



S.-H. Gemeindetag • Reventloulallee 6 • 24105 Kiel

24 105 Kiel, 20.07.09

An den
Präsidenten
des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts
Brockdorff-Rantzau-Straße 13
24837 Schleswig

Reventloulallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

per Fax vorab: 04621/861499

Aktenzeichen: Bü/Pf

LVerfG 1/09

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit Schreiben vom 07.04.2009 erhielt der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag die Gelegenheit, als sachkundiger Dritter gemäß § 26 LVerfGG zu dem Normenkontrollantrag Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns und kommen dem gerne nach.

1. Zur Rolle des SHGT und zum Stand der Diskussion auf Ebene der Gemeinden und Ämter

a) Stellung und Funktion des SHGT

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag ist ein freiwilliger Zusammenschluss sämtlicher schleswig-holsteinischer Gemeinden und Ämter sowie zweier Städte und mehrerer Zweckverbände. Als Zusammenschluss von Gebietskörperschaften und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts vertritt er das Gemeinwohl frei von Einzelinteressen. Daher sind dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag wie auch den anderen kommunalen Landesverbänden in § 132 der Gemeindeordnung und § 25 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtages besondere Anhörungsrechte gesichert. Der SHGT spricht dabei für alle Gemeinden und Ämter des Landes. Nach § 2 Abs. 1 der Satzung des SHGT sind die wichtigsten Aufgaben: Der SHGT fördert die gemeindliche Selbstverwaltung, wahrt ihre verfassungsmäßigen Rechte, vertritt die allgemeinen Belange seiner Mitglieder und pflegt den Erfahrungsaustausch. Parteipolitische Interessen darf er nicht vertreten.

b) Amt-Gemeinde-Untersuchung aus dem Jahre 2002

Im Rahmen der oben genannten Aufgabenstellung gehört die Mitwirkung an der Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts zu den besonders wichtigen Aufgabenstellungen des SHGT. Daher hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag immer wieder Vorschläge auch zur Weiterentwicklung der Amtssordnung unterbreitet. Als Folge einer langjährigen Diskussion über die Möglichkeiten zur Verlagerung von Aufgaben der Kreise auf die Amts- und Ge-

meindeverwaltungen (Innerkommunale Funktionalreform) in den 90er Jahren und über die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen im kreisangehörigen Raum hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag im Jahre 2001 die „Amt-Gemeinde-Untersuchung - Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein“ bei Dr. Utz Schliesky (damals Juristisches Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel) in Auftrag gegeben.

So sollten gesicherte Grundlagen über die tatsächliche Praxis hinsichtlich der Aufgaben und Struktur der Ämter in Schleswig-Holstein gewonnen werden. Denn solche Erkenntnisse waren weder im Innenministerium noch bei den Kreisen vorhanden. Empirische Basis der Untersuchung war eine umfassende Umfrage zum Verhältnis der Ämter und Gemeinden, die im Jahre 2001 durchgeführt wurde. Der Rücklauf betrug 75 %. Im Ergebnis entstand im Jahre 2002 das Gutachten, das dem Normenkontrollantrag als Anlage 1 beigefügt ist. Die Ämter und Gemeinden selbst haben also freiwillig und aktiv diese bedeutenden Faktengrundlagen geschaffen.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hatte das Gutachten im Oktober 2002 der Landesregierung und den Landtagsfraktionen zugeleitet. Im Jahre 2004 erfolgte eine Veröffentlichung als Druckschrift in der Reihe „Arbeitshefte des SHGT“ unter dem Titel „Das Amt – bewährt und zukunftsfähig, Bestandsaufnahme, Analysen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Amtsordnung“ (Arbeitsheft Nr. 19 des SHGT, Kiel 2004).

Darin enthalten ist nicht nur der Text der Studie, sondern auch ein Bericht über den Diskussionsablauf innerhalb des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages und eine Darstellung der Vorschläge zur Weiterentwicklung der Amtsordnung, die der SHGT auf Grundlage der Studie entwickelt hatte.

c) Konzept des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung

Die Amt-Gemeinde-Untersuchung wurde durch einen intensiven Diskussionsprozess mit Vertretern von Haupt- und Ehrenamt aus den Gemeinden und Ämtern innerhalb des SHGT begleitet. Dabei wurde übereinstimmend festgestellt, dass sich die Struktur der Amtsverwaltung in Schleswig-Holstein bewährt hat. Gemeinsame Überzeugung war ferner, dass auf diese Struktur aufbauend eine stärkere Aufgabenwahrnehmung auf Ebene der Ämter ermöglicht werden soll. Dies gilt sowohl für den Weisungsbereich, als auch für Selbstverwaltungsaufgaben. Daher hat der SHGT im Herbst 2002 Vorschläge zur Weiterentwicklung der Amtsordnung verabschiedet und dem Landtag sowie der Landesregierung zugeleitet. Diese Vorschläge sind in der Gutachtenveröffentlichung (Anlage 1 des Normenkontrollantrages) enthalten.

Mit diesen Vorschlägen lag erstmals ein geschlossenes Konzept vor, mit dem eine stärkere Aufgabenwahrnehmung der Ämter ermöglicht, die notwendige demokratische Legitimation gesichert und die Professionalität der Aufgabenerfüllung gestärkt werden kann. Damit sollte auch die interkommunale Zusammenarbeit auf Amtsebene gestärkt werden.

Zusammengefasst enthält das Paket folgende Vorschläge:

- Neue Möglichkeit zur gesetzgeberischen Zuweisung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben direkt an das Amt, sofern die Aufgabe übergemeindlichen Charakter aufweist und eine wirksame Aufgabenerfüllung durch die amtsangehörigen Gemeinden nicht mehr gewährleistet ist.
- Neue gesetzgeberische Möglichkeit zur Übertragung von bisher durch den Kreis wahrgenommene Aufgaben auf die Ämter.
- Einführung einer Art „Kompetenzkompetenz“ für bestimmte gemeindliche Aufgaben zugunsten der Ämter (§ 5 a Amtsordnung neu). Dies ermöglicht ein rechtmäßiges Aktivwerden des Amtes auch ohne ausdrücklichen Übertragungsbeschluss der Gemeinde, bietet aber Gemeinden, die daran nicht interessiert sind, die Möglichkeit einer fortgesetzten eigenständigen Aufgabenwahrnehmung (Beschluss des Amtsausschusses mit doppeltem Quorum: Zustimmung von $\frac{3}{4}$ der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Amtsausschusses und $\frac{3}{4}$ der amtsangehörigen Gemeinden).
- Einführung der unmittelbaren Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeister, um die unmittelbare Vertretung der Gemeinde im Amtsausschuss auf direkter demokratischer Grundlage sicherzustellen. Die weiteren Amtsausschussmitglieder werden von der Gemeindevertretung nach dem System der Verhältniswahl gewählt.
- Ämtern mit besonders großem Aufgabenbestand soll es ermöglicht werden, im Rahmen der Hauptsatzung die Hauptamtlichkeit des Amtsvorstehers (Amtsdirektor) zu ermöglichen. Die Wahl sollte durch den Amtsausschuss erfolgen.

Von diesen Vorschlägen des SHGT aus dem Jahre 2002 wurde bislang nur die Einführung der Möglichkeit einer Hauptamtlichkeit der Leitung des Amtes mit der Einführung des Amtsdirektors umgesetzt. Insbesondere das 1. Verwaltungsstrukturreformgesetz vom 28. März 2006 und das 2. Verwaltungsstrukturreformgesetz vom 14.12.2006 dienten nur der Veränderung von Größenstrukturen der Ämter, auf ein Gesamtkonzept unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Grundlagen haben Landesregierung und Landtag bedauerlicherweise verzichtet.

2. Das schleswig-holsteinische Modell der Gebiets- und Verwaltungsstruktur im kreisangehörigen Raum

Politische Erklärungen der Antragsteller machen deutlich, dass der vorliegende Normenkontrollantrag nicht nur der Klärung einer Rechtsfrage, sondern auch der Förderung bestimmter politischer Ziele dient, die eine grundlegende Änderung der Gebiets- und Verwaltungsstruktur umfassen. Die rechtliche Tragweite der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts und ggf. Hinweise des Landesverfassungsgerichts zur Ausgestaltung einer gesetzgeberischen Lösung (sollte eine solche erforderlich sein), werden insofern Einfluss auf die Diskussion über die weitere Entwicklung der Kommunalverfassung auch über § 9 der AO hinaus haben. Daher

sollen einige bedeutende Aspekte zur Rolle der Ämter und zum Stand der Aufgabenwahrnehmung ausgeführt werden.

a) Amtsverwaltungen und Gebietsstruktur

Die Existenz der Amtsverwaltungen als besondere Form der interkommunalen Zusammenarbeit ermöglicht eine Gebietsstruktur mit einer Vielzahl selbständiger Gemeinden. Diese „teilen“ sich die Amtsverwaltung als Fachapparat und nutzen die Ämterstruktur für vielfältige Kooperationen. Dort wo sich das Amt hierfür nicht anbietet, existieren daneben Zweckverbände, insbesondere zur Trägerschaft besonderer kommunaler Einrichtungen (insbesondere Schulen, Straßen und Wege, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, soziale Einrichtungen etc.).

Die so ermöglichte Gebietsstruktur hat sich außerordentlich bewährt und ist ein fester Bestandteil der schleswig-holsteinischen Identität. Sie ist geprägt durch

- eine hohe Identifikation der Bürger mit ihren Gemeinden,
- eine große Zahl politischer Verantwortungsträger und Multiplikatoren mit starker Impuls- und Gestaltungskraft für die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung,
- eine sehr direkte demokratische Mitbestimmung und Einflussnahme der Bürger,
- eine starke Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens,
- großen Spielraum für Kreativität und Innovation in der Zukunftsgestaltung
- sowie eine Vielfalt der Ortsbilder, gemeindlichen Angebote und Entwicklungsziele.

Zusammengefasst lässt sich die vorhandene Konstellation so beschreiben: Starke Eigenverantwortung in selbständigen Gemeinden mit starkem Ehrenamt, unterstützt durch leistungsfähige Ämter ohne Eigeninteressen, die von den Gemeinden gesteuert werden und die aber auch die Möglichkeit haben müssen, Aufgaben aktiv an sich zu ziehen.

All dies sichert eine hohe Lebensqualität für die Bürger. Diese Ergebnisse lassen sich an objektiven Zahlen ablesen. Hierfür seien nur drei Beispiele genannt:

- Wahlbeteiligung: Die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl ist bei den amtsangehörigen Gemeinden überdurchschnittlich hoch. Sie lag bei der Kommunalwahl 2003 in den amtsangehörigen Gemeinden bei rund 66 %. Dagegen lag sie in den schleswig-holsteinischen Kommunen über 20.000 Einwohner im Durchschnitt lediglich bei knapp 47 %. Bei der Kommunalwahl am 25.5.2008 lag die Wahlbeteiligung in den Kommunen unter 500 Einwohnern im Durchschnitt bei ca. 65 %, bei denen zwischen 500 und 3000 Einwohnern bei 59,6 %. Bei den kreisangehörigen Kommunen über 20.000 Einwohnern lag sie dagegen bei 41 %.
- Verschuldung: Die Bertelsmann-Stiftung hat im Februar 2007 eine Untersuchung veröffentlicht, derzufolge die Kommunen in Schleswig-Holstein die geringste Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleich der deutschen Länder aufweisen. Die Erklärung für den statistisch nachweisba-

ren Erfolg ist in der Gebietsstruktur zu finden. In Schleswig-Holstein wohnt knapp die Hälfte der Landesbevölkerung in den amtsangehörigen und amtsfreien Gemeinden. Diese schleswig-holsteinischen Gemeinden haben stets besonders sparsam gewirtschaftet. Sie haben damit im besten Sinne zukunftsgerichtet mit Blick auf den demografischen Wandel gehandelt, denn sie hinterlassen nur vergleichsweise geringe Lasten der aktuellen Kommunalpolitik, die von den künftigen Generationen mit immer weniger Einwohnern bezahlt werden müssen. D. h. besondere Leistungen mutet man sich nur dann zu, wenn man sie bezahlen kann, Investitionen werden aus zuvor angesparten Rücklagen finanziert oder dadurch überflüssig gemacht, dass - meist unter Anführung der Bürgermeister - die Einwohner, Vereine und Verbände ihre Gemeinde in Eigenleistung ausbauen, anstatt nach dem Einsatz von Beamten oder Steuermitteln zu rufen. Die Selbständigkeit der Gemeinden in überschaubaren, vom Ehrenamt gut zu steuernden Strukturen gewährleistet also eine sparsame und nachhaltige Finanzpolitik! Der Vergleich der Bertelsmann-Stiftung zeigt auch: überall dort, wo in Westdeutschland durch Gebietsreformen besonders große Kommunen gebildet worden sind (z. B. Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland) liegt die Verschuldung der Kommunen am höchsten.

- Investitionsbereitschaft: Zum Konjunkturpaket II haben die Kommunen in Schleswig-Holstein innerhalb kürzester Zeit 814 Projekte im Bildungsbereich, 556 Projekte im ländlichen Wegebau, 591 Projekte im Bereich Städtebau und 36 Lärmschutzprojekte an kommunalen Straßen geplant und beantragt, also fast 2000 Projekte mit 580 Mio. € Volumen. Viele dieser Projekte sind in den Ämtern entwickelt worden. Dies belegt die hohe Leistungskraft der Kommunalverwaltungen und die starke Investitionsbereitschaft ebenso wie die Bedeutung der Kommunen – auch der amtsangehörigen – für die Wirtschaft.

b) Aktuelle Struktur der Amtsverwaltungen

In Schleswig-Holstein gibt es neben den vier kreisfreien Städten 1.112 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Davon sind 1.036 amtsangehörig. Die Verwaltungsgeschäfte dieser amtsangehörigen Kommunen werden von insgesamt 87 Ämtern geführt. Es gibt darüber hinaus 3 amtsfreie Kommunen, die im Wege einer Verwaltungsgemeinschaft gemäß § 19 a GkZ die Verwaltungsgeschäfte durch ein Amt führen lassen. Von den 87 Ämtern wiederum verfügen 75 über eine eigene Amtsverwaltung. Davon wird diese in 9 Fällen durch eine amtsangehörige Gemeinde gemäß § 23 Amtsordnung geführt. Die verbleibenden 12 Ämter werden im Wege einer Verwaltungsgemeinschaft gemäß § 19 a GkZ durch eine amtsfreie Stadt / Gemeinde verwaltet. (Näheres siehe Bülow, „Die Gemeinde“ 2009, Seite 98 ff.).

Dabei weisen die Ämter sehr unterschiedliche Größenordnungen auf. Die Einwohnerzahl variiert zwischen 1.600 und 39.000, die Zahl der amtsangehörigen Gemeinden zwischen 3 und 35. Auch der Flächenzuschnitt unterscheidet sich relativ stark. Die Variation als solche hat sich im Grundsatz als unproblematisch erwiesen. Schon in den Feststellungen der Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002 heißt es hierzu (Zusammenfassung Seite 95): „Die unterschiedliche Grö-

ßen- und Einwohnerstruktur der Ämter in Schleswig-Holstein spiegelt die Vielfalt kommunaler Selbstverwaltung wider und sollte beibehalten werden. Dieser Vielfalt der Erscheinungsformen sollte durch eine möglichst große Flexibilität bei den gesetzlich vorgesehenen Organisationsformen des Amtes und der amtsinternen Zuständigkeitsverteilung Rechnung getragen werden.“

c) Bewertung des schleswig-holsteinischen Modells aus Sicht der Gemeinden

Aus Sicht der Gemeinden hat sich das schleswig-holsteinische Modell der Ämter außerordentlich bewährt. Bester Beweis hierfür sind die Ergebnisse der Verwaltungsstrukturreform. Denn im Zuge der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Raum seit dem Jahre 2005 hat sich das Amtsmodell, teilweise im Zusammenspiel mit dem GkZ, als ausreichend flexibel erwiesen, um vor Ort jeweils diejenige Lösung zur Erfüllung der Vorgaben der Landesregierung zu finden, die die größte Akzeptanz und Effizienz ermöglicht. Je nach örtlicher Situation wurde eine Vergrößerung der Ämter durch Fusion oder Neubildung, die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften oder die Neubildung von Ämtern gewählt. Ämter haben die Verwaltung für insgesamt 20 Kommunen übernommen, für die sie vor der Reform nicht zuständig waren. Die meisten Kommunen also, die zur Abgabe ihrer eigenen Verwaltung gezwungen worden waren, haben sich einer Amtsverwaltung angeschlossen. Lediglich 5 kleinere Gemeinden sind aus der Verwaltung durch ein Amt vollständig ausgeschieden.

Die hohe Zufriedenheit mit den Amtsverwaltungen sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Bürgern selbst, ruht auf 2 wesentlichen Säulen:

- So sind die Verwaltungskörper der Ämter durch ihre überschaubare Größe und ihre Ortsnähe außerordentlich bürgernah und flexibel in ihrer Arbeitsweise. Flache Hierarchien und überschaubare Strukturen führen die Bürger sehr schnell zu den zuständigen Ansprechpartnern. Diese können sich nur in seltenen Fällen auf ein eng umrissenes Sachgebiet beschränken, sondern weisen in der Regel ein überdurchschnittliches Querschnittswissen auf. Häufig ermöglichen es die Organisations- und Arbeitszeitmodelle, den Bürgern unabhängig von den regelmäßigen Dienst- und Öffnungszeiten der Verwaltung Termine für die Erledigung von Angelegenheiten auch zu ungewöhnlichen Zeiten anzubieten.
- Die Amtsverwaltungen sind vom Selbstverständnis her klar an der Dienstleistung für die Bürger und auch an den Bedürfnissen des kommunalpolitischen Ehrenamtes orientiert. Die Beratung der ehrenamtlichen Bürgermeister als Vertreter der Gemeinden und ihrer Bürger wird in den Amtsverwaltungen besondere Bedeutung beigemessen. So sind die Amtsverwaltungen unverzichtbare Stütze für das kommunalpolitische Ehrenamt. Dabei haben die Amtsverwaltungen immer wieder die unterschiedlichen Bedürfnisse kleinerer und größerer Mitgliedsgemeinden auszugleichen und zu befriedigen. Dafür ist von entscheidender Bedeutung, dass die maßgeblichen Entscheidungen in den selbständigen Gemeinden, also ortsnah, fallen und die Bürgermeister sowohl in der Gemeindeordnung als auch in der Amtsordnung (insb. als Vertreter ihrer Gemeinden im Amtsausschuß) eine relativ starke Stellung haben. Damit ist gesichert, dass sich der Blickwinkel der Amtsverwaltungen

nicht in Richtung eines Eigeninteresses verselbständigt, sondern klar auf die Belange der Gemeinden orientiert ist.

3. Entwicklung und Bedeutung der Ämter

a) Gründe für steigenden Aufgabenbestand

Die im Normenkontrollantrag erwähnten Untersuchungen, insbesondere die Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002 machen deutlich, dass der Aufgabenbestand der Ämter in der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte kontinuierlich angestiegen ist, und zwar sowohl bei den Weisungsaufgaben, als auch bei den Selbstverwaltungsaufgaben, als auch in der besonderen Rolle als Träger von Einrichtungen. Gefördert wird letzteres von Gesetzes wegen durch § 2 Abs. 3 GkZ (Ausnahme § 56 Abs. 1 SchulG).

Insgesamt ist dies die Folge einer immer stärker zunehmenden Verrechtlichung und Verkomplizierung der Entscheidungsgrundlagen und Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns durch Gesetzgebung und Rechtsprechung. Besonders einleuchtende Beispiele sind Beamten- und Tarifrecht, Arbeitsrecht, Vergaberecht, Datenschutz, Planungsrecht, Umweltrecht, Verschärfung zivil- und strafrechtlicher Haftungstatbestände, Steuerrecht, Recht der sozialen Sicherung etc. All diese Entwicklungen stärken die Notwendigkeit der Inanspruchnahme des Verwaltungsapparates des Amtes.

Ein weiterer Treiber dieser Entwicklung ist die Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit. Von außen gesetzte Rahmenbedingungen (z. B. Planungsräume, Raumkulissen für Förderprogramme) und objektiv-praktische Notwendigkeiten der Gemeindegrenzen übergreifenden Bündelung von Kräften erfordern eine Struktur, in der die Entwicklung der Lebensqualität gemeinsam abgestimmt, geplant, entschieden und durchgeführt werden kann. Hierfür haben sich die Ämter als geeignet erwiesen, weil sie ortsnah und am Ehrenamt orientiert sind, die politische Zusammenarbeit eingespielt ist und die Ämter in der Regel Gebiete umfassen, die aus Perspektive der Bürger miteinander verflochten sind.

So ist insgesamt die aus früherer Zeit stammende Charakterisierung der Ämter als „Schreibstuben“ der Gemeinden schon seit langem nicht mehr aktuell.

b) Anforderungen an Zukunftsfähigkeit

Bei der Betrachtung der Aufgabenstellung der Ämter darf es nicht nur um die gesetzlich ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben (auf Grundlage von §§ 3 bis 5 Amtordnung) gehen. Vielmehr ist für die Arbeit der Ämter oftmals die Reaktion auf neue Entwicklungen und Herausforderungen von Bedeutung, die weniger mit Verwaltungsvollzug als mit Gestaltung und Entwicklung der Lebensqualität zu tun haben.

Mit anderen Worten, es braucht beides:

- Ohne die ehrenamtliche Gemeindepolitik mit eigenem Haushalt und eigenen starken Entscheidungskompetenzen und ohne die ehrenamtlichen Bürgermeister gäbe es nicht die notwendigen Impulsgeber und In-

teressenvertreter für die Entwicklung der Lebensqualität in den einzelnen Orten.

- Ohne die Ämter als ausschließlich am Interesse dieser Gemeinden und ihrer Bürger orientierte Einrichtungen gäbe es nicht die notwendigen Motoren, Bündelungskräfte, Kooperationsplattformen und Fachleute. Ohne die Ämter in diesen Funktionen ließen sich viele wichtige Entwicklungen nicht verwirklichen.

Mit aktuellen Beispielen lässt sich die Notwendigkeit belegen, dass die Gemeinden sowohl die Amtsverwaltung als auch die politische Struktur des Amtes in diesem Sinne zum gemeinsamen Vorgehen nutzen. Dabei handeln die Ämter stets im Auftrag der Gemeinden, die Aufgabenträger bleiben:

- Der Aufbau der 21 AktivRegionen als Gebietskulisse für die Förderung der ländlichen Entwicklung in den Jahren 2007 bis 2013 wird maßgeblich von den Ämtern getragen.
- Die Ämter übernehmen in allen Teilen des Landes derzeit die entscheidende aktive Rolle für den Ausbau von schnellen Breitbandinternetanschlüssen im ländlichen Raum, indem sie den Bedarf ermitteln, die gemeindlichen Interessen bündeln, Machbarkeitsstudien in Auftrag geben und die Förderung konkreter Maßnahmen ausschreiben.
- Die Ämter bündeln und koordinieren die Bekanntgabe von auslaufenden Wegenutzungsverträgen der Gemeinden für die Strom- und Gasnetze.
- Die Ämter waren das entscheidende Scharnier des Informationsflusses bei der Umsetzung des Konjunkturpakets II zwischen dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, der Landesregierung und den Kreisverwaltungen als Informationsquellen einerseits und den einzelnen Gemeinden andererseits.

Daraus wird auch deutlich, dass sich immer wieder neue Aufgaben und Themen stellen, auch ohne dass es eine gesetzliche Zuständigkeitszuweisung gibt. Es lässt sich auch erkennen, dass die Ämter einen effektiven rechtlichen Weg dafür benötigen, in begrenztem Umfang Aufgaben quasi an sich zu ziehen (Kompetenzkompetenz), um die Herbeiführung von Übertragungsbeschlüssen aller einzelnen Gemeinden gemäß § 5 der Amtsordnung dann ersetzen zu können, wenn der Zeitablauf oder das überwiegende Interesse der meisten amtsangehörigen Gemeinden dies erfordert. Das Bedürfnis nach einer solchen Lösung wird durch die Ergebnisse der Verwaltungsstrukturreform gesteigert, die zu einer Mehrzahl von Ämtern mit über 20, in Ausnahmefällen bis zu 35 Gemeinden geführt hat.

4. Probleme der Sachverhaltsermittlung

Für die Feststellung des entscheidungserheblichen Sachverhaltes für die Frage, ob eine bisher nicht genau bestimmte verfassungsrechtliche Grenze der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben in den Ämtern überschritten ist, ergeben sich verschiedene Fragen:

- Zahlenbasis: Während sich an der Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002 (Durchführung der Umfrage im Sommer 2001) 91 von 119 Ämtern (76,5 %) aus allen Kreisen beteiligt haben, liegt der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Landtagsdrucksache 16/2324 Antworten aus 45 von 87 Ämtern (52 %) zugrunde, wobei bei den maßgeblichen Fragen drei Kreise gar nicht und ein Kreis mit lediglich einem Amt vertreten sind.
- Qualität der Angaben: Je nachdem, wie sorgfältig eine Abfrage aufgebaut ist, verlangt sie vom Bearbeiter vor Ort nicht nur Faktenangaben, sondern auch eine rechtliche Bewertung, insb. die genaue Differenzierung zwischen den §§ 3 und 5 der AO. Dies verlangte bei der Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002 einen ebenso sorgfältigen Aufbau des Fragebogens wie eine sorgfältige Auswertung.

Bei der dem Normenkontrollantrag zugrundeliegenden Großen Anfrage diente die von der Landesregierung durchgeführte Abfrage jedoch nicht der sorgfältigen Ermittlung von Tatbestandsgrundlagen für eine verfassungsgerichtliche Entscheidung, sondern der Erfüllung des Auskunftsanspruches der fragestellten Fraktionen ohne Aufbietung größerer Arbeitskapazitäten. Die Große Anfrage selbst war so aufgebaut, dass sie für die Landesregierung, die Kommunalaufsicht und die Kommunen nicht handhabbar war. Sie musste durch die Landesregierung für die Sammlung von Fakten erst in Fragebögen und Listen „übersetzt“ werden, wobei zahlreiche Inkonsistenzen und Widersprüche zwischen den einzelnen Fragen und Unterfragen aufzulösen waren.

Diese Fragebögen wiederum verzichteten auf Erläuterungen jeglicher Art und beschrieben den Gegenstand nur in Kurzform. Um den Zusammenhang vollständig zu erkennen, hätten die Bearbeiter außerdem die Große Anfrage und die Fragebögen sowie den Anhang zur Großen Anfrage, nebeneinander legen müssen.

Entscheidend für die Antworten zur Wahrnehmung von übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben durch das Amt war, dass die Bearbeiter der Anfrage genau danach unterschieden, ob das Amt eine Aufgabe auf Grundlage von § 3 der Amtsordnung durchführt oder auf Grundlage von § 5 der Amtsordnung wahrnimmt. Stichproben haben ergeben, dass den Bearbeitern in den Amtsverwaltungen Sinn und Inhalt der Anfragen oftmals nicht klar waren und zahlreiche Angaben daher fehlerhaft sind. Z. B. haben mehrere Ämter geantwortet, dass sämtliche Planungsaufgaben (darunter die besonders bedeutende Bauleitplanung und Flächennutzungsplanung) ohne besonderen Übertragungsbeschluss durch die jeweiligen Ämter wahrgenommen werden. Rückfragen des SHGT haben ergeben, dass dies nicht stimmt, sondern die gemeindliche Planungshoheit nach wie vor bei den amtsangehörigen Gemeinden verbleibt. Die Amtsverwaltungen führen die Aufgaben durch, wie es nach § 3 der AO ihre Aufgabe ist

- Maßgebliches Kriterium: Herauszuarbeiten wäre, auf welches Zahlenverhältnis es in besonderer Weise ankommt. Der Normenkontrollantrag ist auf eine Vielzahl von Zahlenvergleichen gestützt, die untereinander nicht gewichtet werden.

- Schwierigkeiten bei der Zahlenauswertung und Darstellung: Die Antragschrift beruht auf einer Auswertung der vorliegenden empirischen Erkenntnisse (dort Anlage 3), die Fragen aufwirft. So überrascht der Normenkontrollantrag (Seite 39, 2. Absatz) beispielsweise mit folgender Darstellung:

„Weitere signifikante Anstiege von Aufgabenübertragungen im Vergleich zu 2001 sind heute insbesondere in den Bereichen ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse (2001: 50,6 %; 2008: 62,2 %), Feuerwehr (2001: 25,3 %; 2008: 42,2 %), ... zu verzeichnen.“

Demnach wäre die Zahl der Ämter, denen die Aufgabe Feuerwehr übertragen wurde, drastisch gestiegen. Tatsächlich hatte die Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002 18 Ämter identifiziert, in denen diese Aufgabe übertragen worden war. Die Jugendfeuerwehren werden hier nicht berücksichtigt, da es sich bei diesen zusätzlichen Übertragungsfällen höchstwahrscheinlich meist um die gleichen Ämter handelt, die bereits in den 18 enthalten sind. Laut der der Antragschrift zugrunde liegenden Auswertung (Seite 3 der Anlage 3, Seite 158 der handschriftlichen Paginierung der Antragschrift) beträgt die Zahl der Ämter, denen die Aufgabe „Feuerwehr plus Jugendfeuerwehr“ übertragen wurde, 19, die Zahl der konkret festgestellten Fälle liegt also fast gleich. Eine Durchsicht der maßgeblichen Tabelle 8 der Großen Anfrage durch den SHGT hat jedoch ergeben, dass nicht 19, sondern 9 Ämter geantwortet haben, dass sie die Aufgabe Feuerwehr wahrnehmen und weitere 5 Ämter, die die Aufgabe Jugendfeuerwehr wahrnehmen (also insg. nur 14). Eine Stichprobe des SHGT hat auch hier ergeben, dass in einer Reihe von Fällen offenbar ein Missverständnis vorlag. Denn nach wie vor gibt es in einigen dieser Ämter eigene Gemeindefeuerwehren und auch die entsprechende Zuständigkeit der Gemeinde hierfür, also keine Übertragung auf das Amt.

Dabei ist zu differenzieren: In einigen Fällen stellt das Amt für alle amtsangehörigen Gemeinden die Gemeindefeuerwehr, die sich wiederum in Ortswehren in den einzelnen Gemeinden gliedert. In anderen Fällen nimmt das Amt die Aufgabe nur für einzelne Gemeinden wahr. Dies wiederum sind praktische Beispiele für die Wirkung von § 23 GkZ. Dieser bestimmt einen automatischen Aufgabenübergang auf das Amt von solchen Zweckverbänden, die ausschließlich aus dem Amt angehörenden Gemeinden bestehen. Als diese Vorschrift eingeführt wurde, gab es einige Feuerwehr-Zweckverbände, die insofern automatisch ihre Aufgaben verloren.

Wie problematisch eine nicht präzise geführte Auswertung der Zahlen werden kann, zeigt auch die Passage auf Seite 6 unten der Anlage 3 zur Antragschrift. So heißt es dort unter Anführung von Beispielen aus dem Feuerwehrbereich und anderen: „Es ist nur noch die Ausnahme, wenn eine Kommune eine Aufgabe selbst wahrnimmt.“ Das ist nicht besonders überraschend, denn – und nur das ist in der Bezugstabelle ausgewertet – gemäß § 3 der Amtsordnung ist die Durchführung von Aufgaben durch die Gemeinde schon immer von Gesetzes wegen her der Ausnahmefall und an erhöhte Anforderungen geknüpft (Anhörung des Amtes, Zustimmung der Kommunalaufsicht). Wenn die genannte Anlage zur Antragschrift insofern von „Wahrnehmung“ der Aufgabe spricht, führt die Unschärfe der Begrifflichkeit zu Missverständnissen. Es

ist also stets sorgfältig zu differenzieren zwischen der Trägerschaft einer Aufgabe und ihrer verwaltungsmäßigen Durchführung.

- Soweit auf die Frage abgestellt wird, welcher Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben noch in den Gemeinden verbleibt (insbesondere Ziff. 2.2.1.2, Seite 43 der Antragschrift) ist festzuhalten, dass der gemeindliche Aufgabenbestand nicht statisch ist, sondern sich dynamisch entwickelt. Das bedeutet, die Ausgangsbasis für die Frage der Aufgabenverteilung zwischen Ämtern und Gemeinden verändert sich. So entstehen auch ständig neue Aufgabengebiete und Fragestellungen, denen sich die Gemeinden widmen. Dabei tun sie dies häufig in Zusammenarbeit mit dem Amt, ohne dass es einen Übergang von Aufgaben gibt. Gerade der grundlegende Wandel in einigen Wirtschaftszweigen, aber auch ein Rückzug staatlicher Behörden bewirken, dass sich die Gemeinden auch um Aufgaben wie Versorgung mit Postdienstleistungen, Erhaltung von Einzelhandels- und Gastronomiestandorten, Ärzteversorgung, Versorgung mit Bankdienstleistungen, Energieversorgung, örtliche Sicherheit etc. kümmern müssen. Dies belegt auch, dass der verfassungsrechtliche Vorrang für die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung nach wie vor gilt und wirksam ist. Insofern ist der pauschale Feststellung in der genannten Passage der Antragschrift zu widersprechen.

5. Probleme der rechtlichen Würdigung

Sollte es gelingen, einen ausreichend sicheren Erkenntnisstand über die tatsächliche Situation zu gewinnen, wirft auch die rechtliche Würdigung der Fakten eine Reihe von Fragen auf, auf die die Antragschrift noch keine ausreichend klaren Antworten gibt.

- Klarstellungsbedürftig ist die Frage, welche Arten von Aufgaben hinsichtlich der Anforderungen des Demokratieprinzips von Bedeutung sind. Entgegen der Antragschrift (Ziff. 2.2.1.2) wird hier die Auffassung vertreten, dass für die maßgebliche Rechtsfrage ausschließlich der Bestand der den Ämtern übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben (§ 5 der Amtsordnung) von Bedeutung ist (so auch Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002, Seite 93, Ziff. 13, BVerfGE 52, 95 (Seite 121)).

Insofern ist sowohl bei der Auswertung der Großen Anfrage als auch bei eventuellen neuen Sachverhaltsermittlungen die Aufgabenwahrnehmung gemäß § 4 der Amtsordnung abzuschichten.

- Eine weitere Frage ist die Bedeutung der Aufgabendurchführung gemäß § 3 der Amtsordnung. Hier wird die Auffassung vertreten, dass die Art und Weise der Aufgabendurchführung ebenfalls für die verfassungsrechtliche Fragestellung nicht wesentlich relevant ist. Denn der Aufgabenzuweisung an das Amt in § 3 der Amtsordnung ist immanent, dass das Amt auf Grundlage von Beschlüssen der Gemeindevertretungen tätig ist. Deren demokratische Legitimation steht nicht in Frage. Beschlüsse der Amtsausschüsse kommen hierbei nicht vor. Insofern wird der Auffassung in Ziff. 2.2.1.2 der Antragschrift widersprochen.

Daher ist nach unserer Auffassung der dem Landtag vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Innerkommunalen Funktionalreform (Drucksache 16/2632) für das verfassungsgerichtliche Verfahren nicht von Bedeutung, da es sich bei den zur Übertragung auf den kreisangehörigen Raum anstehenden Aufgaben um Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung handelt.

- Entscheidungsrelevant dürfte weiterhin die Frage sein, ob die auf die Ämter übertragenen Aufgaben nur quantitativ oder auch qualitativ zu bewerten sind. Jedenfalls ist die Intensität der Mitwirkung des Amtsausschusses (anstelle der Gemeindevertretung) bei den verschiedenen regelmäßig übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben unterschiedlich und auch die Bedeutung der Aufgaben in der kommunalen Praxis sowie in der Wirkung für die Bürger sind unterschiedlich.
- Von Bedeutung dürfte weiterhin die Frage sein, auf welche Weise eine Grenzüberschreitung des übertragenen Aufgabenbestandes festgestellt werden könnte. Auch heute noch dürfte – wie schon in der Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002 – das Ausmaß der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben zwischen den Ämtern sehr unterschiedlich sein. Fraglich ist also, ob – wie beantragt – eine Verfassungswidrigkeit von § 9 der Amtsordnung schon festgestellt werden kann, wenn die Bewertung hinsichtlich eines Teils der Ämter zu diesem Ergebnis führt, bei anderen Ämtern jedoch nicht. Dann wiederum ist fraglich, wie groß der Teil dieser Ämter sein müsste.

Insofern stellt sich grundsätzlich die Frage, ob wie beantragt eine abstrakte Verfassungswidrigkeit von § 9 der Amtsordnung festgestellt werden kann, oder ob dies nicht vielmehr nur im Wege der Überprüfung konkreter Beschlüsse von bestimmten Amtsausschüssen möglich ist, wobei dann die Situation des beschließenden Amtes maßgeblich ist (konkrete Normenkontrolle).

6. Folgerungen

Die aufgeführten Schwierigkeiten bei Sachverhaltsermittlung und rechtlicher Würdigung zeigen, dass die der Antragschrift zugrunde gelegte Problematik in erster Linie einer politischen Lösung bedarf. Schon seit längerem halten wir diese auch unabhängig von einer verfassungsgerichtlichen Feststellung für erforderlich. Insofern verweisen wir (wie oben 1. c) bereits dargestellt) auf die bereits vor mehreren Jahren vorgelegten Lösungsvorschläge.

Diese Lösung hat aus Sicht der Gemeinden und Ämter auf folgenden Säulen zu ruhen:

- a) Bewährte Zusammenarbeit zwischen Ämtern und Gemeinden erhalten
Wie oben ausführlich dargestellt, bietet das schleswig-holsteinische Modell vieler selbständiger Gemeinden mit stark ausgeprägten Zuständigkeiten und gemeinsamer Amtsverwaltung großen Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger und findet sehr hohe Akzeptanz. Daher ist es zu erhalten. Weder sollte die Selbständigkeit der Gemeinden mit Allzuständigkeit aufgegeben (indem die Gemeinden z. B. zu Ortsgemeinden o.ä. abgestuft werden) noch die Ämterebene zu einer neuen Körperschaftsebene aufgewertet werden.

Insofern ist der Antragsschrift zu widersprechen, als sie in Ziff. 3.2 (Seite 30 ff.) die unmittelbare Wahl aller Mitglieder des Amtsausschusses als einzigen rechtlichen Lösungsweg für den Fall voraussetzt, dass das Landesverfassungsgericht Handlungsbedarf sieht. Vielmehr existiert insgesamt eine Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten (siehe insbesondere Schliesky/Ernst/Schulz, Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein, Arbeitspapier Nr. 90 des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften, Kiel 2009, insb. Abschnitt H.; Kurzfassung in „Die Gemeinde“ 2009, Heft 7/8, erscheint im August 2009), die auch miteinander kombiniert werden können. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hatte schon im Jahre 2002 einen Großteil der möglichen Optionen sorgfältig geprüft und beraten und ist dabei zum Ergebnis gekommen, dass die Beibehaltung der bewährten Grundstrukturen den Interessen der Bürger am meisten entspricht und dem kommunalpolitischen Ehrenamt die notwendige starke Rolle belässt. Die Grundlagen müssten jedoch weiter entwickelt werden.

b) Verbesserung der Rechtsgrundlagen für die Aufgabenwahrnehmung der Ämter

Auch künftig wird es die Notwendigkeit geben, gemeindliche Aufgaben auf die Ämter zu verlagern oder seitens der Ämter neue Aufgabenstellungen aktiv anzunehmen. Gerade angesichts der Erkenntnis, dass Ämter oftmals ohne ausdrücklichen Übertragungsbeschluss tätig werden, erscheint eine Klarstellung und Verbesserung der Rechtsgrundlagen notwendig. Denn es muss angestrebt werden, dass alle Ämter ihre Aufgaben rechtmäßig wahrnehmen und die Grundlage klar ist. Daher hat der SHGT (s.o. 1. c)) drei Ergänzungen der Amtsordnung vorgeschlagen, die sowohl den Bedürfnissen der Praxis als auch nach rechtlicher Klarheit in der Aufgabenteilung und bei Behaltung des Aufgabenvorrangs der Gemeinden gerecht werden. Dazu gehört auch eine Möglichkeit, in begrenztem Umfang und in bestimmten Situationen Aufgaben auch dann anzunehmen, wenn nur ein weit überwiegender Teil der amtsangehörigen Gemeinden dem zustimmt.

c) Ausreichende demokratische Legitimation des Amtsausschusses

Die verstärkte Legitimation des Amtsausschusses durch direkte Wahl seiner Mitglieder soll nach unserer Auffassung durch unmittelbare Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeister sichergestellt werden. Es wird dabei zu prüfen sein, ob angesichts deutlich größerer Amtsausschüsse (allerdings mit weniger Vertretern pro Gemeinde) als Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform diese unmittelbare demokratische Legitimation der Bürgermeister genügen würde. Wie neuere Untersuchungen zeigen, gibt es allerdings weitere Möglichkeiten der Kopplung der Besetzung der Amtsausschüsse mit der Gemeindewahl (siehe Schliesky/Ernst/Schulz, a.a.O.).

Die Schaffung einer unmittelbaren demokratischen Legitimation für die Mitglieder des Amtsausschusses erfordert es also nicht unbedingt, sämtliche Mitglieder des Amtsausschusses unmittelbar durch das „Amtsvolk“ wählen zu lassen und dabei Gefahr zu laufen, dass die Bürgermeister als maßgebliche Vertreter ihrer Gemeinden nicht mehr automatisch im Amtsausschuss vertreten sind. Dies würde das Verhältnis zwischen Ämtern und Gemeinden grundlegend ändern und über kurz oder lang zur Folge haben, dass sich die Entscheidungen der Amtsausschüsse in Richtung eines Eigeninteresses der Äm-

ter verselbständigen. Der Vorrang der Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung würde geschwächt werden. Daher lehnen die Gemeinden und Ämter eine Direktwahl der Amtsausschussmitglieder ohne automatische Berücksichtigung der Bürgermeister im Amtsausschuss strikt ab.

Für eine Erläuterung unserer Stellungnahme im Rahmen einer mündlichen Verhandlung stehen wir bei Bedarf gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Bülow', written in a cursive style.

Jörg Bülow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied