. Dass eine durchgreifende Lösung schwierig bis unmöglich ist in einem Land, das sich schon mit der Reduzierung der 40 Wahlkreise für die Landtagswahl unendlich schwer tut, ändert nichts an ihrer Notwendigkeit.

²⁵ LVerfG SH NordÖR 2010, 155 ff. (Rn. 116 f.).

²⁶ LVerfG SH NordÖR 2010, 155 ff. (Rn. 118).

²⁷ Burgi, in: Ruffert (Hrsg.), *Recht und Organisation*, 2003, 55 (64).

²⁸ Stober, NJW 2008, 2301 (2304 m.w.N.); instruktiv Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, 9, 19 f.

²⁹ Burgi, *Kommunalrecht*, 2006, § 2 Rn. 8.

³⁰ Schliesky/Ernst/Schulz, *Die Gemeinde*, 2009, 206 (211).

³¹ *Die Gemeinde* 2009, 201 (204 ff.).

³² In NRW wurden von 1967 bis 1974 aus 2.324 Gemeinden 373, aus 38 Städten 23, aus 57 Kreisen 31 gemacht; zum Vergleich SH: 1.116 Gemeinden, 87 Ämter, 11 Kreise, 60 Städte, davon 4 kreisfreie Städte.



Rettet die lokale Demokratie!

Städte und Gemeinden stärken, Reformen anpacken,
Schuldensumpf trockenlegen

Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes
vom 15. Juni 2010

Kommunen gestalten das Leben vor Ort. Sie sollen die Kinderbetreuung verbessern, Schulen sanieren, Kultur und Sport fördern, die Jugendarbeit verbessern, Abwasser beseitigen, Sozialhilfe zahlen und mit weiteren Investitionen das örtliche Handwerk stärken. Dies alles jedoch mit immer weniger finanziellen Mitteln. Die Finanzlage der Städte und Gemeinden ist katastrophal. Sie werden von wegbrechenden Einnahmen und explodierenden Sozialausgaben in die Zange genommen. Im laufenden Jahr ist mit einem Finanzierungsdefizit von rund -15 Milliarden Euro zu rechnen. Auch die Jahre 2011 bis 2013 lassen nach der jüngsten Steuerschätzung keine Besserung erwarten. Die Sozialausgaben (2010 über 41 Milliarden Euro) werden weiter steigen. Damit geraten die Kommunen endgültig in eine strukturelle Unterfinanzierung. Ihnen droht der Verlust der Handlungsfähigkeit. Das hat gravierende Folgen für das Leben der Menschen vor Ort und führt zwangsläufig zu weniger Investitionen, zum Verfall der Infrastruktur und dazu, dass wichtige Vorhaben wie der Weg in die Bildungsrepublik, eine bessere Kinderbetreuung und die Integrationsförderung nicht im nötigen Umfang vorangetrieben werden können. Die freiwilligen Aufgaben werden zunehmend in Frage gestellt.

Damit ist nicht nur die kommunale Selbstverwaltung, sondern auch die lokale Demokratie gefährdet. Sie ist die Basis unseres Staates.

Der Bürger begegnet dem Staat in erster Linie in seiner Stadt und Gemeinde. Wenn dort nicht mehr ansatzweise das Nötigste geleistet werden kann, wird die Politikverdrossenheit weiter steigen, die Partizipation und die Bereitschaft, sich für die Allgemeinheit einzusetzen, sinken. Die Politik muss sich bewusster werden, **dass ohne die Stadt kein Staat zu machen oder auch nur zu bewahren ist.**

Deshalb brauchen wir jetzt Reformen und eine Neuausrichtung unserer Gesellschaft. Die Reformen müssen dazu beitragen, dass der Sozialstaat finanzierbar bleibt und zukunftsfest wird. Gleichzeitig muss dem demographischen Wandel Rechnung getragen und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands erhöht werden. Dies wird nur mit starken Städten und Gemeinden verwirklicht werden können. Nur wer die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden sichert, ihre Gestaltungsmöglichkeiten erweitert und die kommunale Kompetenz sinnvoll nutzt, sichert auch die lokale Demokratie.

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Marienstraße 6, 12207 Berlin
Kontakt: Franz-Reinhard. Habel@dstgb.de

Stand: 15. Juni 2010



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

1. Kommunale Einnahmesituation verbessern!

Gewerbsteuer reformieren:

- Bewährte Elemente bewahren und stärken.
- Schwachstellen durch Verbreiterung der Bemessensgrundlage – insbesondere durch Einbeziehung der Selbständigen – kurzfristig und ohne bürokratischen Aufwand beseitigen.

Gemeindlichen Umsatzsteueranteil erhöhen.

Grundsteuerreform vorantreiben, Aufkommen verbessern.

2. Ausgaben reduzieren!

Nicht hinnehmbar ist, dass die Kommunen mit den Sozialausgaben in großem Maße gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgaben finanzieren und im Wesentlichen keinen Einfluss auf diese Ausgaben haben. Die Kommunen müssen insbesondere bei den Kosten der Unterkunft für Hartz IV-Empfänger, der Eingliederungshilfe für Behinderte und bei der Grundsicherung im Alter entlastet werden.

Kosten der Unterkunft: Faire Lastentragung zwischen Bund und Kommunen!

- Keine Absenkung, sondern Erhöhung der Bundesbeteiligung.
- Änderung der Anpassungsformel unter Zugrundelegung der tatsächlichen Kosten.
- Zusammenlegung von Unterkunftskosten und Wohngeld.
- Pauschalierung vorsehen, Bürokratiekosten einsparen.

Eingliederungshilfe für Behinderte: Versicherungslösung mit bundesfinanziertem Leistungsgesetz

- Das Risiko einer Behinderung ist – ebenso wie die Pflegebedürftigkeit – ein allgemeines Lebensrisiko. Daher sollte zur teilweisen Abdeckung dieses Risikos ein Versicherungsschutz des Einzelnen eingeführt werden, der organisatorisch mit der Pflegeversicherung verbunden wird.
- Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe brauchen wir ergänzend ein bundesfinanziertes Leistungsgesetz für behinderte Menschen.

Grundsicherung im Alter: Renten armutsfest machen!

- Vorgelagerte Sicherungssysteme stärken.
- Lebensarbeitszeit verlängern, Eigenvorsorge ausbauen.

3. Kinderbetreuung solide finanzieren!

- Betreuungsbedarf realistisch feststellen.
- Bundes- und Länderbeteiligung an den tatsächlichen Bedarf anpassen.
- Wirtschaft stärker einbinden.
- Vorrang für Investitionen in die Infrastruktur statt Erhöhung von Transferleistungen.

4. Arbeitsmarktpolitik

- Fördern und Fordern konsequent anwenden.
- Kommunale Kompetenz in den neuen Jobcentern dauerhaft sichern.
- Kreisangehörige Gemeinden in die Entscheidungsprozesse einbinden.
- Bundesvorgaben reduzieren, Spielraum des Jobmanagers vor Ort erhöhen.
- Bezahlte Bürgerarbeit ausbauen.

5. Mitwirkung und Gesetzesfolgenabschätzung

- Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände verfassungsrechtlich absichern.
- Gesetzesfolgenabschätzung zwingend vorschreiben.
- Planspiele für den Gesetzesvollzug ausbauen.
- Bürokratiekosten solide feststellen und minimieren.

§§ 3a Satz 2 GO, 8 KAG
Normenkontrollverfahren, Straßenbaubeitragsatzung, Vorteil, beitragsfähige Maßnahme

1. Die Finanzierungsprinzipien der Kommunalverfassung stehen der Auffassung entgegen, Straßenausbau müsse generell aus Steuern finanziert werden.
2. Die Vorschrift des § 8 KAG – eine der maßgeblichen Rechtsgrundlagen für Straßenausbaubeitragsatzungen – verstößt nicht gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Bestimmtheitsgebot bzw. Gebot der Normenklarheit.
3. Mit der Anknüpfung an den Vorteil als Voraussetzung für die Beitragserhebung wird dem Charakter des kommunalen Beitrags als Entgeltabgabe Rechnung getragen. Der unbestimmte Rechtsbegriff des „Vorteils“ ist in den Kommunalabgabengesetzen der Länder weit verbreitet und in ständiger Rechtsprechung anerkannt und näher definiert.
4. Es ist nicht zu beanstanden, dass § 8 KAG nicht regelt, nach welchen Maßgaben im Einzelnen die Anliegervorteile zu bemessen sind und wie diese von den Vorteilen der Allgemeinheit abzugrenzen sind. Bestimmungen dazu sind von den Körperschaften, die nach § 1 KAG zur Erhebung von Abgaben berechtigt sind, in die nach § 2 KAG erforderlichen Satzungen aufzunehmen.
5. Bei Vorliegen einer beitragsfähigen Maßnahme ergibt sich aus der Beziehung zur Einrichtung der Kreis derjenigen, denen durch die Herstellung, die Erneuerung oder den Umbau Vorteile erwachsen.
6. Die Festsetzung des Gemeindefortschritts ist ein Akt gemeindlicher Rechtsetzung. Sie kann deshalb wie jeder andere Gesetzgebungsakt gerichtlich nur darauf überprüft werden, ob die Gemeinde den durch das KAG und das dadurch begründete Vorteilsprinzip der Ausübung ihres gesetzgeberischen Ermessens gesteckten Rahmen überschritten hat.
7. Es ist fraglich, ob dem abgabenrechtlichen Vorteilsprinzip eine von Beitragspflichtigen einklagbare Verpflichtung der Gemeinde entnommen werden kann, Mindestsätze der Anliegeranteile festzulegen. Jedenfalls verstoßen ein Anteilssatz von 53 v.H. für Anliegerstraßen – und daran orientierte Anteilssätze für die anderen

Straßenarten – (noch) nicht gegen das Vorteilsprinzip.

Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 19. Mai 2010 Az.: 2 KN 2/09.

Zum Tatbestand:

Die Antragsteller begehren in einem Normenkontrollverfahren die Feststellung der Unwirksamkeit der Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Beiträgen für die Herstellung, den Ausbau, die Erneuerung und den Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen. Die Straßenbaubeitragsatzung sei unwirksam, weil sie nicht klar regelt, welche Vorteile zur Beitragspflicht von Grundstückseigentümern führen. Auch sei offen, wie die Vorteile zu bemessen seien und wie sie sich von denen der übrigen Straßennutzer unterscheiden. Deshalb verstoße die Straßenbaubeitragsatzung gegen das Gebot hinreichender Bestimmtheit und gegen das Gleichbehandlungsgebot.

Zudem sei die Straßenbaubeitragsatzung nichtig, weil sie nicht auf einer gültigen Rechtsgrundlage erlassen sei. § 8 KAG sei ebenfalls wegen Verstoßes gegen das Bestimmtheitsgebot nichtig, weil auch hier der Vorteilsbegriff, der zu einer Beitragspflicht führe, nicht definiert sei. Grundstückseigentümer hätten – anders als bei Erschließungsmaßnahmen, die zur Bebaubarkeit eines Grundstücks führten – durch Straßenausbaumaßnahmen keinerlei messbaren wirtschaftlichen Vorteil.

Aus den Gründen:

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VwGO i.V.m. § 5 AGVwGO kann ein Normenkontrollantrag gegen eine im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend machen kann, durch die angegriffene Norm oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Diese Voraussetzungen liegen vor. Die Antragsteller sind als Grundstückseigentümer im Gebiet der Antragsgegnerin i.S.v. § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt, da in den Straßen, an denen ihre Grundstücke belegen sind, Straßenausbaumaßnahmen erforderlich sind und in absehbarer Zeit durchgeführt werden sollen. Sie werden deshalb voraussichtlich in absehbarer Zeit zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen. Der Antrag ist auch innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Beiträgen für die Herstellung, den Ausbau, die Erneuerung und den Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen (Straßenbaubeitragsatzung) vom 25.06.

2009 gestellt worden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

Der Antrag ist jedoch unbegründet.

Zunächst können die Antragsteller nicht mit ihrer Auffassung durchdringen, Straßenausbau müsse generell aus Steuern finanziert werden, ein (teilweise) beitragsfinanzierter Straßenausbau sei ungerecht und rechtswidrig.

Die Finanzierungsprinzipien der Gemeinden ergeben sich aus der kommunalen Finanzverfassung. Nach § 3 a Satz 2 GO haben die Gemeinden die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel aus eigenen Einnahmen aufzubringen. Diese Regelung basiert auf der aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgenden Befugnis der Gemeinden, eigene Finanzquellen im Rahmen der Gesetze zu erschließen (v. Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schl.-H., 5. Aufl., § 3 a Rn. 1).

Ergänzend dazu bestimmt § 76 GO die Grundsätze der – wie es in der aktuellen Fassung heißt – Finanzmittelbeschaffung. In der Regelung des § 76 GO, wonach die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel 1. aus Entgelten für ihre Leistungen, 2. im übrigen aus Steuern zu beschaffen haben, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, wird durchweg eine Rangfolge gesehen, nach der die kommunalen Abgaben zur Deckung der kommunalen Ausgaben zu erheben sind (vgl. v. Mutius / Rentsch, a.a.O., § 76 GO Rn. 3; v. Schelha/Sprenger, KVR SH, § 76 GO Rn. 8; Bräse / Koops / Leder, Gemeindehaushaltsrecht Schl.-H., 12. Aufl., Anm. zu § 76 GO; Thiem/Böttcher, KAG, § 1 Rn. 43). Ob der damit verbundene Grundsatz der Subsidiarität der Steuererhebung zwingend ist oder es sich dabei im Wesentlichen um eine „programmatische Finanzierungsregel“ handelt, die der gerichtlichen Nachprüfung ihrer Natur nach grundsätzlich nicht zugänglich ist (so OVG Lüneburg, Urt. v. 19.09.1990 – 13 OVG C 4/87 –, NVwZ 1991, 907 zum niedersächsischen Recht), bedarf hier keiner Entscheidung: Darüber wäre allenfalls nach einer kommunalaufsichtlichen Beanstandung der Nichterhebung spezieller Leistungsentgelte und daraus gefolgerter Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz zu befinden (vgl. dazu HessVGH, Beschl. v. 15.03.1991 – 5 TH 642/89 –, GemH 1992, 206). Vorliegend hat die Antragsgegnerin im Einklang mit § 76 GO von den gesetzlich eröffneten Möglichkeiten Gebrauch gemacht und nach § 4 GO iVm §§ 1, 8 KAG die angefochtene Straßenbaubeitragsatzung erlassen. Gegen diese Verfahrensweise be-

stehen keine rechtlichen Bedenken. Auch die Einwendungen der Antragsteller gegen § 8 KAG als eine der maßgeblichen Rechtsgrundlagen der angefochtenen Straßenbaubeitragsatzung sind nicht berechtigt. Diese Vorschrift ist mit höherrangigem Recht vereinbar, sie verstößt insbesondere nicht gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Bestimmtheitsgebot bzw. Gebot der Normenklarheit.

Dieser Grundsatz fordert zwar, dass die von einer gesetzlichen Regelung Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einzurichten vermögen. Rechtsvorschriften brauchen aber nur so bestimmt zu sein, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (BVerfGE 87, 234, 263; 110, 370, 396). Die Notwendigkeit der Auslegung einer gesetzlichen Vorschrift nimmt ihr noch nicht die erforderliche Bestimmtheit (BVerfGE 45, 400, 420 m.w.N.). Will der Gesetzgeber eine typische Erscheinung des sozialen Lebens zum Gegenstand rechtlicher Regelungen machen, ist er nicht gezwungen, sie im Gesetzestext mit Tatbestandsmerkmalen zu definieren. Es genügt vielmehr, wenn er sie mit unbestimmten Rechtsbegriffen kennzeichnet (BVerfGE 87, 234, 263). Dies entbindet den Gesetzgeber allerdings nicht davon, die Vorschrift in ihren Voraussetzungen und ihrem Inhalt so zu formulieren, dass die von ihr Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Andererseits kann nicht erwartet werden, dass jeder Zweifel ausgeschlossen ist. Konkretisierung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist Aufgabe der Verwaltungsbehörden und der Fachgerichte (BVerfGE 87, 234, 263 f.; 31, 255, 264). Nach diesen Grundsätzen ist die Vorschrift nicht zu beanstanden. Die Regelung ist weder insgesamt noch in Teilen oder in einzelnen Begriffen derart ungenau, dass sie für die Betroffenen zu einer unerträglichen Unsicherheit führen müsste und die Gerichte nicht in der Lage wären, das Gesetz in rechtsstaatlicher Weise anzuwenden.

Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass § 8 Abs. 1 S. 1 und 2 KAG die Erhebung von Beiträgen von Grundstückseigentümern sowie die Bemessung der Beiträge von der Erlangung eines „Vorteils“ abhängig machen. Mit der Anknüpfung an den Vorteil als Voraussetzung für die Beitragserhebung wird dem Charakter des kommunalen Beitrags als Entgeltabgabe Rechnung getragen. Maßgebend ist der Gesichtspunkt der Gegenleistung. Das Gemeinwesen stellt eine öffentliche Einrichtung bzw. Anlage zur Verfügung und derjenige, der davon einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen hat, soll zu den Kosten insbesondere ihrer Errichtung beitragen (BVerfGE 9, 291, 297).

Der unbestimmte Rechtsbegriff des „Vorteils“ ist in den Kommunalabgabengesetzen der Länder weit verbreitet und in ständiger Rechtsprechung anerkannt und näher definiert (vgl. nur Urt. des Senats v. 28.10.1997 – 2 L 281/95 –, Die Gemeinde 1998, 98 = DVBl. 1998, 719 = NordÖR 1998, 88). Nach der Rechtsprechung des Senats knüpft die Beitragspflicht im Ausbaubeitragsrecht – anders als im Erschließungsbeitragsrecht – nicht an den durch die Erschließung und damit die Bebaubarkeit vermittelten, sondern an den Vorteil an, der dem Grundstück durch den Ausbau der öffentlichen Einrichtung Straße deshalb wächst, weil es zur Straße in einer besonderen räumlich engen Beziehung steht.

Im Ausbaubeitragsrecht ist diese besondere Beziehung darin begründet, dass diese bestimmten Grundstücke sich von allen anderen darin unterscheiden, dass aufgrund ihrer räumlich engen Beziehung zur Einrichtung erfahrungsgemäß angenommen werden kann, dass von ihnen aus die Verkehrseinrichtung im stärkeren Umfang in Anspruch genommen werden kann als von anderen Grundstücken und dass dies zu einer Steigerung ihres Gebrauchswertes führt, die für die anderen Grundstücke nicht in vergleichbarer Weise eintritt (Urt. des Senats vom 27.01.2009 – 2 LB 53/08 –; Beschl. des Senats vom 11.05.2000 – 2 M 8/00 –).

So verstanden widerspricht die Erhebung von Straßenbaubeiträgen entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht von vornherein dem Äquivalenzprinzip. Das Äquivalenzprinzip als der auf den Beitrag bezogene Ausdruck des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit besagt, dass der Beitrag nicht in einem Missverhältnis zu dem von der Verwaltung erbrachten Vorteil stehen darf. Es ist indessen nur bei einer gröblichen Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen Beitrag und dem einem Grundstück vermittelten Vorteil verletzt (BVerwG, Urt. v. 24.09.1987 – 8 C 28.86 –, NVwZ 1988, 159). Dem ist durch eine sachgerechte Vorteilsbemessung in der Satzung Rechnung zu tragen.

Eine – von den Antragstellern verlangte – Konkretisierung des Vorteilsbegriffs durch Darstellung von Sachverhalten, die einen besonderen Vorteil für Grundstückseigentümer begründen, ist unter Berücksichtigung der o. g. Grundsätze von Verfassungen wegen nicht erforderlich (so auch OVG Münster, Urteil vom 27.02.1991 – 2 A 576/90 –). Es ist nicht zu beanstanden, dass § 8 KAG nicht regelt, nach welchen Maßgaben im Einzelnen die Anliegervorteile zu bemessen sind und wie diese von den Vorteilen der Allgemeinheit abzugrenzen sind. Bestimmungen dazu sind von den Körperschaften, die nach § 1 KAG zur

Erhebung von Abgaben berechtigt sind, in die nach § 2 KAG erforderlichen Satzungen aufzunehmen (vgl. Urt. des Senats v. 26.09.2007 – 2 LB 21/07 –, Die Gemeinde 2008, 169 = NVwZ-RR 2008, 346). Ihnen kommt dabei ein Gestaltungsspielraum zu, der von den Verwaltungsgerichten nur im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des KAG sowie allgemeiner verfassungsrechtlicher Prinzipien, etwa die aus Art. 3 GG abzuleitenden Gebote der hinreichenden Abgabengerechtigkeit und Abgabengleichheit, zu überprüfen ist (vgl. Urt. des Senats v. 11.02.1998 – 2 L 79/96 –, NordÖR 1998, 268; s. a. BVerwG, Beschl. v. 22.03.2007 – 10 BN 5.06 –, NVwZ 2007, 955).

Hiernach ergeben sich aus dem Vorbringen der Antragsteller auch keine rechtlichen Bedenken gegen die Straßenbaubeitragsatzung der Antragsgegnerin.

§ 1 der Satzung benennt die Tatbestände der Beitragserhebung und macht diese in Übereinstimmung mit § 8 Abs. 1 KAG von der Verschaffung von Vorteilen abhängig. Dass die in § 1 aufgeführten Straßen, Wege und Plätze öffentliche Einrichtungen iSv § 8 Abs. 1 KAG sind, zu deren Herstellung, Aus- und Umbau Beiträge zu erheben sind, wird auch von den Antragstellern nicht in Zweifel gezogen. Einrichtungen in diesem Sinne sind auch Sachen, die im Gemeingebrauch stehen, insbesondere die durch öffentlich-rechtliche Widmung für die Allgemeinheit zur Benutzung bereitgestellten Straßen, Wege und Plätze (vgl. Habermann in: Dewenter u. a., KAG, § 8 Rn. 2 m.w.N.).

Der Begriff der Einrichtung in § 8 Abs. 1 KAG – an den § 1 der Satzung anknüpft – dient der Klarstellung, dass Beiträge nicht für die Finanzierung beliebiger Maßnahmen erhoben werden dürfen, sondern nur für solche, die auf eine Einrichtung bezogen sind. Im Bereich der Straßenausbaubeiträge, die für den (weiteren) Aus- oder Umbau bereits fertig gestellter Erschließungsanlagen erhoben werden, entspricht die Einrichtung in diesem Sinne grundsätzlich der jeweiligen Erschließungsanlage, auf die sich die Baumaßnahme bezieht. In Übereinstimmung mit dem Erschließungsbeitragsrecht ist auch für die Feststellung der räumlichen Ausdehnung der Einrichtung, ausgehend von einer natürlichen Betrachtungsweise und ungeachtet einer wechselnden Straßenbezeichnung, auf das Erscheinungsbild eines Straßenzuges (z. B. Straßenführung, Straßenbreite, Straßenlänge, Straßenausstattung, Zahl der „erschlossenen“ Grundstücke), seine Verkehrsfunktion sowie vorhandene Abgrenzungen (Kreuzungen, Einmündungen), die eine Verkehrsfläche augenfällig als ein eigenständiges Element des Straßennetzes erscheinen lassen, abzustellen (Urt. des Senats v. 28.10.1997,

a.a.O.).

Bei Vorliegen einer beitragsfähigen Maßnahme ergibt sich aus der Beziehung zur Einrichtung der Kreis derjenigen, denen durch die Herstellung, die Erneuerung oder den Umbau Vorteile erwachsen. Für die Beitragsrelevanz des Vorteils ist maßgebend nicht der nach der Vorstellung des Einzelnen zu realisierende Nutzen, sondern ob die betreffende Maßnahme typischerweise geeignet ist, der Gruppe der Beitragspflichtigen Sondervorteile zu bieten (vgl. Thiem/Böttcher, Rn. 54 zu § 8 KAG; Urteil des Senats vom 28.10.1997, a.a.O.). Dies sind nach ständiger Rechtsprechung des Senats auch bei einem Teilstreckenausbau regelmäßig alle Grundstücke, die zu der Einrichtung in einer räumlich engen Beziehung stehen und von denen deshalb angenommen werden kann, dass sie die Einrichtung in stärkerem Maße in Anspruch nehmen können als andere Grundstücke. Dies trifft im Regelfall auf die an die Einrichtung angrenzenden Grundstücke und Hinterliegergrundstücke zu, es sei denn, die Gemeinde hat einen wirksamen Abschnittsbildungsbeschluss gefasst (vgl. Ur. des Senats v. 17.08.2005 – 2 LB 38/04 –, Die Gemeinde 2007, 237 = NordÖR 2006, 84). Dem trägt § 5 der Satzung mit der Umschreibung des Abrechnungsgebietes Rechnung. Eine – unzulässige – vom öffentlichen Einrichtungsbegriff i.S.d. § 8 Abs. 1 KAG abweichende Bestimmung eines ortsrechtlichen Einrichtungsbegriffs ist damit nicht verbunden (vgl. hierzu Ur. des Senats. v. 28.10.1997, a.a.O.).

Die bei Vorteilsentgelten notwendige Differenzierung nach Art und Umfang des Vorteils wird durch § 6 der Satzung vorgenommen. Zu einer vergleichbaren Regelung hat der Senat im Urteil vom 26. September 2007 zum Verfahren 2 LB 21/07 (Die Gemeinde 2008, 169 = NVwZ-RR 2008, 346) ausgeführt:

„Die Ermittlung des Beitrags beruht auf der Regelung des § 6 ABS. Danach wird der Beitragsanteil nach der gewichteten Grundstücksfläche auf die das Abrechnungsgebiet bildenden Grundstücke verteilt. Diese Bestimmung ist im Grundsatz nicht zu beanstanden.

Die Vorschrift des § 8 Abs. 1 KAG, nach der die Beiträge auf der Grundlage fester Verteilungsmaßstäbe nach den Vorteilen zu bemessen sind, die Grundstückseigentümern, zur Nutzung von Grundstücken dinglich Berechtigten und Gewerbetreibenden durch die Herstellung sowie den Ausbau und Umbau von notwendigen öffentlichen Einrichtungen erwachsen, enthält keine ausdrückliche Normierung konkreter Maßstäbe für die Verteilung des beitragsfähigen Aufwandes unter den Beitragsschuldern. Es obliegt vielmehr dem örtlichen Satzungsgeber, gerechte und praktikable

Verteilungsmaßstäbe auszuwählen und in einer Beitragssatzung im Einzelnen zu regeln. Der vom Ortsgesetzgeber gewählte Verteilungsmaßstab muss geeignet sein, den umlagefähigen Aufwand in einer dem Grundsatz der Vorteilsgerechtigkeit genügenden Weise zu verteilen. Dieser – mit gleichem Inhalt sowohl aus dem Landesrecht als auch dem Bundesrecht (Gleichbehandlungsprinzip) herzuleitende – Grundsatz verlangt allerdings keine Gerechtigkeit im Einzelfall, sondern lediglich eine Typengerechtigkeit, d. h. ein Abstellen auf Regelfälle eines Sachverhalts und deren gleichartige Behandlung als so genannte typische Fälle (vgl. Senatsurt. v. 11.02.1998 – 2 L 79/96 –, NordÖR 1998, 268 m.w.N.). Für die Gestaltung eines Verteilungsmaßstabes ist an ein Merkmal anzuknüpfen, von dem – nach Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten – angenommen werden darf, es sei von besonderem Aussagewert für den Umfang des durch die ausgebaute Anlage (die Straße) gebotenen Vorteils (Senatsurt. v. 21.12.1993 – 2 L 185/93 –). Der Umfang der Steigerung des Gebrauchs- und/oder Verkehrswertes hängt von der Größe und der Nutzbarkeit des jeweiligen Grundstücks ab (Senatsurt. v. 11.02.1998, a.a.O.).

...

Der Beitragsmaßstab des § 6 ABS differenziert auch zutreffend nach der Art der Nutzbarkeit der bevorteilten Grundstücke. Danach wird die Grundstücksfläche, die baulich, gewerblich, industriell oder vergleichbar nutzbar ist, mit dem Vervielfältiger 1,0 berücksichtigt, für sonstig nutzbare Flächen ist – von bestimmten Sonderfällen abgesehen – ein Vervielfältiger von 0,05 vorgesehen. Gegen diese Abstufung der Vorteile bestehen keine Bedenken (vgl. Senatsbeschl. v. 02.07.2002 – 2 M 38/02 –, NordÖR 2002, 520). Es liegt auf der Hand, dass der Gebrauchswert eines Baugrundstücks und dessen Bebaubarkeit in einem engen Verhältnis zueinander stehen und der Gebrauchswert mit der Bebaubarkeit wächst. Eine Außenbereichsfläche, die grundsätzlich kein Bauland ist, erfährt einen geringeren Vorteil, ist aber bei der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ebenfalls bei der Verteilung des umlagefähigen Aufwandes zu berücksichtigen (Senatsurt. v. 11.02.1998, a.a. O.). Diese Unterschiede sind auch auf einem Grundstück zu beachten.

Auch im Straßenbaubeitragsrecht gilt der bürgerlich-rechtliche Grundstücksbegriff. Dies bedeutet aber nicht, dass die gesamte Grundstücksfläche beitragsrechtlich einheitlich zu behandeln ist. Beschränken sich die Vorteilswirkungen einer Ausbaumaßnahme eindeutig auf eine oder mehrere Teilflächen eines (Buch-) Grundstücks, so nehmen aus-

nahmsweise nur diese Teilflächen des Grundstücks an der Aufwandsverteilung teil (Senatsurt. v. 11. 02.1998 – 2 L 136/96 –, Die Gemeinde 1998, 220). Wird ein Grundstück auf Teilflächen unterschiedlich genutzt oder ist es unterschiedlich nutzbar, so sind die Teilflächen unterschiedlich zu gewichten. Das findet seinen Ausdruck z. B. in der Tiefenbegrenzung, die darauf abstellt, dass nur die Fläche bis zu dieser Grenze Bauland und die Fläche dahinter als Nicht-Bauland im geringeren Maße bevorteilt ist. Mit einer solchen Satzungsbestimmung soll im Interesse der Rechtssicherheit und Verwaltungspraktikabilität ausgeschlossen werden, in jedem Einzelfall prüfen zu müssen, bis zu welcher Tiefe ein Grundstück Baulandqualität besitzt (Senatsurt. v. 26.05.1999 – 2 K 23/97 –, Die Gemeinde 1999, 185, zum Anschlussbeitragsrecht)."

An dieser Auffassung wird auch für das vorliegende Verfahren festgehalten.

Die Straßenbaubeitragsatzung regelt in § 4 auch hinreichend konkret die Verteilung des umlagefähigen Aufwandes nach den Vorteilen, die der Allgemeinheit auf der einen Seite und den anliegenden Grundstückseigentümern auf der anderen Seite durch die Herstellung, den Ausbau, die Erneuerung und den Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen als öffentliche Einrichtung entstehen.

Die Festsetzung des Gemeindeanteils ist ein Akt gemeindlicher Rechtsetzung. Sie kann deshalb wie jeder andere Gesetzgebungsakt gerichtlich nur darauf überprüft werden, ob die Gemeinde den durch das KAG und das dadurch begründete Vorteilsprinzip der Ausübung ihres gesetzgeberischen Ermessens gesteckten Rahmen überschritten hat. Maßgebendes Kriterium für die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die Gemeinde und die Eigentümer ist der Vorteil, der der Allgemeinheit und den Eigentümern durch die Möglichkeit, die ausgebaute Anlage in Anspruch zu nehmen, geboten wird. Je mehr die ausgebaute Anlage erfahrungsgemäß von der Allgemeinheit benutzt wird, desto höher ist der Wert des der Allgemeinheit vermittelten Vorteils zu bemessen und desto höher muss dementsprechend der Gemeindeanteil sein. Umgekehrt muss der Eigentümeranteil (Anliegeranteil) umso höher sein, je mehr die ausgebaute Anlage erfahrungsgemäß von den Eigentümern der anliegenden Grundstücke genutzt wird (Urt. des Senats v. 26.04.2006 – 2 KN 7/05 –, Die Gemeinde 2006, 241 = NordÖR 2006, 470 m.w.N.).

Die Vorgabe des § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG, wonach die Beitragsberechtigten mindestens 10 v. H. des Aufwandes tragen, hat die Antragsgegnerin eingehalten. Darüber

hinaus steht der Gemeinde ein gewisser Einschätzungsspielraum zu, weil eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage und damit der Werte der der Allgemeinheit einerseits und den Eigentümern andererseits durch deren Inanspruchnahmemöglichkeit gebotenen Vorteile nicht möglich ist.

Die von der Antragsgegnerin in § 4 der Satzung getroffene Vorteilsregelung hält sich im Rahmen des ihr zustehenden Einschätzungsspielraumes. Die Satzung differenziert hinsichtlich der Festlegung des Anlieger- bzw. Gemeindeanteils – wie es erforderlich ist – nach der Verkehrsbedeutung der ausgebauten Straße. § 4 Abs. 1 Satz 1 Ziffern 1 bis 6 unterscheiden zwischen Anliegerstraßen (im Wesentlichen dem Anliegerverkehr dienend), Haupterschließungsstraßen (im Wesentlichen dem innerörtlichen Verkehr dienend), Hauptverkehrsstraßen (im Wesentlichen dem durchgehenden innerörtlichen Verkehr oder überörtlichen Durchgangsverkehr dienend), Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen.

Die Satzung der Antragsgegnerin wird auch dem Differenzierungsgebot nach Teileinrichtungen hinreichend gerecht. Bei den Haupterschließungsstraßen und den Hauptverkehrsstraßen richtet sich die Höhe des auf die Beitragspflichtigen umzulegenden Aufwandsanteils (Beitragsanteil) danach, ob die Fahrbahn, Radwege, Böschungen, Schutz-, Stützmauern und Bushaldebuchten oder die übrigen Straßeneinrichtungen, kombinierte Geh- und Radwege bzw. Mischflächen hergestellt, ausgebaut, erneuert oder umgebaut werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 b, c, 2 b, c, 3 b, c, 4 b, c).

Dass bei den Anliegerstraßen der Beitragsanteil hinsichtlich sämtlicher Straßeneinrichtungen, die Gegenstand einer beitragsfähigen Maßnahme sind, einheitlich 53 % beträgt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 a, 2 a, 3 a, 4 a), ist rechtlich nicht zu beanstanden. Der Grund, bei Haupterschließungs- und Hauptverkehrsstraßen den Beitragsanteil hinsichtlich der Fahrbahn, der Radwege, der Böschungen, der Schutz- und Stützmauern sowie der Bushaldebuchten niedriger zu bemessen als hinsichtlich der kombinierten Geh- und Radwege, der Mischflächen sowie der übrigen Straßeneinrichtungen, wozu u. a. Park- und Abstellflächen, Straßenbegleitgrün, Beleuchtungs- und Entwässerungseinrichtungen sowie die so genannte Möblierung gehören (vgl. § 2 Abs. 1 Nummer 3 d, g, 4, 5 und 7), liegt darin, dass letztere mehr dem Vorteil der Anlieger zu dienen bestimmt sind als etwa die Fahrbahn einer Haupterschließungs- bzw. Hauptverkehrsstraße, hinsichtlich derer der allgemeine Nutzen umso größer ist, je

weiträumiger der Verkehr ist. Insbesondere Gehwege werden hingegen unabhängig von der Straßenkategorie überwiegend von Anliegern genutzt.

In Anliegerstraßen dagegen, in denen vorwiegend Verkehr von und zu den Grundstücken (so genannter Ziel- und Quellverkehr) stattfindet, wird auch die Fahrbahn überwiegend von den Anliegern genutzt mit der Folge, dass sie hinsichtlich des Beitragsanteils ebenso behandelt werden kann wie die kombinierten Geh- und Radwege und die oben genannten übrigen Straßeneinrichtungen (vgl. zum Ganzen Ur t. d. Senats v. 26.04.2006, a.a.O., m.w.N.).

Die Anteilssätze sind in der angegriffenen Satzung auch hinsichtlich der Straßenart und der Teileinrichtungen vorteilsgerecht aufeinander abgestimmt (vgl. dazu Thiem/Böttcher, a.a.O., § 8 Rdnr. 480). Die Festlegung etwa der Anliegeranteilssätze für Herstellung, Ausbau, Erneuerung und den Umbau der Fahrbahn auf 53 v. H. für Anliegerstraßen, 25 v. H. für Haupterschließungsstraßen und von 10 v. H. für Hauptverkehrsstraßen beinhaltet eine nicht zu beanstandende Differenzierung zwischen den gewählten Straßenarten. Entsprechendes gilt für die übrigen Teileinrichtungen.

Die Unwirksamkeit des § 4 der Satzung kann auch nicht damit begründet werden, dass die von der Antragsgegnerin festgelegten Anliegeranteilssätze deutlich hinter den allgemein üblichen Werten (vgl. dazu Thiem/Böttcher, a.a.O., § 8 Rn 481) zurückbleiben. Es ist fraglich, ob dem abgabenrechtlichen Vorteilsprinzip eine von Beitragspflichtigen einklagbare Verpflichtung der Gemeinde entnommen werden kann, Mindestsätze der Anliegeranteile festzulegen (so für das niedersächsische Recht OVG Lüneburg, Beschl. v. 06.06.2001 – 9 LA 9 LA 907/01 –, NVwZ-RR 2002, 294). Prozessual hätte dies zur Folge, dass Beitragspflichtige sich gegen ihre Heranziehung mit dem Argument zu Wehr setzen könnten, der von ihnen zu tragende Anteil am umlagefähigen Aufwand sei zu niedrig bemessen. Die aufgeworfene Frage kann hier offen bleiben, weil jedenfalls der hier festgelegte Anteilssatz von 53 v. H. für Anliegerstraßen – und daran orientierte Anteilssätze für die anderen Straßenarten – nicht gegen das Vorteilsprinzip verstößt (vgl. OVG Lüneburg, ebenda, mit weiterer Begründung).

Es besteht kein Anlass, im Weiteren alle Regelungen der Satzung rechtlich zu beurteilen. Zwar handelt es sich angesichts des uneingeschränkten Antrages bei der zu überprüfenden Rechtsvorschrift um die gesamte Straßenbaubeitragssatzung (vgl. BVerwG, Ur t. v. 17.02.2005 – 7 CN 6.04 –, NVwZ 2005, 695), doch ist dem Um-

stand, dass die Antragsteller nur hinsichtlich einzelner Satzungsbestimmungen – die hier nicht einmal konkret bezeichnet sind – Rechtsverletzungen geltend machen, durch entsprechende Beschränkung des Kontrollumfangs Rechnung zu tragen; denn das Rechtsschutzbegehren darf bei der Prüfung der Rechtsgültigkeit einer Norm nicht aus den Augen verloren werden (BVerwG, Ur t. v. 17.02.2005, a.a.O., unter Hinweis auf BVerwG, Ur t. v. 17.04.2002 – 9 CN 1.01 –, BVerwGE 116, 188, 196).

Im Hinblick auf den Vortrag der Antragsgegnerin ist lediglich darauf hinzuweisen, dass auch die Inkrafttretensregelung in § 14 der Straßenbaubeitragssatzung einer rechtlichen Überprüfung standhält.

Gemäß § 69 LVwG treten Satzungen, soweit in ihnen nichts anderes bestimmt ist, mit dem Tag nach der Bekanntmachung in Kraft. Hier ist etwas anderes bestimmt, weil nach ihrem § 14 Abs. 1 die Straßenbaubeitragssatzung zum 1. Juli 2009 in Kraft tritt. Dieser Zeitpunkt liegt vor der Bekanntmachung und enthält damit eine Rückwirkung. Nach § 14 Abs. 1 der Hauptsatzung der Antragsgegnerin sind öffentliche Bekanntmachungen in der Form der Internetbekanntmachung vorzunehmen. Hierbei wird die Bekanntmachung nach § 7 Abs. 1 Nr. 3 Bekanntmachungsverordnung (BekanntVO) drei Tage nach Erscheinen des nach § 4 Abs. 1 S. 1 BekanntVO erforderlichen Hinweises in der Zeitung bewirkt, wenn zu diesem Zeitpunkt die Satzung im Internet abrufbar ist. Der Satzungstext wurde zwar im vorliegenden Fall am 25.6.2009 auf dem Webserver der Antragsgegnerin gespeichert. Die Veröffentlichung des Hinweises in der Bergedorfer Zeitung erfolgte jedoch erst am 08.09.2009. Die Bekanntmachung erfolgte damit erst am 11.09.2009. Gegen die damit – ungewollt – verbundene Rückwirkung bestehen auch vor dem Hintergrund des Schlechterstellungsverbots des § 2 Abs. 2 KAG keine Bedenken, da mit dieser angefochtenen Satzung eine frühere Satzung außer Kraft gesetzt worden ist, die ausnahmslos zu höheren Belastungen der Beitragspflichtigen führte.

Der Antrag konnte nach alledem keinen Erfolg haben.

Infothek

Erklärung des Deutschen Volkshochschulverbandes zur Situation der kommunalen Finanzen

Der Deutsche Volkshochschulverband hat im April 2010 eine kommunalpolitische Erklärung verabschiedet. Darin unterstützt der Deutsche Volkshochschulverband (DVV) die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände nach einer nachhaltigen und angemessenen Finanzausstattung der Kommunen. Bund und Länder werden dringend aufgefordert, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen sicherzustellen, damit diese ihre vom Grundgesetz garantierten Aufgaben, zu denen auch die Weiterbildung zählt, in kommunaler Selbstverwaltung erfolgreich wahrnehmen können. Für Städte, Gemeinden und Landkreise seien die Volkshochschulen eine kostbare und unverzichtbare Ressource beim Aufbau einer lebenslang lernenden Gesellschaft. 957 Volkshochschulen halten ein flächendeckendes, vielfältiges Angebot an allgemeiner, beruflicher und kultureller Weiterbildung vor, das allen Menschen offen steht und jährlich von 9 Mio. Bürgerinnen und Bürgern genutzt wird. Rund 27 % der Volkshochschulförderung – allein im Jahr 2008 bundesweit 262 Mio. € – werden von den deutschen Kommunen aufgebracht. Auch in Schleswig-Holstein sichern die Gemeinden in vielfältiger Weise den Bestand der Volkshochschulen. Der Deutsche Volkshochschulverband befürchtet, dass die defizitären Kommunalfinanzen auch die Arbeit von Volkshochschulen gefährdet. Dabei könnten auch geringe Einsparsummen im Ergebnis unverhältnismäßig hohe Einschnitte bedeuten, wenn sich die Volkshochschulen aus Teilen des öffentlichen Bildungsauftrages zurückziehen müssen, die nicht kostendeckend zu betreiben sind (z. B. Integrationsangebote, Alphabetisierungskurse, Kurse zum Nachholen von Schulabschlüssen, wohnortnahe Angebote für ältere Menschen, präventive Gesundheitsförderung).

Die Erklärung ist von Prof. Dr. Rita Süßmuth, Präsidentin des Deutschen Volkshochschulverbandes, und Dr. Ernst-Dieter Rossmann, Vorsitzender des Deutschen Volkshochschulverbandes, unterzeichnet. Der SHGT begrüßt diese Erklärung als weitere willkommene Unterstützung für unser Eintreten für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen.

SHGT begrüßt Anhebung der Betriebskostendeckelung

Der SHGT hat im Rahmen der KITA-Lenkungsgruppe die Anhebung der Betriebs-

kostendeckelung bei Kindertagesstätten um 10 Mio € auf 70 Mio € begrüßt. Gleichzeitig wurde vom SHGT betont, dass diese Anhebung nicht mit Bedingungen verknüpft werden kann. Trotz der Erhöhung erreicht die Quote zur Betriebskostenförderung noch nicht einmal das Förderniveau von 2003, dafür wäre eine Erhöhung um ca. 17 Mio. € nötig gewesen.

Verband deutscher Musikschulen unterstützt Kommunen

In einer kommunalpolitischen Erklärung hat der Verband deutscher Musikschulen auf die bedrohliche Haushaltslage der Städte, Gemeinden und Landkreise hingewiesen und eine Sicherung der finanziellen Handlungsgrundlagen der Kommunen gefordert. Anderenfalls drohe ein Wegbrechen kommunaler Infrastruktur im Bildungs- und Kulturbereich. Kommunale Bildungseinrichtungen wie die 920 öffentlichen Musikschulen, die an 4.000 Standorten in Städten und Gemeinden weit über 1 Mio. Kinder und Jugendliche unmittelbar erreichen und ihnen Kompetenzen für ein gelingendes Aufwachsen vermitteln, spielen eine entscheidende bildungspolitische Rolle. Der VdM beklagte „eine unterlassene Hilfeleistung“ von Bund und Ländern, forderte eine Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben und forderte Bund und Länder auf, die Chancen für die Persönlichkeitsentwicklung derjenigen, die in Zukunft unsere Gesellschaft tragen und gestalten müssen, nicht durch eine unzureichende Finanzierung der Kommunen zu verhindern. Der SHGT begrüßt die Erklärung des VdM, die eine wichtige Unterstützung für unsere Forderungen darstellt.

Dichtigkeitsprüfung von privaten Abwasserleitungen

Stellungnahme zur DIN 1986-30

Der SHGT hatte im Juni zum Bekanntmachungstext zur Umsetzung der DIN 1986-30 gegenüber dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Stellung genommen. Wir hatten in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Geltung der DIN 1986-30 verlässlich geklärt sein müsse. Darüber hinaus haben wir uns für klare Zuständigkeitsregelungen ausgesprochen. Die Verpflichtung aus der DIN trifft die Grundstückseigentümer, zuständig für deren Umsetzung sind kraft gesetzlicher Zuständigkeitsregelung nach dem Landeswassergesetz ausschließlich die unteren Wasserbehörden. Dies bedeutet, dass die Träger der Abwasserbeseitigungspflicht grundsätzlich nicht für die Umsetzung der DIN 1986-30 zuständig sind. Auf diese saubere Klärung der Zuständigkeitsfrage hatte der SHGT seit erheblicher Zeit gedrungen.

Eines der Hauptziele der Bekanntmachung ist es, die in der DIN festgelegten Untersuchungsfristen abweichend zu regeln. Dieses ist uneingeschränkt zu begrüßen. Allerdings haben wir uns dagegen ausgesprochen, die Möglichkeit der Fristverlängerung ausschließlich davon abhängig zu machen, ob sich eine Gemeinde in die Dichtigkeitsuntersuchung einbringe. Darüber haben wir auch die zahlreichen bürokratischen Verfahrens- und Berichtspflichten kritisiert. Wir hatten darauf gedrungen, das das MLUR selbst von vornherein angemessene Fristen für die Umsetzung der Dichtigkeitsuntersuchung nach der DIN 1986-30 festlegt, die völlig unabhängig von der Mitwirkung des Trägers der Abwasserbeseitigungspflicht sind. Hierzu hatten wir alternative Vorschläge unterbreitet, die im Ergebnis zu einer Entzerrung der Situation für alle Beteiligten führen würden.

Schließlich haben wir uns für klare und praktikable Rechtsgrundlagen – auch in Hinsicht auf einen Kostenersatz – für diejenigen Gemeinden ausgesprochen, die diese Aufgabe als Dienstleistung für ihre Bürger übernehmen wollen.

Zuletzt hatten wir aufgezeigt, dass die Umsetzung der DIN 1986-30 auch ohne den erheblichen administrativen Aufwand möglich gewesen wäre. Wir haben uns insofern auf die Einführung der Energieausweise für Wohngebäude nach der Energieeinsparverordnung bezogen. Damit hätte ein Weg gewählt werden können, der auf die Eigenverantwortung der Bürger sowie auf die Kräfte des Marktes setzt.

Die vollständige Stellungnahme vom 23.06.2010 ist auf der Homepage des SHGT (www.shgt.de) unter der Rubrik „Themen und Infos / Bauen, Planen & Umwelt“ abrufbar.

PendlerPortal Schleswig-Holstein Neuer Link auf unserer Internetseite

Das PendlerPortal ist eine internetbasierte Plattform zur Bildung von Fahrgemeinschaften insbesondere unter Berufspendlern. Träger des PendlerPortals, das vom Umweltministerium gefördert wird, sind die Kreise und kreisfreien Städte. Sie stellen der Bevölkerung kostenlos Informationen über private Mitfahrangebote sowie Angebote des Bus- und Bahnverkehrs zur Verfügung. Um dieses sinnvolle Projekt zu unterstützen, haben wir auf unserer Internetseite www.shgt.de unter „Links zu Partnern und Projekten“ eine Verlinkung zum Pendler Portal vorgenommen.

Dementsprechend könnten auch Gemeinden, Ämter und Zweckverbände sich an der Verbreitung des Fahrgemeinschaftsgedankens aktiv beteiligen und das Projekt sowohl bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch bei den Bürgerinnen

und Bürgern durch eine Verlinkung auf der Internetseite oder im Intranet bekannt machen. Weitere Informationen hierzu erteilt Herr Dr. Hamann vom Büro Stadtverkehr, pendlerportal@buero-stadtverkehr.de oder Tel. 04644 / 970805.

Termine:

06.09.2010: Bau-, Planungs- und Umweltausschuss, NordBau-Messe, Neumünster

14.09.2010: Jahresveranstaltung KomFIT

2010 „Innovation und Investition“, Kiel, Halle 400

16.09.2010: Workshop „Grundlagen der Internet-Erschließung“ (Amt Bad Bramstedt-Land)

22.09.2010: Veranstaltung „Sportentwicklung neu denken“, Christian-Albrechts-Universität, Kiel

28.09.2010: Forum „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“, Christian-Albrechts-Universität, Kiel, Otto-Hahn-Platz 2, Otto-Hahn-Hörsaal

30.09.2010: Workshop „Grundlagen der Internet-Erschließung“ (Amt Kropp-Stapelholm)

30.09.-01.10.2010: Bürgermeisterfachkonferenz des SHGT, Töpferhaus Alt Duvenstedt

04.10.2010: Veranstaltung „Klimaschutz und Energieeffizienz in Kommunen“, Rendsburg, Hohes Arsenal

26.10.2010: Landesvorstand des SHGT, Haus der kommunalen Selbstverwaltung in Kiel um 10.00 Uhr

Frühjahrssitzung des Bau-, Planungs- und Umweltausschusses des SHGT

Am 12. Mai 2010 tagte in Kiel der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT.

Referatsleiter Norbert Schlick sowie Herr Ulrich Tasch aus dem Innenministerium - Abteilung Landesplanung und Vermessungswesen – informierten die Ausschussmitglieder über den derzeitigen Sachstand zur Teilfortschreibung der Re-

gionalpläne in Hinsicht auf die Ausweitung von Eignungsgebieten für Windkraftanlagen sowie über den Windkraftanlagen-Erlass. Auf Grundlage dieses Vortrags entwickelte sich eine lebhafte Diskussion unter den Ausschussmitgliedern.

Die Geschäftsstelle berichtete im Anschluss über den derzeitigen Verfahrensstand des Landesentwicklungsplans und

gab eine Einschätzung über die für den SHGT wesentlichen Inhalte ab. Als weiteren Tagesordnungspunkt stellte die Geschäftsstelle des SHGT die bisherige umfangreiche Arbeit des SHGT im Zusammenhang mit der Umsetzung der DIN 1986-30 dar und gab einen Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Dichtigkeitsprüfungen für private Abwasserleitungen.

Schließlich wurden Sachstandsberichte und Ausblicke auf die Zusammenführung der Bildungsarbeit der Akademie für Natur und Umwelt und der Akademie für ländliche Räume sowie auf die demnächst anstehende Umsetzung der 2. Stufe der EU-Umgebungslärmrichtlinie gegeben.

Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss des SHGT tagte am 27. Mai 2010

Der Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss des SHGT kam am 27. Mai 2010 unter dem Vorsitz von Amtsdirektor Michael Koops, Amt Schrevenborn, in Kiel zu seiner ersten Sitzung im Jahre 2010 zusammen.

Schwerpunktthemen der Sitzung waren das Urteil des Landesverfassungsgerichts zur Amtsordnung, die geplanten Änderun-

gen des Finanzausgleichsgesetzes und das zentrale elektronische Personenstandsregister.

Vor Eintritt in die Tagesordnung hatte Landesgeschäftsführer Bülow über die aktuelle politische Entwicklung auf Landesebene berichtet. Weitere Themen im Ausschuss waren die Pflicht zur Erhebung von Stra-

Benausbaubeiträgen und die Änderung des Sparkassengesetzes.

Außerdem beschäftigte sich der Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss mit der Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung und dem Entwurf für ein Konnexitätsausführungsgesetz.

Die Landesgeschäftsstelle informierte schließlich über den aktuellen Stand der Beratungen in der Gemeindefinanzkommission, die Entwicklungen bei der Grund- und Gewerbesteuer und den Sachstand zur geplanten Durchführung der Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung (Zensus 2011).

Nielsen

Bürgermeister Janhinnerk Voß neuer Vorsitzender des Zweckverbandsausschusses

Der Zweckverbandsausschuss des Gemeindetages kam am 1. Juli 2010 zu seiner ersten Sitzung nach der Kommunalwahl zusammen. Dabei wurde Bürgermeister Janhinnerk Voß, Gemeinde Großhansdorf, zum neuen Ausschussvorsit-

zenden gewählt. Stellvertreter wurde der bisherige Vorsitzende, Verbandsvorsteher Lutz Altenwerth (Abwasserzweckverband Pinneberg).

Themen der Sitzung waren die Auswirkungen der Schulgesetzänderung auf die

Schulverbände und die Weiterentwicklung des Zweckverbandsrechts.

Außerdem beschäftigte sich der Zweckverbandsausschuss mit der Abgrenzung hoheitlicher von wirtschaftlicher Tätigkeit von Kommunen. Weiteres Thema war die interkommunale Zusammenarbeit und das Vergaberecht.

Nach einem Bericht über die Kompetenz-Gemeinschaft Abwasser (KoGA) stand am Ende der Beratungen ein Erfahrungsaustausch über aktuelle Probleme im Bereich der Zweckverbände.

Nielsen

Veranstaltung „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“ am 28. September 2010 in Kiel

Die kommunale Ver- und Entsorgungswirtschaft hat sich neben dem Recht der jeweiligen Ver- oder Entsorgungssparte (z. B. dem Wasserrecht, dem Abfallrecht, etc.) mit Fragen aus dem Kommunalabgabenrecht, dem Recht der kommunalen

Zusammenarbeit, dem Vergaberecht, dem Bauplanungs- oder Fachplanungsrecht sowie dem Umweltrecht zu befassen. Zu diesem Themenkomplex richtet der SHGT in Zusammenarbeit mit der Christian-Albrechts-Universität, Kiel im Otto-Hahn-Hörsaal, Otto-Hahn-Platz 2 am Dienstag, 28. September 2010 ein ganztägiges Forum zum „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“ aus. Erlangen Sie rechtliche Kenntnisse und

Anregungen zur Gestaltung von Organisationsformen, zu alternativen Instrumenten der kommunalen Zusammenarbeit, zu Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung oder zur rechtssicheren Schaffung von Gebühren- oder Entgeltstrukturen im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft. Mit dem Ersten Forum „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“ bietet der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag Bürgermei-

stern, Werkleitern, Vorständen, Gemeindevetretern, Verwaltungsmitarbeitern, technischen Mitarbeitern in kommunalen Betrieben, Angehörigen beratender Berufe sowie allen anderen am Recht der Ver- und Entsorgungswirtschaft Interessierten Gelegenheit zur Teilnahme an einer von erstklassigen Rechtsexperten aus Rechtsprechung, Wissenschaft und Anwaltschaft bestrittenen Veranstaltung.

Ute Bebensee-Biederer

Die Anmeldung läuft! KomFIT 2010 – Innovation und Investition

Hinter'm Horizont geht's weiter! Mit diesem ermutigenden Thema trifft der Pressesprecher und IT-Referent des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) Franz-Reinhard Habel das Motto von KomFIT 2010 in seiner Eröffnungssprache haargenau. Wie können deutsche Verwaltungen trotz steigender Schuldenberge ihren Aufgaben noch hinreichend nachkommen? Welche Rolle spielt die IT? Wie wirken sich staatliche Konjunkturprogramme aus? Was bedeutet eine verstärkte Automatisierung für Verwaltung und Bürger? Fragen über Fragen - wir dürfen gespannt sein, welche Antworten sich aus Sicht eines der profiliertesten deutschen IT-Experten im E-Governmentbereich ergeben.

Der Spagat zwischen Ankurbelung der Wirtschaft, Verbesserung der Verwaltungsprozesse und Aufgabenreduzierung ist dann auch gleich einer der Schwerpunkte der weiteren Veranstaltung. Es sollen verschiedene IT-Projekte vorgestellt werden, die zum Teil aus Mitteln des Konjunkturpaketes II gefördert werden. Konkret geht es dabei um die elektronische Bauleitplanung, die elektronische Registerführung in Standesamtsbereich und die Neuerungen, die sich durch Einführung des neuen Personalausweises ergeben.

Das Vortragsprogramm zeigt damit auch auf, wie die Kommunalen Landesverbände mit einer Reihe von Projekten die Kommunen in Schleswig-Holstein unterstüt-

zen und die Verwaltungsmodernisierung vorantreiben.

Auch 2010 sollen eigentlich die Daten laufen. Es gibt viele interessante Teilansätze, aber keine durchgehende Lösungen, die Medienbrüche tatsächlich verhindern könnten. Oder doch? In der Freien und Hansestadt Hamburg und in österreichischen Kommunalverwaltungen wird die Sharepoint-Technologie als verwaltungsübergreifende Kommunikationsplattform eingesetzt. Auf der KomFIT 2010 soll über diese Projekte berichtet werden und auch über mögliche Einsatzszenarien in Schleswig-Holstein nachgedacht werden.

Einen weiteren Ansatz für eine verbesserte Kommunikation untereinander stellen die Kommunalen IT-Standards dar, die derzeit im Rahmen des Projektes +1 aktualisiert werden. Aktuelle Fragestellungen sind hier die sich ergebenden Mehrwerte und wie Bestandskunden auf +1 migrieren können.

Anfang des Jahres hat der Einheitliche Ansprechpartner Schleswig-Holstein seine Arbeit aufgenommen. Es soll darüber berichtet werden, welche Erfahrungen die von Kommunen, Kammern und dem Land getragene Anstalt des öffentlichen Rechts gemacht hat.

Um einen Erfahrungsbericht geht es auch beim Vortrag des Leiters des Breitbandkompetenzzentrums Schleswig-Holstein. Zum September soll eine detaillierte Be-

standsaufnahme nebst Kartographierung der Breitbandversorgung in Schleswig-Holstein vorliegen, die dann Basis für konkrete Empfehlungen für den Breitbandausbau in Schleswig-Holstein sein werden.

Folgt hinter dem Horizont der Abgrund? Oliver Voigt vom Finanzministerium wird zum Abschluss über Steine berichten, die sich immer wieder in den Weg legen und warum es trotzdem wichtig ist konsequent voranzuschreiten.

Zusätzlich zu den Vorträgen haben wieder eine umfangreiche Begleitausstellung mit rekordverdächtigen ca. 40 Anbietern aus den Bereichen Hard- und Software sowie IT-Dienstleistungen organisiert. Dank der Aussteller und Sponsoren ist die Teilnahme an der KomFIT 2010 einschließlich der Tagungsgetränke und eines Imbisses wieder kostenlos.

Wir laden daher alle DienststellenleiterInnen, IT-LeiterInnen sowie deren MitarbeiterInnen, Datenschutzbeauftragte, Organisationsverantwortliche, IT-PrüferInnen, BeschafferInnen sowie alle weiteren IT-interessierten Fach- und Führungskräfte herzlich ein, am 14.09.2010 in der Halle 400 in Kiel dabei zu sein. Das genaue Programm und weitere Informationen finden Sie unter www.komfit.de. Ihre Anmeldung ist per Fax an 0431/57057-20 oder online unter www.komfit.de möglich. Wir freuen uns auf Sie!

Ihr

Kommunales Forum für Informationstechnik der Kommunalen Landesverbände in Schleswig-Holstein (KomFIT e. V.)

Einladung zur Fachtagung Sportentwicklungsplanung in Kiel am 22.9.2010

Die kommunalen Finanzen lassen für die Zukunft scheinbar nur noch wenig Raum für die Sportentwicklung zu. Dies betrifft die Kommunen umso mehr, weil der gesellschaftliche Wandel im Besonderen auch auf den Sport, die Bewegungsmöglichkeiten, die Freizeitangebote und die Bedingungen für eine Gesundheitsvorsorge und -erhaltung der Bürgerinnen und

Bürger eingewirkt hat und dies in Zukunft noch vermehrt tun wird. Hierauf müssen Kommunen mit neuen Entwicklungskonzepten Antworten finden.

Das Sportinstitut der Universität Kiel beschäftigt sich seit längerem in konkreten kommunalen Projekten mit der Entwicklung neuer Konzepte zur Sportentwick-

lung. In einer Veranstaltung im Institut für Sportwissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität Kiel soll über die Ergebnisse informiert und Erfahrungen ausgetauscht werden. Darüber hinaus stellen vier Kommunen aus Schleswig-Holstein ihre Projekte vor. Das Sportinstitut lädt Sie daher zu einer kleinen Informationstagung **„Sportentwicklung neu denken! Integrativ/kooperativ/kostenbewusst“ am 22. September 2010 von 13-16 Uhr** nach Kiel ein.

Das Programm mit allen notwendigen Angaben ist mit Info-Intern verschickt worden. Die Tagung ist kostenlos.

Ute Bebensee-Biederer

Forum Trinkwasserversorgung Schleswig-Holstein

Die öffentliche Wasserversorgung erfordert nicht nur die Beachtung rechtlicher Vorgaben und technischer Anforderungen, sondern auch ein planvolles und wirtschaftliches Handeln. Um insbesondere die kleinen und mittleren Wasserversorgungsunternehmen bei dieser wichtigen und komplexen Aufgabe der Daseinsvorsorge zu unterstützen, haben das Land Schleswig-Holstein und die kommunalen Landesverbände gemeinsam das Projekt **„Forum Trinkwasserversorgung Schleswig-Holstein“** entwickelt. Das Projekt wird vom Landesverband der Wasser- und Bodenverbände und der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW) unterstützt. Es soll die Möglichkeit der Fortbildung und des fachlichen Austausches auf regionaler Ebene eröffnen.

Anlass für die Initiative ist der Bericht des Landesrechnungshofes über die Querschnittsprüfung der Wasserversorgungs-

netze mehrerer Kommunen, Zweckverbände und Wasser- und Bodenverbände (www.lrh.schleswig-holstein.de). Im Prüfbericht wird festgestellt, dass den Mitarbeitern der Wasserversorgungsunternehmen vielfach die organisatorischen und fachlichen Anforderungen an die Wasserverteilung, die in den gesetzlichen Grundlagen und allgemein anerkannten Regeln der Technik festgelegt sind, nicht ausreichend bekannt sind. Eine diesbezügliche Weiter- und Fortbildung findet nur unzureichend statt. Infolgedessen kommen die allgemein anerkannten Regeln der Technik, insbesondere in den Wasserversorgungsunternehmen, die neben der Wasserversorgung keine weiteren Aufgaben wahrnehmen und somit keine größere Organisationsform besitzen, nicht zur Anwendung.

Das Projekt „Forum Trinkwasserversorgung Schleswig-Holstein“ soll zunächst den kommunal und technisch Verantwort-

lichen der Wasserversorgungsunternehmen in regionalen Auftaktveranstaltungen (Schleswig, Rendsburg, Plön und Bad Oldesloe) vorgestellt werden. In Beiträgen über die aktuelle Situation der Trinkwasserversorgung in Schleswig-Holstein sollen die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundlagen aufgezeigt werden. Durch eine Fragebogenaktion soll ein konkreter Fortbildungsbedarf ermittelt werden.

Darauf aufbauend ist die Einrichtung von regionalen „Runden Tischen“ geplant. Die „Runden Tische“ sollen den Wasserversorgungsunternehmen die Möglichkeit bieten, die Thematik in Zusammenarbeit mit den Gesundheits- und Wasserbehörden der Kreise und kreisfreien Städte zu vertiefen und Erfahrungen auszutauschen. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Städte und Gemeinden sowie die Betreiberinnen und Betreiber der Wasserversorgungsunternehmen werden eine persönliche Einladung zu den oben genannten Auftaktveranstaltungen, deren Durchführung für November 2010 vorgesehen ist, erhalten.

„Plattdüütsch verbinnt“ 15. düütsch-amerikaansche Plattdüütschkonferenz am 11.-13. Juni 2010 in Nordörp

Drei Tage lang trafen sich Plattdeutscherinteressierte zur 15. deutsch-amerikanischen Plattdeutschkonferenz in Nortorf. Angeregt wurden die regelmäßig stattfindenden Plattdeutschkonferenzen vor gut 20 Jahren, als die American Schleswig-Holstein Heritage Society (ASHHS) gegründet wurde. Dieser Verein pflegt den Kontakt zwischen den Plattdeutschen in den USA und ihrer Ursprungsheimat in Schleswig-Holstein.

Nortorf präsentierte sich den rund 50 aus Amerika angereisten Gästen außerordentlich einladend. Zahlreiche us-amerikanischen Flaggen schmückten das Stadtbild. Die 250 Konferenzteilnehmer begegneten sich, um Erfahrungen auszutauschen und plattdeutsch zu sprechen.

Am Freitag begann die Plattdeutschkonferenz mit einem bunten Abend im ‚Holsteinischen Haus‘. Amtsvorsteher Hans Kaack und Bürgermeister Horst Krebs stellten den Besuchern die Region bildreich und interessant vor. Für die musikalische Unterhaltung sorgten örtliche Gesangs- und Tanzgruppen. Am Sonnabendvormittag standen dann Vorträge auf dem Programm, die den Teilnehmern die Themen Auswanderung und Bewahrung der plattdeutschen Sprache näher brachten. So berichtete beispielsweise Dr. Wolfgang

Grams über das Auswandern im letzten Jahrhundert und schilderte eindrucksvoll die damaligen Lebensumstände. Aber auch das Leben heute und die Weitergabe der plattdeutschen Sprache wurden rege diskutiert. In einem Workshop mit über 80 Teilnehmern wurde darüber beraten, wie man in Zukunft Plattdeutschsprechende besser miteinander verknüpfen kann, um so einen intensiven Austausch auch außerhalb der Konferenz zu pflegen. Außerdem machten 140 Gäste Bustouren durch Mittelholstein zum Gnutzer Heimat-

museum, einem landwirtschaftlichen Betrieb in Bargstedt und der Bordesholmer Klosterkirche. Die amerikanischen Gäste kehrten von der Tour zum Gut Emkendorf sichtlich beeindruckt nach Nortorf zurück. Der Festabend wurde musikalisch von dem bekannten Plattdeutsch-Musiker Jan Graf und der Musikgruppe ‚Windmoel‘ gestaltet und klang mit viel Gelegenheit zum Klönschnack aus.

Der Sonntag begann mit einem kleinen Orgelkonzert und dem Festgottesdienst in der St.-Martin-Kirche in englischer und plattdeutscher Sprache. Die Amerikaner setzten ihre Deutschlandreise nach einem Besuch der Insel Fehmarn fort.

Die Plattdeutschkonferenz findet im jährlichen Wechsel in Norddeutschland und den USA statt. Im nächsten Jahr treffen sich die Plattdeutschfreunde vom 9. bis zum 11. September 2011 in Warsau/Wisconsin.



Ausflug der „Plattdüütschen“ nach Gut Emkendorf.

Kommunales Jahr der Feuerwehr

Sparkassen fördern psychosoziale Unterstützung für Feuerwehr-Einsatzkräfte mit 50.000 Euro.

Seit Jahren ist es immer deutlicher geworden, dass die psychosoziale Unterstützung von Einsatzkräften der Feuerwehr sowie auch deren Angehörigen vor, während und nach belastenden Einsätzen zu den wesentlichen Sorgfaltspflichten der Einsatzleiter gehört. In Schleswig-Holstein gibt es derzeit ein dichtes Netz von ausgebildeten Peers in der Psychosozialen Unterstützung sowie von Feuerwehrseelsorgern und Feuerwehrseelsorgerinnen – allerdings immer noch nicht ganz flächendeckend und auch nicht gleichmäßig ausgestattet.

Die Sparkassen in Schleswig-Holstein haben sich dieser wichtigen Thematik angenommen und dem Landesfeuerwehrverband Schleswig-Holstein einen Betrag von 50.000 Euro zur Verfügung gestellt, der zweckgebunden in die Kampagne „Einsatz vorbei – Kopf frei?“ der Feuerwehrseelsorge / Psychosozialen Unterstützung fließt.

Im Rahmen eines Empfanges am Mittwoch (20. Mai) in den Räumen der Sparkassenakademie in Kiel überreichte der Vorsitzende der Verbandsversammlung Reinhard Sager den symbolischen Scheck an Landesbrandmeister Detlef Radtke. Damit wurde der Startschuss gegeben für eine landesweite Kampagne mit dem Titel „Einsatz vorbei – Kopf frei?“, in deren Mittelpunkt einerseits Fortbildung aber auch Bewußtseinsstärkung für das Thema stehen.

„Für die Sparkassen ist es selbstverständlich, dass sie dieses Projekt unterstützen. Es ist ungemein wichtig, dass gerade im psychosozialen Bereich denjenigen geholfen wird, die selbst helfen und sich unei-

gennützig und ehrenamtlich für andere einsetzen. Nun geht es darum, die Akzeptanz der Kameradinnen und Kameraden vom jüngsten Jugendfeuerwehrmitglied bis hin zur ältesten Führungskraft in Schleswig-Holstein zu wecken und etwaige Vorbehalte und Hemmungen abzubauen. Sich Hilfe zu holen, ist kein Zeichen von Schwäche, sondern zeugt im Gegenteil von „Selbstbewusstsein“ im wahrsten Sinne des Wortes, von verantwortungsvollem Umgang mit anderen und sich selbst“, so Reinhard Sager.

Er freut sich, dass dieses Themenfeld nun die Beachtung erfährt, die es verdient, lobte auch Innenminister Klaus Schlie. „Denn der Einsatz in den Feuerwehren ist durch besondere physische und psychische Belastungen geprägt, mit denen die Feuerwehrfrauen und Feuerwehrmänner trotz aller Ausbildung oft unvorbereitet und massiv konfrontiert werden“, so der Minister. „Früher wurden solche Belastungen häufig mit der Aussage „Feuerwehrmänner sind harte Kerls, Feuerfresser, die stecken das weg“ übergegangen.“ Heute wisse man, dass das so einfach nicht ist: Die in teilweise schrecklichen Einsätzen erlebten Belastungen können zu schweren Gesundheitsstörungen führen.

Landesbrandmeister Detlef Radtke: „Einsatzkräfte sind nicht stählerne, harte Typen, sondern sensible Menschen, die im Einsatz rational handeln, dann aber nach Einsatzende mit ihren Ängsten und Fragen fertig werden müssen. Dabei dürfen wir sie nicht alleine lassen.“

Schleswig-Holstein hat dazu auf ehrenamtlicher Basis ein bundesweit vorbildli-



EINSATZ VORBEI – KOPF FREI?



Besonders belastende Einsätze hinterlassen Spuren - Diese Ereignisse zu verarbeiten ist nicht immer leicht. Die Feuerwehrseelsorge / die Psychosoziale Unterstützung hilft dabei, Erlebtes zu verarbeiten!

EINSATZ VORBEI – KOPF FREI?



Eine Initiative des Landesfeuerwehrverbandes Schleswig-Holstein mit freundlicher Unterstützung der Sparkassen.

ches, dichtes Netz von Helfern aufgebaut, die den Einsatzkräften zur Seite stehen. Diese in der psychosozialen Unterstützung (PSU) ausgebildeten so genannten „Peers“ und die große Zahl der Feuerwehrseelsorger machen es möglich, dass den betroffenen Frauen und Männern in der akuten Phase belastender Einsätze eine Betreuung zur Vermeidung von Traumatisierungen zur Verfügung steht. Aber auch wenn Schleswig-Holstein auf Bundesebene in der psychosozialen Notfallversorgung insgesamt führend vorangeht, gibt es doch einen Wermutstropfen: Einer ihrer Hauptpfeiler, die Feuerwehrseelsorge / PSU im Bereich der Feuerwehr, ist noch nicht flächendeckend vorhanden. Deshalb gilt es, die Akzeptanz dafür in den Feuerwehren zu erreichen, die immer noch meinen, so etwas brauche man nicht.

Holger Bauer

Mitteilungen des DStGB

(Quelle: DStGB aktuell)

1. Europaparlament nimmt kommunale Positionen für die Weiterentwicklung der Regionalpolitik auf

Der Ausschuss für Regionalpolitik des Europaparlaments hat ein Positionspapier über die Zukunft der Kohäsionspolitik verabschiedet und der EU-Kommission angetragen. Das Positionspapier enthält eine Reihe von Positionen, die der Deutsche

Städte- und Gemeindebund seit längerem gegenüber dem Bund und der EU-Kommission vorträgt. Dazu gehört neben der besseren Einbindung der kommunalen Ebene in die Programmierung der Regionalpolitik die Berücksichtigung, dass kleine Städte in ländlichen Räumen zu den ländlichen Räumen gehören, die bessere Integration der ländlichen Entwicklungs-

politik in die Regionalpolitik sowie die verstärkte Nutzung moderner Förderinstrumente wie Regionalbudgets und Regionalfonds.

So wird beispielsweise gefordert, dass sich die Kohäsionspolitik nicht darauf beschränken darf, im Wege der Regionalpolitik lediglich die wirtschaftsschwächsten Regionen zu unterstützen. Vielmehr muss

allen Regionen, auch den schwächeren Regionen in vergleichsweise wirtschaftsstarke Mitgliedsstaaten, die Gelegenheit gegeben werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssituation zu verbessern.

Regionalentwicklung darf nicht auf Leuchtturmprojekte beschränkt werden, sondern muss einer zielgenauen Herangehensweise verpflichtet sein, die auf die Bedürfnisse der verschiedenen Regionen eingeht. Dies erfordert, dass die Strukturfonds und die Programmierung in den Mitgliedsstaaten entsprechend flexibel sind, um unterschiedliche regionale Strategien zuzulassen. Dabei soll die Kohäsionspolitik nicht punktuell wirken, sondern eine flächige Wirtschaftsentwicklung (territorialer Ansatz) durch viele Zentren ermöglichen.

Das System der Kohäsionspolitik muss außerdem einfacher und ergebnisorientiert werden. Insbesondere das Verhältnis zwischen dem Aufwand für die Finanzkontrolle einerseits und der Qualität der Maßnahmen andererseits muss eine neue Balance finden. Zurzeit ist die Fehlverwendungsquote im Rahmen der Kohäsionspolitik u. a. wegen der komplizierten Abwicklungs- und Nachweisverfahren zu hoch. Um diese Fehler zu vermeiden, werden Maßnahmen durchgeführt, die korrekt abgewickelt werden, allerdings wenig Nutzen haben. Durch die Einführung von einfachen, messbaren europaweit vergleichbaren Indikatoren für die Zielerreichung soll das System der Kohäsionspolitik deutlich vereinfacht und damit die Fehlverwendungsquote reduziert werden. In diesem Vereinfachungsprozess sollen ausdrücklich auch die nationalen Verfahrensregelungen einbezogen werden, die in Deutschland einen erheblichen Anteil an der Komplexität und Kompliziertheit der Verfahren haben.

2. Internetnutzung und Tourismus

Das Internet ist für touristische Aktivitäten sowohl auf Anbieterseite als auch auf Nachfrageseite von ungebrochen hoher Bedeutung. Die Hälfte aller Deutschen hat das Internet für Informationen zu Urlaub und Reisen genutzt, ein knappes Drittel hat bereits einmal online eine Reise gebucht. Der Onlineanteil am Gesamtumsatz der Reisebranche wächst und hat 40 % überschritten.

Auf Grund einer Onlinebefragung von 233 Entscheidern und anderen Experten aus dem Bereich des Tourismus hat eine Beratungsagentur (Ulysses Management) eine Stichprobenanalyse des Onlinemarktes im Bereich des Tourismus angefertigt. Die Analyse erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität. In Kombination mit bekannten Marktdaten und anderen Rahmenbedingungen ergeben sich jedoch eine Reihe von interessanten Aussagen, die für Städte und Gemeinden mit touristischem Schwerpunkt durchaus von Inter-

esse sein können.

So wurde z.B. ermittelt, dass rund 49 Millionen Deutsche in 2009 eine Reise von mehr als vier Tagen Dauer durchgeführt haben. Das bedeutet eine Reiseintensität von knapp 76 %. Weitere 11,7 Millionen Deutsche unternahmen eine zusätzliche Urlaubsreise. Außerdem wurden über 68 Millionen Kurzreisen durchgeführt.

51 % aller Deutschen haben schon einmal Informationen zum Thema Urlaub und Reise im Internet gesucht und 29 % haben bereits einmal online eine Reise gebucht. Das sind siebenmal mehr, als vor zehn Jahren. Der Umsatz durch die private Buchung touristischer Leistungen hat sich im Jahr 2009 auf knapp 13,2 Milliarden Euro belaufen, die über das Internet abgewickelt wurden. Wird der gesamte Onlineumsatz betrachtet, so steigt dieser Wert auf knapp 18,6 Milliarden Euro. Das macht am Umsatz der gesamten Branche 41 % aus. Das bedeutet eine geringfügige Steigerung des Anteils des Onlineumsatzes an der Gesamtbranche trotz eines leichten Rückgangs der Umsätze der gesamten Tourismusbranche von knapp 48 Milliarden Euro Umsatz auf 45,3 Milliarden Euro. Den größten Anteil am Umsatz haben mit etwas mehr als 50 % die Onlineumsätze des Transportgewerbes. Der nächstgrößere Bereich ist mit etwas über 23 % der Beherbergungsbereich.

Der Aufwand für einen eigenen Onlineauftritt ist beachtlich. 80 % aller Befragten geben an, dass sie den eigenen Onlineauftritt laufend aktualisieren. Immerhin 7,1 % geben jedoch auch an, dass sie ihren Auftritt seltener als nur einmal im Monat aktualisieren. Dabei darf man sich keinen falschen Vorstellungen über die Erreichung der Zielgruppen hingeben. Knapp 62 % der Befragten gaben an, dass sie ihre spezielle Zielgruppe über das Internet erreicht hätten. Das ist zum zweiten Mal in Folge ein sinkender Wert. Dies hat vor allem damit zu tun, dass junge Erwachsene zwischen 20 und 30 Jahren eine besondere Affinität zur Internetnutzung haben und gleichzeitig auch ein sehr hohes Reiseaufkommen aufweisen. Es ist demnach zu erwarten, dass eine Zielgruppenansprache umso besser gelingt, je weiter sich die Nutzung des Internets auch in den anderen Altersgruppen durchsetzt.

Für Städte und Gemeinden besonders interessant ist die Auswertung der Antworten von Fremdenverkehrsämtern und anderen öffentlichen Tourismuseinrichtungen. Knapp 29 % der Fremdenverkehrsämter (FVA) gaben als Zielsetzung des Onlineauftritts die Darstellung der Regionen an. Der Hauptservice dieser Antworten lag mit 95,6 % darin, die Bestellung von Broschüren anzubieten. Daneben werden von fast allen (knapp 98 %) Nutzern Informationen über Veranstaltungen nachgefragt. Als zweithäufigste Information werden gleichbedeutend Informationen über Sehenswürdigkeiten und lokale

Unterkunftsmöglichkeiten von knapp 78 % der Nutzer nachgefragt.

3. Kommunale Energiesparmeister gesucht

Noch bis zum 10. September haben Kommunen und öffentliche Einrichtungen Zeit, erfolgreiche Energieeinsparprojekte beim Wettbewerb „Energieeffizienz in Kommunen – Gute Beispiele 2010“ der Deutschen Energie-Agentur GmbH (dena) einzureichen.

Die Gewinner erhalten Preisgelder von insgesamt 25.000 Euro und die Auszeichnung „Good Practice Energieeffizienz“, mit der die dena Energieeffizienz in Kommunen, Institutionen und Unternehmen sichtbar macht. Gute Beispiele sind aus allen Bereichen erwünscht, in denen Energie effizienter verwendet wurde, zum Beispiel in Bildungseinrichtungen, Sportstätten und Liegenschaften, im Verkehrsmanagement, bei der öffentlichen Beschaffung oder bei der Straßenbeleuchtung.

Aus den Bewerbungen wählt eine hochrangige Jury drei Wettbewerbsbeiträge aus, die sich durch Vorbildlichkeit, Übertragbarkeit und Nachhaltigkeit auszeichnen. Neben den Preisgeldern erhalten alle eingereichten Projekte die Möglichkeit, mit dem Label „Good Practice Energieeffizienz“ der dena ausgezeichnet zu werden. Alle Good-Practice-Projekte werden auf der dena-Internetseite detailliert dargestellt. Der Wettbewerb ist Bestandteil der Aktivitäten der dena zur Unterstützung der nationalen Umsetzung der EU-Energiedienstleistungsrichtlinie.

Weitere Informationen zum Wettbewerb sowie zur Teilnahme finden sich auf der Internetseite www.good-practice-label.de.

4. Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie

Zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie hat die Bundesregierung wieder eine Reihe von Gesetzesänderungen vorgeschlagen, mit der die bereits durchgeführten Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes in das Fachrecht eingeführt werden. Vor kurzem hatte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen mangelhafter Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie gestartet. In Deutschland ist die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie vergleichsweise kompliziert, da eine Vielzahl spezialgesetzlicher Regelungen geändert werden muss. Neben der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes müssen auch eine große Anzahl von Fachgesetzen auf Bundes- und Länderebene geändert werden. Nun hat das Bundesministerium für Justiz ein Artikelgesetz „... zur Verbesserung des Austauschs von strafregisterrechtlichen Daten zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und zur Änderung registerrechtlicher Vorschriften“ vorgelegt. Im Rahmen dieses Gesetzes wird auch die Gewerbeordnung geändert.

In die Gewerbeordnung werden zwei neue Paragraphen eingefügt, welche die Auskunft an ausländische sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen sowie die Protokollierung der erteilten Auskünfte regelt. Inhaltlich geht es darum, dass für die Auskunftserteilung zukünftig kein völkerrechtlicher Vertrag erforderlich ist. Damit wird das sogenannte Internal Market Information System, welches für die Nutzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie erforderlich ist, möglich.

5. Neue EU-Luftqualitätsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt

Am 06. August 2010 sind als Novelle des deutschen Immissionschutzrechts strengere Vorgaben für die Luftqualität in Kraft getreten. Damit wird die zuvor ebenfalls novellierte EU-Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG in deutsches Recht umgesetzt. Die Umsetzung erfolgt im Wesentlichen in § 47 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) in Verbindung mit der 39. Verordnung zum BImSchG (39. BImSchV). Erstmals werden Luftqualitätswerte für die

besonders gesundheitsschädlichen kleinen Staubpartikel (Durchmesser kleiner als 2,5 Mikrometer; PM2.5) festgesetzt. Bereits 2010 tritt ein unverbindlicher PM2.5-Zielwert in Kraft. Ab 2015 gilt ein PM2.5-Grenzwert in gleicher Höhe. Unverändert bleiben die bisherigen Grenzwerte, insbesondere der in vielen Kommunen trotz Einrichtung von Umweltzonen nicht einzuhaltende Tagesgrenzwert für Feinstaub mit einem Durchmesser kleiner als 10 Mikrometer (PM10). Auch der bereits vor der aktuellen Novelle des BImSchG aufgrund der alten Richtlinie eingeführte Grenzwert für Stickstoffdioxid wird beibehalten. Dass auch dieser seit dem Jahresanfang geltende Grenzwert in vielen Kommunen nicht eingehalten werden kann, ist aufgrund diesjähriger und älterer Messergebnisse bereits absehbar.

Nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen Mitgliedstaaten der EU gibt es Schwierigkeiten mit der Einhaltung der seit 2005 bzw. 2010 geltenden anspruchsvollen Grenzwerte für Feinstaub bzw. Stickstoffdioxid. Die Emissionen dieser Schad-

stoffe sind insbesondere im Verkehrsreich trotz kontinuierlich verschärfter Abgas-Standards nicht wie erwartet zurückgegangen. Entsprechend den Vorgaben der neuen EU-Richtlinie wird daher in §§ 21 ff der 39. BImSchV den Bundesländern die Möglichkeit eröffnet, im Interesse der betroffenen Kommunen Fristverlängerungen in Anspruch zu nehmen. Wesentliche Voraussetzung einer Fristverlängerung ist die Vorlage eines Luftreinhalteplans, in dem dargelegt wird, mit welchen Maßnahmen die Luftqualitätswerte zukünftig eingehalten werden sollen. Wird eine Fristverlängerung gewährt, müssen die Feinstaubgrenzwerte spätestens ab 12. Juni 2011 und die Stickstoffdioxid-Grenzwerte spätestens ab dem Jahr 2015 eingehalten werden.

Auf der Internetseite www.bmu.bund.de steht unter dem Menüpunkt „Luft / Verkehr“, Rubrik „Luftreinhaltung“ die Luftqualitätsrichtlinie sowie unter „Downloads“ das Achte Gesetz zur Änderung des BImSchG sowie die 39. BImSchV als Download bereit.

Pressemitteilungen

DStGB vom 30.07.2010:

DStGB begrüßt Abkehr von Wohngeldkürzung

Kritik an Streichung der Heizkostenpauschale

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) begrüßt, dass die Bundesregierung von Plänen Abstand genommen hat, die Wohngeldausgaben von rund 800 Mio. Euro auf 491 Mio. Euro zu senken. „Die geplanten Kürzungen beim Wohngeld hätten zu Mehrbelastungen der Kommunen in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro geführt.“, erklärte das Geschäftsführende Präsidialmitglied des DStGB, Dr. Gerd Landsberg, heute in Berlin.

Der DStGB bedauert, dass es bei der Streichung der Heizkostenpauschale bleiben soll. Diese war im Januar 2009 eingeführt worden, weil die Energiekosten für Heizung und Warmwasser im Vorjahr stark gestiegen waren und beträchtlich über den derzeitigen Preisen lagen.

Die Kürzung des Bundesanteils zum Wohngeld hätte zur Konsequenz gehabt, dass ein großer Teil der betroffenen Haushalte entweder Kosten der Unterkunft nach der Grundsicherung für Arbeitsu-

chende (SGB II) oder Sozialhilfe nach dem SGB XII beantragt hätte, was insbesondere Wohngeld beziehende Rentner getroffen hätte.

Landsberg bewertete es als Erfolg, dass die Bundesregierung auf die massive Kritik des DStGB eingegangen ist und die Wohngeldkürzung nicht weiter verfolgt.

Es bleibt allerdings bei unserer Forderung, dass ein Großteil der Soziallasten, die die Kommunen zurzeit tragen, wie zum Beispiel die Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger, die Eingliederungshilfe für Behinderte und die Grundsicherung im Alter gesamtgesellschaftliche Aufgaben sind, die auch gesamtgesellschaftlich finanziert werden sollten. Nur wenn die Kommunen hier dauerhaft entlastet werden, haben sie eine Chance, ihre Defizite nachhaltig abzubauen und wieder handlungsfähiger zu werden.

Personalnachrichten

Sensationelles Ergebnis für Pierre Gilgenast

Mit einem sensationellen Ergebnis geht er in die dritte Wahlzeit: Mit 95,75 % der abgegebenen Stimmen wird Pierre Gilgenast auch für die nächsten 6 Jahre Bürgermeister der Gemeinde Fockbek bleiben.

Der für die SPD angetretene einzige Kandidat und Amtsinhaber erhielt fast alle Stimmen der 5337 Wahlberechtigten. Die Wahlbeteiligung betrug immerhin 34,16 Prozent.

Der 45-jährige Jurist ist seit 12 Jahren



hauptaamtlicher Bürgermeister der Gemeinde, die gleichzeitig die Geschäfte des Amtes Hohner Harde mitverwaltet. Die neue Wahlzeit beginnt am 1. September 2010.

Wir wünschen ihm für die neue Wahlzeit alles Gute, viel Erfolg und viel Freude an den spannenden Aufgaben im Dienste der Bürgerinnen und Bürger.

Pierre Gilgenast

Die Gemeinde SH 7-8/2010