

Textausgabe

Jörg Bülow

Gemeinde- verfassungsrecht für Schleswig-Holstein

27., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

Kohlhammer

DEUTSCHER
GEMEINDEVERLAG

**Kommunale Schriften
für Schleswig-Holstein**

Herausgegeben vom
Schleswig-Holsteinischen
Gemeindetag

Gemeindeverfassungsrecht für Schleswig-Holstein

Vorschriftensammlung mit einer
einführenden Darstellung

Jörg Bülow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des
Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

27., überarbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

27. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02306-9

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02307-6

epub: ISBN 978-3-555-02308-3

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Zu Beginn der neuen Kommunalwahlperiode erscheint hiermit die 27. Auflage dieser mit zahlreichen Anmerkungen und Verweisen ergänzten Textausgabe des Schleswig-Holsteinischen Kommunalrechts. Es gibt seit der ersten Auflage im Jahr 1960 einige Kontinuitäten, aber auch deutliche Veränderungen. Von Anfang an wurde dieses Werk stets vom jeweiligen Landesgeschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages bearbeitet und ist im Deutschen Gemeindeverlag erschienen. Aber genügten 1960 noch 140 Seiten, liefern wir aktuell auf über 400 Seiten 18 Rechtsvorschriften, eine ausführliche Einführung ins Kommunalrecht und zahlreiche Tabellen und Hilfsmittel.

Seit der 26. Auflage gab es eine Reihe von Änderungen in den Kommunalverfassungsgesetzen, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die Fraktionsmindeststärke in größeren Vertretungskörperschaften, die Beiräte und die Regelung über den Alterspräsidenten bei Eröffnung der ersten Sitzung betreffen. Auch der Neuerlass der Entschädigungsverordnung und einige weitere Rechtsänderungen wurden eingearbeitet. Die Verweise auf zahlreiche Erlasse wurden umfassend aktualisiert.

Mit dieser Auflage wird das gesamte Kommunalrecht somit auf den Stand vom Juni 2023 gebracht.

Autor und Verlag hoffen, dass dieses Werk durch eine umfassende, übersichtliche und serviceorientierte Sammlung des Gemeindeverfassungsrechts für Schleswig-Holstein allen ehrenamtlichen Kommunalpolitikern und allen hauptberuflich oder in der Ausbildung mit dem Kommunalverfassungsrecht Befassten eine hilfreiche Unterstützung bietet. Für Anregungen und Kritik sind wir dankbar.

Kiel, im Mai 2023

Jörg Bülow

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
A Einführung	1
B Rechts- und Verwaltungsvorschriften	45
0. Verfassung des Landes Schleswig-Holstein	45
1. Gemeindeordnung (GO)	51
I. Teil: Grundlagen der Gemeindeverfassung	52
II. Teil: Namen, Wappen, Flagge und Siegel der Gemeinde	59
III. Teil: Gemeindegebiet	60
IV. Teil: Einwohnerinnen und Einwohner, Bürgerinnen und Bürger	64
V. Teil: Verwaltung der Gemeinde	85
VI. Teil: Gemeindevirtschaft	132
VII. Teil: Aufsicht.	164
VIII. Teil: Schlussvorschriften	168
Anhang 1 Übergangsregelung zum Kommunalhaus- halte-Harmonisierungsgesetz.	174
Anhang 2 Haushaltswirtschaft mit kameraler Buchführung in der bis zum 31. Dezember 2020 geltenden Fassung	175
2. Kreisordnung (KrO)	187
I. Teil: Grundlagen der Kreisverfassung	188
II. Teil: Namen, Wappen, Flagge und Siegel des Kreises .	193
III. Teil: Kreisgebiet	193
IV. Teil: Einwohnerinnen und Einwohner, Bürgerinnen und Bürger des Kreises	196
V. Teil: Kreis und Gemeinden	204
VI. Teil: Verwaltung des Kreises	205
VII. Teil: Haushalts- und Wirtschaftsführung	232

Inhaltsverzeichnis

VIII. Teil: Aufsicht.	232
IX. Teil: Schlussvorschriften	235
3. Amtsordnung (AO)	238
I. Teil: Allgemeines	239
II. Teil: Aufgaben der Ämter	242
III. Teil: Organisation der Ämter	248
IV. Teil: Weitere Grundsätze für die Verwaltung der Ämter	260
V. Teil: Finanzierung der Ämter.	261
VI. Teil: Besondere Bestimmungen	262
VII. Teil: Schlussbestimmungen	265
4. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)	270
I. Teil: Grundsätze und Formen kommunaler Zusammenarbeit.	270
II. Teil: Der Zweckverband	271
III. Teil: Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung.	283
IV. Teil: Die Verwaltungsgemeinschaft	284
V. Teil: Das gemeinsame Kommunalunternehmen	285
VI. Teil: Aufsicht.	288
VII. Teil: Übergangs- und Schlussvorschriften.	288
5. Gemeinde- und Kreiswahlgesetz (GKWG)	290
Abschnitt I: Allgemeines	292
Abschnitt II: Wahlsystem.	294
Abschnitt III: Wahlorgane, Wahlkreise und Wahlbezirke.	298
Abschnitt IV: Vorbereitung der Wahl	303
Abschnitt V: Wahlhandlung.	308
Abschnitt VI: Feststellung des Wahlergebnisses	310
Abschnitt VII: Wahlprüfung, Ausscheiden und Nachrücken	313
Abschnitt VIII: Wahl der hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.	316
Abschnitt IX: Gemeinsame Vorschriften für die Abschnitte I bis VIII	320

Abschnitt X: Schlussvorschriften.	325
Anhang: Fristen und Termine für die Kommunalwahlen und Konstituierung der Vertretungen in Schleswig-Holstein	328
6. Weitere Rechtsvorschriften und Erlasse.	345
6.1 Bekanntmachungsverordnung	345
6.2 Kommunalbesoldungsverordnung	350
6.3 Stellenobergrenzenverordnung.	356
6.4 Entschädigungsverordnung	358
6.5 Steuerliche Behandlung von Entschädigungen, die den ehrenamtlichen Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen gewährt werden	369
6.6 Steuerliche Behandlung von Entschädigungen, die in der Selbstverwaltung von Gemeinden, Ämtern und Kreisen ehrenamtlich tätigen Bürgern gewährt werden	373
6.7 Übertragung nicht ausgeschöpfter steuerfreier Monats- beträge	377
6.8 Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften kommunaler Körperschaften	380
6.9 Zuwendungen an Fraktionen.	383
6.10 Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltungs- aufgaben durch das Amt	385
6.11 Landesverfassungsgerichtsgesetz	392
6.12 Einführungserlass zum Gesetz vom 22. März 2012 . . .	396
6.13 Hilfstabelle zur Anwendung des Höchstzahl- verfahrens	411
C Stichwortverzeichnis	413

Einführung

Zur Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Schleswig-Holstein

I. Die Entwicklung bis 1945

1. Lokale Verwaltung vor 1867 in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein befand sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in nicht einfachen staatsrechtlichen Verhältnissen. Es gehörte mit dem Landesteil Schleswig zum Königreich Dänemark und mit Holstein gleichzeitig zum Deutschen Bund. Dies führte zu einer vielschichtigen und unübersichtlichen Verwaltungsorganisation auch auf der lokalen Ebene.

Die staatliche Verwaltung war im Landesteil Schleswig in 12 und in Holstein in 16 Ämter gegliedert. In Schleswig bestanden außerdem unterhalb der Ämter die Harden und in Holstein die Kirchspiele, die Ansätze einer kommunalen Selbstverwaltung zeigten. Dort verfügten die Harges- und Kirchspielvögte über die Polizeigewalt und niedere Gerichtsbarkeit.

Neben dieser lokalen staatlichen Verwaltung, die insbesondere für die Gebiete typisch war, die der unmittelbaren Administration des Landesherrn unterstanden, verfügten Städte und Flecken teilweise schon über einheitliche kommunale Verfassungen, während es für die untersten gemeindlichen Einheiten keine vergleichbare Organisation gab. Versuche der Provinzialstände ab 1830 in Schleswig und Holstein eine einheitliche Samtgemeindeordnung zu schaffen, hatten keinen Erfolg gehabt.

Eine besondere rechtliche Stellung besaßen im Holsteinischen bestimmte Klöster und die adligen ritterschaftlichen Güter, von denen vor 1867 in Holstein 144 und in Schleswig 110 existierten. Diese Güter bildeten eine selbstständige kommunale Einheit. Der Gutsbesitzer war Träger der Polizei- und Gerichtsgewalt, ferner standen ihm Kirchenpatronat und Schulaufsicht zu.

Eine bereits längere Zeit vorbereitete Städteordnung wurde von der provisorischen Regierung am 18.10.1848 erlassen. Sie wurde nur we-

Einführung

nige Jahre in Holstein angewandt. Dagegen erlangte sie in Schleswig praktisch keine Wirkung, so dass es hier bei dem alten, unübersichtlichen Zustand zunächst blieb. Auch ein Entwurf für ein Gemeinde-Gesetz für die Herzogtümer Schleswig und Holstein erlangte keine Geltung.

Bis 1869 änderte sich an der Rechtslage für die schleswigschen Städte nichts. Der dänische König Friedrich VII. hatte lediglich für die Holsteinischen Städte am 11.2.1854 eine holsteinische Städteordnung erlassen. Sie beruhte weitgehend auf einem Entwurf der holsteinischen Provinzialstände und lehnte sich im Übrigen an die revidierte preußische Städteordnung von 1831 an. Das Selbstverwaltungsrecht der Städte wurde dadurch sogar beschränkt.

„Flecken“ bestanden neben den Städten als besonders organisierte gemeindliche Selbstverwaltungseinheiten. In Schleswig beruhten sie auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen, lediglich in Holstein gab es später die „Allgemeine Fleckensordnung“ vom 29.10.1864.

2. Die kommunale Selbstverwaltung in der preußischen Provinz

Nach dem Krieg 1866 zwischen Österreich und Preußen wurde Schleswig-Holstein als preußische Provinz in das Königreich Preußen durch Dekret vom 19.1.1867 eingegliedert. Von da an begann eine schrittweise Übernahme preußischen Rechts in die neue Provinz, wobei der preußische Staat gerade im Kommunalrecht in unterschiedlicher Weise den regionalen und geschichtlichen Besonderheiten Schleswig-Holsteins Rechnung trug.

Das „Gesetz betreffend die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein“ wurde am 14.4.1869 (GS S. 589) als Erstes erlassen. Es berücksichtigte Gedanken der Schleswig-Holsteinischen Städteordnung von 1848, der Holsteinischen Städteordnung von 1854 sowie solche der Preußischen Städteordnung von 1853. Diese Städte- und Fleckensordnung hatte liberale Züge und betonte die Selbstverwaltung. In Teilen des Landes galt sie bis zur Einführung der Deutschen Gemeindeordnung am 30.1.1935.

Als kommunale Organe schuf die „Städte- und Fleckensordnung“ den Magistrat, der „die Obrigkeit der Stadt und leitende kommunale Verwaltungsbehörde“ war, sowie als willensbildende, politisch repräsentative

tive Vertretung die Stadtverordnetenversammlung. Eine Besonderheit dieser Städte- und Fleckensordnung war die gemeinschaftliche Beratung und Beschlussfassung durch Magistrat und Stadtverordnetenversammlung (§§ 50, 51 StFlO). Ein Beschluss war erst dann wirksam, wenn ihm beide Gremien zugestimmt hatten. Man sprach hier von der sog. echten Magistratsverfassung, weil der Magistrat der Stadtverordnetenversammlung nicht untergeordnet war.

Lauenburg war ein eigenständiges Herzogtum und erhielt am 18.12.1870 (Offizielles Wochenblatt, S. 521) für Städte und Flecken ein eigenes Gesetz, denn es wurde erst 1876 in die Provinz Schleswig-Holstein eingegliedert.

Für die Landgemeinden in Schleswig-Holstein schuf erstmals die preußische Verordnung vom 22.9.1867 (GS S. 1603 f.) einheitliche Rechtsgrundlagen, die ebenfalls besondere Eigentümlichkeiten in Schleswig-Holstein berücksichtigte, auch wenn sie sich an das preußische „Gesetz betreffend die Landgemeindeverfassung in den sechs östlichen Provinzen Preußens“ vom 14.4.1856 (GS S. 359) anlehnte. Diese Verordnung bildete die Grundlage der Weiterentwicklung der Verfassung der Landgemeinden.

Allerdings blieben neben den neuen Landgemeinden die selbstständigen Gutsbezirke bestehen. Als Ende 1868 die Gemeindegliederung abgeschlossen war, gab es in der Provinz Schleswig-Holstein 1724 Landgemeinden und 360 Gutsbezirke. Die Bestimmungen der VO-LG wurden im Herzogtum Lauenburg durch das „Gesetz betreffend die Verhältnisse der Landgemeinden im Kreise Herzogtum Lauenburg“ vom 2.11.1874 in Kraft gesetzt. Nach der Eingliederung in die Provinz Schleswig-Holstein galt es als Provinzialrecht dort weiter.

Erst das preußische „Gesetz betreffend die Einführung der Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie“ vom 3.7.1891 (GS S. 147), das durch Gesetz vom 4.7.1892 als „Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig-Holstein“ (GS S. 155) auch in Schleswig-Holstein eingeführt wurde, brachte einen Abschluss der Entwicklung.

Helgoland erhielt einen Sonderstatus als es durch das „Reichsgesetz vom 15.12.1890 betreffend die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reich“ (RGBl. S. 207) diesem eingegliedert und durch das preußische „Gesetz betreffend die Vereinigung der Insel Helgoland mit

Einführung

der preußischen Monarchie“ vom 18.2.1891 (GS S. 11) eine Landgemeinde im Kreis Süderdithmarschen wurde. Von 1922 bis 1932 war Helgoland sogar ein eigener Kreis, bevor es 1932 dem Kreis Pinneberg zugeordnet wurde.

1867 wurde für Schleswig-Holstein mit den Kreisen eine ganz neue kommunale Organisationsform geschaffen. Sie wurde eingeleitet durch die preußische „Verordnung betreffend die Organisation der Kreis- und Distriktbehörden sowie der Kreisvertretung in der Provinz Schleswig-Holstein“ vom 22.9.1867 (GS S. 1587), die die Kreisgliederung in Anlehnung an preußische Verhältnisse durchführte. Dabei wurden jedem Kreis mehrere Städte, Flecken, Harden, Kirchspiele und Güter zugeteilt und zwar unter Berücksichtigung historischer Grenzen der bisherigen Verwaltungseinheiten.

Organe des Kreises waren der vom König bestellte Landrat, der die Verwaltung des Kreises leitete, und der Kreistag, auf dem sich die Kreisstände zur Kreisversammlung zusammenfanden. Der Kreistag war als Versammlung der Kreisstände noch kein echtes Kollegialorgan, hatte allerdings schon die Aufgabe der Vertretung und Verwaltung der Selbstverwaltungsangelegenheiten des Kreises und zwar unter der Leitung des Landrates. Die Zusammensetzung des Kreistages wurde durch die Kreisstände, nämlich die Städte, Landgemeinden und Großgrundbesitzer, bestimmt, die eine festgelegte Zahl von Abgeordneten dorthin entsandten.

Eine neue Kreisordnung wurde durch Gesetz vom 26.5.1888 (GS S. 139) eingeführt. Die bisherigen ständischen Elemente wurden reduziert, der Kreis entstand jetzt als kommunaler Verband höherer Ordnung mit eigenem Gebiet und eigener Einwohnerschaft. Er erhielt das Vorschlagsrecht für den Landrat und mit dem Kreisausschuss ein weiteres Verwaltungsorgan für die Selbstverwaltungsangelegenheiten.

3. Kommunalrecht in der Zeit von 1918 bis 1945

Mit der Weimarer Reichsverfassung ergaben sich wesentliche Änderungen auch für den Bereich des schleswig-holsteinischen Kommunalrechts, das weiterhin Bestandteil des preußischen Landesrechts blieb. Durch Art. 127 der Reichsverfassung erhielt die kommunale Selbstverwaltung eine institutionelle Garantie im Rahmen des Grundrechtskatalogs. Auch im kommunalen Wahlrecht wurde wie auf Landes- und

Reichsebene durch Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts die Wahlrechtsgleichheit hergestellt.

Für die Struktur Schleswig-Holsteins war wichtig, dass das preußische Gesetz vom 27.12.1927 (GS S. 211) die besondere kommunalverfassungsrechtliche Stellung der Gutsbezirke beseitigte. Sie wurden zu Gemeinden umgewandelt.

Zum Ende der Weimarer Republik wurden Pläne zu einer grundlegenden Reform der kommunalen Selbstverwaltung, die im Zusammenhang mit einer diskutierten Reichsreform standen, nicht mehr verwirklicht.

Unmittelbar nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 im Reich wurden von diesen zumeist auch die Macht in den Rathäusern der Gemeinden übernommen. Das „Führerprinzip“ wurde unter Beseitigung des geltenden Rechts eingeführt, Wahlen fanden nicht mehr statt. Im Freistaat Preußen führte der nun nationalsozialistisch beherrschte Gesetzgeber mit dem „Gemeindeverfassungsrecht und Gemeindefinanzgesetz“ vom 15.12.1933 (GS S. 427) ein einheitliches Kommunalrecht in Preußen ein.

Ein einheitliches materielles und formelles Kommunalrecht wurde im Deutschen Reich erstmals durch die „Deutsche Gemeindeordnung“ (DGO) vom 30.1.1935 (RGBl. S. 49) eingeführt. Viele Regelungen der DGO waren reine Verwaltungsvorschriften, die mit dem Wesen des Nationalsozialismus nichts zu tun hatten. Sie bauten zum Teil auf Entwürfen noch aus der Zeit vor 1933 auf. Dies galt insbesondere für den Bereich des Gemeindegewirtschaftsrechts. Die entscheidenden Organisationsstrukturen enthielten nationalsozialistische Vorstellungen. Das „Führerprinzip“ wurde zum Organisationsprinzip auf kommunaler Ebene, und im Übrigen wurden die Gemeindebehörden zu nachgeordneten Dienststellen der Reichsverwaltung, da die Länder praktisch aufgehört hatten zu bestehen.

II. Der Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung nach 1945

Die Verwaltungen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden waren nach Kriegsende die einzigen arbeitsfähigen Einrichtungen, die bleibende Verdienste bei der Erledigung der besonders schwierigen öffentli-

Einführung

chen Aufgaben jener Zeit erwarben. Die erste neue gesetzliche Grundlage für die kommunale Selbstverwaltung stellte die Verordnung Nr. 21 der britischen Militärregierung vom 1.4.1946 dar. Sie übernahm zwar weitgehend Bestimmungen der Gemeindeordnung von 1935, die allerdings im Organisationsbereich vom typischen nationalsozialistischen Gedankengut befreit worden war. Die ersten freien Kommunalwahlen fanden am 15.9.1946 auf der Grundlage des neuen Besatzungsrechts statt.

Von diesem Zeitpunkt an entwickelte sich ein eigenständiges schleswig-holsteinisches Kommunalrecht, das zum Teil an bewährte Traditionen anknüpfte, zum Teil neue Wege beschritt. So beschloss der erste frei gewählte Landtag am 6.8.1947 die Amtsordnung. Sie nahm die Idee der Dithmarscher Kirchspielslandgemeinden auf und schuf für alle amtsangehörigen Gemeinden in der Amtsverwaltung eine gemeinsame Verwaltung, die bei Belassung der Selbstständigkeit der kleinen Gemeinden deren Leistungsfähigkeit zusammenfassen und stärken sollte. Dagegen konnten erst nach der Gründung der Bundesrepublik und der Verabschiedung der schleswig-holsteinischen Landessatzung als vorläufige Verfassung des Landes die nun vom Landtag beschlossene Gemeindeordnung vom 24.1.1950 (GVOBl. S. 25), die am 27.2.1950 beschlossene Kreisordnung (GVOBl. S. 49) sowie die neu gefasste und modifizierte Amtsordnung vom 29.3.1950 (GVOBl. S. 67) in Kraft treten. So kam die Neuordnung des Kommunalrechts zum Abschluss. Man griff dabei wieder stärker auf deutsche Selbstverwaltungstraditionen zurück und beseitigte die britischen Organisationsformen (vgl. Lauritz Lauritzen [Hrsg.], Die Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, Handkommentar zu GO, AmtsO, Kreisordnung und Landessatzung, Kiel, 1950, S. 15 ff.).

In der Folgezeit hielten sich Änderungen der Kommunalverfassung in engen Grenzen. So wurde die Magistratsverfassung modifiziert, um den Fraktionen entsprechend ihrer Stärke in der Vertretung mehr Einfluss auf die Zusammensetzung des Magistrats zu geben, wurde ein ausschließliches Vorschlagsrecht für die Wahl hauptamtlicher Stadträte geschaffen und für die Wahl eine Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben. Diese Regelung bestätigte das Bundesverfassungsgericht 1974 (BVerfGE 38, S. 258).

Bedeutsam war ferner die Änderung, die durch die Gemeindehaushaltsreform im Rahmen des Gesetzes vom 17.5.1972 (GVOBl. S. 54) durch-

geführt wurde. Damit wurde das praktisch seit 1935 im Rahmen der DGO geschaffene kommunale Haushaltsrecht modernen finanzpolitischen und haushaltspolitischen Vorstellungen angepasst. Weitere Gesetzesänderungen reduzierten die noch vorhandenen Genehmigungsverhalte. Im Übrigen blieben die Grundstrukturen des kommunalen Verfassungsrechts trotz gewisser Änderungen seit 1950 erhalten. Die von der Bevölkerung gewählten Vertretungskörperschaften (Gemeindevertretung, Stadtvertretung und Kreistag) waren oberste, willensbildende Organe der Kommunen. Ihnen standen aber das verwaltungsleitende Organ (Bürgermeister, Magistrat, Kreisausschuss) gegenüber. Dies bedeutete aber keineswegs eine Art Gewaltenteilung auf der gemeindlichen Ebene. Kommunale Vertretungen sind keine – auch wenn in politischen Diskussionen zunehmend davon gesprochen wird – kommunalen Parlamente. Sie sind vielmehr gewählte Verwaltungsorgane der Gemeinde, denen das kommunale Verfassungsrecht gegenüber den anderen gemeindlichen Organen besondere Rechte zugewiesen hat. Kommunale Mandatsträger sind daher auch keine Parlamentarier.

III. Die Weiterentwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1990

1. Umfassender Reformprozess von 1990 bis 1995

Die Kommunalverfassung wurde in Schleswig-Holstein nach 1989 intensiv diskutiert. Die ursprüngliche Absicht, eine Verfassungsreform in einem Schritt durchzuführen, ließ sich nicht verwirklichen. In einer ersten Stufe wurden die direkten Beteiligungsrechte der Bürger durch die Einführung plebiszitärer Elemente (z. B. Einwohnerversammlung, Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Einwohnerfragestunde, Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen, etc.) gestärkt (Gesetz vom 23.3.1990, GVOBl. S. 134; Gemeindeordnung neu bekannt gemacht am 2.4.1990, GVOBl. S. 159, berichtigt am 24.4.1991, GVOBl. S. 255). Der gleichzeitig eingeführte Zwang, in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte einzustellen zu müssen, führte zu einer Kommunalverfassungsbeschwerde, die das Bundesverfassungsgericht als unbegründet zurückwies (BVerfGE 91, S. 228; Die Gemeinde 1995, S. 48, dazu Borchert,

Einführung

Kommunale Organisationshoheit und Gleichstellungsbeauftragte, Die Gemeinde 1995, S. 45).

Bevor weitere Stufen der Kommunalverfassungsreform beschlossen wurden, beschäftigte sich eine Enquetekommission des Landtags 1992 mit Empfehlungen für die Weiterführung der Reform. Die Enquete-kommission legte ihren Schlussbericht (LT-Drucksache 13/1111) im Juni 1993 vor.

Die zweite Stufe bestand darin, die Amtsverfassung zu reformieren. Dies geschah durch das Gesetz vom 23.12.1993 (GVOBl. 1994 S. 2; Neubekanntmachung der Amtsordnung am 19.1.1994, GVOBl. S. 75). Man berücksichtigte dabei weitgehend Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags (vgl. Borchert, Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags zur Weiterentwicklung der Amtsordnung, Die Gemeinde 1992, S. 67 ff.). Geändert wurde insbesondere das Wahlverfahren für den Amtsvorsteher, die Größe der Amtsausschüsse und die Stellung des leitenden Verwaltungsbeamten des Amtes. Die Amtsordnung wurde allerdings durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 vom 20.12.1995 (GVOBl. 1996 S. 33) erneut modifiziert.

Der Abschluss der Kommunalverfassungsreform wurde durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 (GVOBl. 1996 S. 33) herbeigeführt. Im Zentrum dieser Änderung stand die Einführung der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte (vgl. dazu Thesen des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags zu Voraussetzungen und Konsequenzen für die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister, Die Gemeinde 1995, S. 3/4), die Abschaffung der bisherigen Magistrate und Kreisausschüsse, die Konzeption eines neuen Hauptausschusses für Gemeinden, Städte und Kreise sowie eine stärkere Aufgabentrennung zwischen der hauptamtlichen Verwaltung und der ehrenamtlichen Seite. Damit sollte auch modernen Tendenzen in der Verwaltung Rechnung getragen werden. Man sprach von der Einführung des „Trennungsprinzips“ zwischen Haupt- und Ehrenamt. Außerdem wurden die Ausschließungsgründe überarbeitet, die Unvereinbarkeitsgründe von Amt und Mandat eingeschränkt, die Bildung sonstiger Beiräte ermöglicht sowie die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den Planungen geregelt. Ferner wurden für das Entschädigungsrecht neue Grundsätze aufgestellt, Heilungsvorschriften für

das Satzungsrecht geschaffen und eine kommunalverfassungsrechtliche Experimentierklausel eingeführt.

2. Stärkung des Ehrenamtes durch Reform von 2002

Schon bald nach Inkrafttreten der Kommunalverfassungsreform 1998 wurde deutliche Kritik laut. Sie ging dahin, dass das Ehrenamt durch die neuen Regelungen zu sehr geschwächt worden sei. Es zeigte sich in der Diskussion deutlich, wie verhängnisvoll es war, vom „Trennungsprinzip“ in der Kommunalverfassung zu sprechen und zu sehr parlamentarische Prinzipien in das Gemeinderecht zu übernehmen. Der verringerte Einfluss des Ehrenamts auf Personalentscheidungen und verminderter Einfluss auf die laufenden Geschäfte der Verwaltung im Zusammenwirken mit Streitfragen um die Repräsentation der Gemeinde, führten zu heftiger Kritik (vgl. Der Landtagspräsident [Hrsg.], 19. Landtagsforum, Die Kommunalverfassung auf dem Prüfstand, Kiel 2001). Der Druck, den das Ehrenamt auf die Parteien ausübte, führte dazu, dass der Landtag bereits in dem im Jahre 2000 eingesetzten Sonderausschuss „Kommunales zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen Land und Kommunen“ nicht nur über Fragen der Aufteilung der Finanzen zwischen Land und Kommunen beriet. Es wurden bereits erste Überlegungen zu einer Reform der Kommunalverfassungsreform angestellt. Mit diesem Thema befasste sich dann ab Anfang 2001 intensiv ein neuer Sonderausschuss „Fortschreibung des kommunalen Verfassungsrechts“. Auch die Direktwahl war in die Kritik gekommen, da insbesondere in den großen Städten und bei den Landratswahlen vielfach erschreckend geringe Wahlbeteiligungen festgestellt wurden. Hinzugekommen sein mag auch, dass die Ergebnisse nicht mit den Erwartungen mancher Parteien übereinstimmten. Im Ergebnis behielt man aber die Direktwahlen bei.

Das Änderungsgesetz von 2002 trägt den Titel „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“. Die Bezeichnung ist zumindest missverständlich, wenn nicht sogar falsch. Gestärkt wurde nicht die kommunale Selbstverwaltung als ganzes gegenüber dem Staat. Es wurden vielmehr innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung die Gewichte zwischen den direkt gewählten Bürgermeistern und Landräten und den kommunalen Mandatsträgern zugunsten Letzterer verschoben. So wurden die Rechte des Hauptausschusses erweitert, die Auskunftsf-

Einführung

und Einsichtsrechte der Mandatsträger gestärkt, die bisherigen Qualifikationsanforderungen an hauptamtliche Bürgermeister und Landräte gestrichen, die Abwahl der Bürgermeister erleichtert und als zusätzliche Unternehmensform die kommunale Anstalt eingeführt (vgl. zu den Änderungen im Einzelnen, Utz Schliesky, Reform der Kommunalverfassung – Das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 25. Juni 2002, Die Gemeinde 2002, S. 247 ff.).

3. Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich 2005 bis 2007 und Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens 2006

Zu einer weiteren wesentlichen Überarbeitung des kommunalen Verfassungsrechts kam es 2005/2006 (zu den Gesetzen Bülow, Die Gemeinde 2006, S. 90; Witt/Bach, Die Gemeinde 2006, S. 177; Schwind, Die Gemeinde 2006, S. 222; Witt/Bach, Die Gemeinde 2007, S. 43; Ernst, Die Gemeinde 2007, S. 307; Witt/Nowotny, Die Gemeinde 2007, S. 325). Es handelt sich um eine ganze Reihe von in schneller Folge erschienener und sich teilweise gegenseitig ändernder Reformgesetze (Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur vom 1. Februar 2005, GVOBl. S. 57; Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. Februar 2005, GVOBl. S. 66; Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz vom 28. März 2006, GVOBl. S. 28; Zweites Verwaltungsstrukturreformgesetz vom 14.12.2006, GVOBl. S. 278; Doppik-Einführungsgesetz vom 14.12.2006, GVOBl. S. 285, Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 12.10.2007, GVOBl. S. 452).

Wesentliche Schritte einer zukunftsgerichteten Weiterentwicklung waren insofern die bedeutsame Einführung eines neuen Rechnungswesens (kommunale Doppik) für die kommunalen Haushalte in der GO (Doppik-Einführungsgesetz vom 14.12.2006, GVOBl. S. 285) und die Möglichkeit einer hauptamtlichen Leitung der Amtsverwaltung (§§ 15a ff. AO, durch Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur vom 1. Februar 2005, GVOBl. S. 57) sowie die Einführung des gemeinsamen Kommunalunternehmens.

Die Gesetze 2005/2006 waren auch der Einstieg in eine Deregulierung der Kommunalverfassung. So wurden eine Reihe von Genehmigungsvorbehalten vor allem im Haushaltsrecht abgebaut, die Einwohner-

grenze für die Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter wurde auf 15 000 angehoben, die jährliche Pflicht zu mindestens einer Einwohnerversammlung entfiel.

Hauptziel der beiden Verwaltungsstrukturreformgesetze war aber nicht die Weiterentwicklung des Kommunalrechts an sich, sondern die von der Regierungskoalition verabredete Reduzierung der Zahl der Verwaltungseinheiten (nicht der Gebietskörperschaften) im kreisangehörigen Raum, also der Ämter und der Gemeinden und Städte mit eigenen Verwaltungen. Grundsatz war dabei für die Regierung, dass spätestens mit dem Termin der Kommunalwahl 2008 keine Kommunalverwaltung mehr existieren soll, die weniger als 8000 Einwohner betreut. Ob die bisher bestehenden Kommunalverwaltungen wirtschaftlich und leistungsfähig gearbeitet haben und dies auch in der Zukunft können, ob zentrale Orte oder Tourismusgemeinden besondere Anforderungen an eine eigene Verwaltung haben, all dies wurde dabei im Einzelfall nicht berücksichtigt, sondern durch die Konstruktion und Abfolge der gesetzlichen Regelung gezielt ausgeblendet.

Das Erste und das Zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz sollten Druck auf die Kommunen ausüben und den Innenminister bzw. die Landesregierung zu weitreichenden Eingriffen in kommunale Organisationsentscheidungen ermächtigen. Ferner erforderte die Bildung größerer Ämter unter Einbeziehung bisher amtsfreier Gemeinden weitere Folgeänderungen (z. B. zur Zusammensetzung des Amtsausschusses, Berechnung der Amtsumlage). Bedeutender als die Gesetzesänderungen war für den Veränderungsprozess allerdings die Tatsache, dass die Landesregierung den amtsfreien Gemeinden und Ämtern eine „Prämie“ in Höhe von 250 000 € (aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleiches) pro wegfallender Verwaltung anbot, wenn ein entsprechender Beschluss bis zum 31.12.2006 gefasst wurde. Die neuen Ermächtigungen zum zwangsweisen Zusammenschluss von Verwaltungen wurden von der Landesregierung in keinem einzigen Fall angewandt.

Insgesamt lag in dem Paket der Änderungen erneut keine Stärkung, sondern eine Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung. Denn zum einen wurden die Entscheidungsfreiräume der kommunalen Vertretungskörperschaften insb. zur Strukturierung der eigenen Verwaltungsgeschäfte erheblich eingeschränkt. Zum anderen wurde die Chance verpasst, die vorliegenden Vorschläge zur Weiterentwicklung

Einführung

der Kommunalverfassung zu nutzen. Die ursprünglich von der Landesregierung zur Begründung für die Verwaltungsfusionen herangezogene Aufgabenstärkung der kreisangehörigen Kommunen im Rahmen einer innerkommunalen Funktionalreform blieb aus. Zu erwähnen sind zahlreiche Vorschläge der Kommunen für einen logischen Aufbau der Strukturreform ausgehend von der Aufgabenanalyse und -zuordnung hin zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstruktur sowie zur Schaffung flexibler Instrumente hierfür (Die Gemeinde 2006, S. 275); Vorschläge im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit der Struktur der Kommunalverfassungsgesetze (Busch, Die Gemeinde 2005, S. 115); Vorschläge zur Weiterentwicklung der Amtsordnung und der Modernisierung des Rechts der kommunalen Zusammenarbeit (Borchert, Die Gemeinde 2003, S. 103 u. S. 188; SHGT, Das Amt – bewährt und zukunftsfähig, Arbeitsheft Nr. 19, Kiel 2004, S. 97; Arndt, Die Gemeinde 2004, S. 86; Borchert, Die Gemeinde 2004, S. 144; Schliesky, Die Gemeinde 2004, S. 3; Schliesky/Arndt, Die Gemeinde 2005, S. 199).

4. Abschaffung der Direktwahl der Landräte 2009

Ab 2006 führten weitere Landratswahlen mit teilweise sehr geringer Wahlbeteiligung zu einer erneuten Diskussion über die Direktwahl der Landräte und auch der Oberbürgermeister. Durch Gesetz vom 16.9.2009 (GVOBl. S. 572) wurde die Direktwahl der Landräte abgeschafft (Siehe hierzu Schliesky/Luch/Neidert, Die Gemeinde 2009, S. 62; Busch, Die Gemeinde 2009, S. 68; Caspar, Die Gemeinde 2009, S. 71). Seitdem wird der Landrat wieder durch den Kreistag gewählt. Durch ein Vorschaltgesetz (vom 12.12.2008, GVOBl. S. 784) war zuvor sichergestellt worden, dass bereits ab 31.12.2008 keine Direktwahl der Landräte mehr zulässig war.

5. Kommunalverfassungsreform 2012/2013

Die Kommunalverfassungsreform mit dem Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 22. März 2012 (GVOBl. S. 371, mit Ausnahme einiger Vorschriften in Kraft getreten am 13. April 2012) folgt im Wesentlichen zwei politischen Impulsen. Erstens galt es, die Konsequenzen aus einem Urteil des Landesverfassungsgerichts zur Amtsordnung zu ziehen (näheres hierzu siehe unten im Abschnitt zur Amtsverfassung). Zweitens wollte die Politik eine De-

regulierung der Gemeindeordnung vornehmen. Darüber hinaus gab es zahlreiche weitere Änderungen der Gemeindeordnung und anderer Kommunalverfassungsgesetze, mit denen über die Jahre angesammelter Änderungsbedarf abgearbeitet wurde. Mit dem Gesetzespaket wurden auch mehrere Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages und des Städteverbandes aufgegriffen.

Hervorzuhebende Änderungen sind die Neufassung der Vorschriften über die Bürgerbeteiligung in §§ 16a ff. der GO und der KrO, die Änderung des Zählverfahrens für die Kommunalwahl, die Einschränkung der Möglichkeit zu nichtöffentlichen Sitzungen, eine neue Regelung zur rechtssicheren Einwerbung von Spenden und Sponsoring durch den Bürgermeister und diverse Verschärfungen des Gemeindegewirtschaftsrechts.

Während die Reform der Amtsordnung praxisgerecht, rechtssicher und zukunftsorientiert ist, muss die Deregulierung der GO als missglückt bewertet werden. Denn überfällige Deregulierungsschritte wurden verpasst, während die meisten Gesetzesänderungen zwar den Text der GO verkürzen, den Kommunen jedoch neue Satzungsnotwendigkeiten auferlegen und so im Ergebnis für Mehraufwand bei den Fraktionen und Gemeindevertretungen sorgen.

Mit mehreren Änderungsgesetzen wurden daher im Herbst 2012 einige Änderungen des Gesetzes vom 22. März 2012 zurückgenommen bzw. modifiziert. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Februar 2013 (GVOBl. S. 72) wurden die Vorschriften über die Bürgerbeteiligung in § 16a ff. GO und der KrO vollständig neu gefasst und insgesamt die Instrumente des Einwohnerantrages, des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides ausgeweitet und erleichtert.

6. Änderungswelle 2014 bis 2016

In den Jahren 2014 bis 2016 kam es zu einer Vielzahl weiterer, teils in schneller Folge verabschiedeter Änderungen der Kommunalverfassung. Hervorzuheben sind neben kleineren Anpassungen eine Regelung über Film- und Tonaufnahmen durch das Gesetz zur Stärkung der Partizipation auf Gemeindeebene vom 6. Mai 2014 (GVOBl. S. 75), die Aufhebung der Mindest- und Höchstaltergrenzen für kommunale Wahlbeamte durch Gesetz vom 5. Mai 2015 (GVOBl. S. 105), weitreichende

Einführung

Vorschriften im Gemeindegewirtschaftsrecht zur Offenlegung der Bezüge bei kommunalen Unternehmen durch Gesetz vom 7. Juli 2015 (GVOBl. S. 200; hierzu: Lehmann, Die Gemeinde 2015, S. 320), eine umfassende Reform des Gemeindegewirtschaftsrechts durch Gesetz vom 21. Juni 2016 (GVOBl. S. 528), die Einführung einer Sonderregelung für die Kameradschaftskassen der Feuerwehren durch Gesetz vom 6. Juli 2016 (GVOBl. S. 552), und weitere Änderungen der Gemeinde- und der Amtsordnung durch Gesetz vom 3. August 2016 (GVOBl. S. 788).

Mit Ausnahme der Reform des Gemeindegewirtschaftsrechts und einer gesetzlichen Regelung für die Kameradschaftskassen gab es weder eine gründliche Vorbereitung unter Einbeziehung der Kommunen noch eine konzeptionelle oder sonst gesteuerte Herangehensweise. Stattdessen erfolgten Änderungen eher aktuellen politischen Impulsen. Die Reform des Gemeindegewirtschaftsrechts wurde mit einer Auftaktkonferenz im April 2013 gestartet und danach in zahlreichen Sitzungen einer Arbeitsgruppe beim Innenministerium unter Einbeziehung der Kommunen vorbereitet. Auch wenn ein Konsens nur in einigen Fragen erzielt werden konnte und der Gesetzentwurf der Landesregierung auch strittig gebliebene Regelungen enthielt, fand hinsichtlich Transparenz und Beteiligung ein vorbildlicher Vorbereitungsprozess statt (zur Reform Bülow, Die Gemeinde 2013, S. 154; Söller-Winkler, Die Gemeinde 2013 S. 156; Schulz/Tischer, Die Gemeinde 2013 S. 159; Bock, Die Gemeinde 2013 S. 164; Palm, Die Gemeinde 2013 S. 165; Benter, Die Gemeinde 2014 S. 291, Lehmann, Die Gemeinde 2015 S. 182; Lehmann, Die Gemeinde 2016, S. 248; Benter, Die Gemeinde 2017, S. 312).

Außerdem erfolgte eine umfassende Änderung des Kommunalwahlrechts durch Gesetz vom 14. Juni 2016 (GVOBl. S. 362), die teilweise wieder zurückgenommen wurde (Gesetz vom 20. November 2017, GVOBl. S. 492).

7. Weitere Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts

Bis 2023 erfolgten danach punktuelle, jedoch für die Praxis bedeutsame Änderungen der Gemeindeordnung. Zu nennen ist die Umwandlung der Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zur Freiwilligkeit durch Gesetz vom 4. Januar 2028 (GVOBl. S. 6), die Abschaffung des kameraleen Haushaltsrechts und damit die Pflicht zu Anwendung der Doppik ab 2024 durch das Kommunalhaushalte-Harmonisierungsge-

setz vom 23. Juni 2020 (GVOBl. S. 364) und die Einführung eines Rückkehrrechts für kommunale Wahlbeamte durch Gesetz vom 4. März 2022 (GVOBl. S. 153). Als im Zuge der COVID-19-Pandemie ab März 2020 kommunale Sitzungen durch Abstandsvorschriften sowie die Schließung von Gaststätten und anderen Einrichtungen undurchführbar zu werden drohten, wurden für Fälle höherer Gewalt Sitzungen als Videokonferenz ermöglicht (Gesetz vom 7. September 2020, GVOBl. S. 514 und vom 25. Mai 2021, GVOBl. S. 566). Im März 2023 beschloss der Landtag eine Reihe von Nachjustierungen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, änderte die Regelung über den „Alterspräsidenten“ und hob die Fraktionsmindeststärke in Vertretungskörperschaften mit 31 und mehr Mitgliedern von 2 auf 3 an (Gesetz vom 24. März 2023, GVOBl. S. 170).

IV. Grundstrukturen der Kommunalverfassung

In Schleswig-Holstein gab und gibt es unterschiedliche Gemeindeverfassungstypen, die aber durch die Reform von 1996 reduziert wurden. So war und ist das dualistische Verfassungssystem auf die hauptamtlich verwalteten Gemeinden und Städte beschränkt. In den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden und Städten dagegen ist der Bürgermeister zugleich Vorsitzender der Vertretung (§ 48 Abs. 1 GO), während diese Funktion in hauptamtlich verwalteten Kommunen der Bürgervorsteher wahrnimmt (§ 33 Abs. 4 GO). Der Bürgermeister vertritt die Gemeindevertretung in gerichtlichen Verfahren. Eine echte „Bürgermeisterverfassung“ gab und gibt es also in den ehrenamtlich geleiteten Gemeinden, eine „unechte Bürgermeisterverfassung“ in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden, weil die Vertretung oberstes Organ ist und Entscheidungen jederzeit an sich ziehen kann (§ 27 Abs. 1 GO).

Deutschlandweit einzigartig ist die Gemeindeversammlung, in der alle gemeindlichen Angelegenheiten durch Beschlussfassung aller Bürger in direkter Demokratie entschieden werden. Sie entscheidet in Gemeinden mit bis zu 70 Einwohnern (§ 54 GO). Es wird in diesen Gemeinden keine Gemeindevertretung gewählt. In der Kommunalwahlperiode ab 1.6.2018 werden dies 25 Gemeinden sein.

Einführung

1. Die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden

Von 1104 Gemeinden und Städten werden in Schleswig-Holstein 1027 ehrenamtlich verwaltet. Der Bürgermeister ist in diesen Fällen zugleich Vorsitzender der Vertretung und für die Durchführung der Beschlüsse verantwortlich. Die Gemeinde verfügt allerdings über keine eigene Verwaltung, diese wird vielmehr vom Amt oder in Einzelfällen einer anderen Gemeinde gestellt. Das Amt ist außerdem Träger der Weisungsaufgaben.

Zum Amt, das die Beschlüsse der gemeindlichen Vertretungen ausführt, hält der Bürgermeister die Verbindung, da er gesetzliches Mitglied des Amtsausschusses ist. Die wirkungsvolle Aufgabenerfüllung wird maßgeblich durch das Zusammenspiel zwischen ehrenamtlichem Bürgermeister und Amtsverwaltung erzielt. Ein starres System besteht auch hier nicht, weil mit Zustimmung der Kommunalaufsicht die ehrenamtlich geleitete Gemeinde auch bestimmte Aufgaben selbst durchführen kann (§ 3 Abs. 1 Satz 4 AO). Grundsätzlich bleibt die Gemeinde im übrigen Träger der Aufgaben, sie kann aber auch Selbstverwaltungsaufgaben mit anderen gemeinsam auf das Amt übertragen (§ 5 AO).

Die gesetzlichen Vorgaben für die Frage einer ehren- oder hauptamtlichen Leitung der Gemeinden wurden 2006 grundlegend geändert. Bis dahin gab es keine starre Grenze zwischen Ehren- und Hauptamtlichkeit. Bis 2006 konnte eine Gemeinde ab 2000 Einwohner, wenn sie amtsfrei ist, einen hauptamtlichen Bürgermeister haben. Erst ab 5000 Einwohnern musste bei Amtsfreiheit ein hauptamtlicher Bürgermeister vorhanden sein.

Seit 1.4.2006 können nach Neufassung von §§ 48, 60 GO und Streichung von § 49 GO nur noch solche Gemeinden hauptamtlich verwaltet werden, die mindestens 8000 Einwohner betreuen, sei es als amtsfreie Gemeinde mit mehr als 8000 Einwohnern, als amtsfreie Gemeinde, die die Geschäfte eines Amtes führt (Verwaltungsgemeinschaft nach § 19a GkZ) und so insgesamt 8000 Einwohner betreut oder als amtsangehörige geschäftsführende Gemeinde (§ 23 AO) in einem Amt mit mehr als 8000 Einwohnern. Alle anderen Gemeinden sind ehrenamtlich zu verwalten. Dies führte dazu, dass zahlreiche bis dahin hauptamtlich verwaltete Gemeinden und Städte in Ämter eingetreten sind und ihre eigenständige Verwaltung aufgeben mussten.

Die Streichung von § 49 GO sorgt dafür, dass die hauptamtliche Verwaltung einer Gemeinde künftig strikt an das Vorhandensein eines hauptamtlichen Bürgermeisters geknüpft wird. Die bisher mögliche Flexibilität, dass eine kleine Gemeindeverwaltung von einem ehrenamtlichen Bürgermeister geführt wird oder eine amtsangehörige Gemeinde (insb. eine Stadt) ohne eine eigene Verwaltung einen hauptamtlichen Bürgermeister hat, wurde mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz beseitigt.

Dies führte zu erheblichen Problemen für einige größere Gemeinden, die im Zuge der Reform ihre eigene Verwaltung aufgeben mussten, aber in denen der Bürgermeister wegen der hohen Einwohnerzahl, der zentralörtlichen Funktionen der Gemeinde, der hohen Zahl der gemeindeeigenen Mitarbeiter, der Größe der gemeindeeigenen Einrichtungen, der hohen Zahl von Übernachtungsgästen und Zweitwohnsitzinhabern in Tourismusstandorten oder wegen der Konkurrenzsituation im Standortwettbewerb um Gewerbeansiedlungen und Arbeitsplätze so viele Aufgaben hat, dass dies durch einen ehrenamtlichen Bürgermeister nicht geleistet werden kann.

Mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz wurde daraufhin in § 48 Abs. 3 eine neue Form eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit eingeführt („Gemeindedezernent“), der durch Wahl der Gemeindevertretung dem ehrenamtlichen Bürgermeister zur Seite gestellt werden kann. Damit entstünde für die Gemeinden jedoch eine Art Doppelspitze (aus ehrenamtlichem Bürgermeister und Gemeindedezernent), die bei angemessener Besoldung des Gemeindedezernenten teurer als ein hauptamtlicher Bürgermeister wäre und bei unangemessener Besoldung kaum attraktiv ist. Daher wurde dieses von den Landtagsfraktionen entwickelte Instrument von den Kommunen mit einer einzigen Ausnahme nicht angenommen.

Daher wurde der Innenminister mit dem Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetz in § 48 Abs. 1 Satz 4 GO ermächtigt, Ausnahmen von der Verpflichtung zur ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Verwaltung zuzulassen. Damit ist es mit Genehmigung des Innenministers wie schon bis zum 31.3.2006 wieder möglich, dass eine Gemeinde ohne eigene Verwaltung statt des ehrenamtlichen einen hauptamtlichen Bürgermeister wählen kann, der den besonderen Aufgaben der Gemeinde gerecht wird. Da der Innenminister diese Genehmigung äußerst restriktiv hand-

Einführung

haben wollte, kam es zu mehreren Rechtsstreitigkeiten zwischen betroffenen Gemeinden und dem Innenminister (VG Schleswig, Urteil v. 22.11.2007, Az 6 A 74/07, Die Gemeinde 2008, S. 140 mit Anmerkung S. 142).

2012 wurde die Korrekturbewegung des Gesetzgebers fortgeführt. Der Gemeindedezernent wurde wieder abgeschafft und die Entscheidung allein in die Hand der Gemeindevertretung gelegt, ob auch ohne eigene Verwaltung ein hauptamtlicher Bürgermeister gewählt werden soll. Dieser war bis zum Herbst 2012 durch die Gemeindevertretung zu wählen, was in einem Fall auch geschah. Mit Gesetz 1.10.2012 (GVOBl. S. 696, in Kraft seit 26.10.2012) wurde angeordnet, dass der hauptamtliche Bürgermeister in Gemeinden ohne eigene Verwaltung gem. § 48 Abs. 2 GO wie alle anderen hauptamtlichen Bürgermeister auch direkt gewählt wird.

2. Hauptamtlich verwaltete Gemeinden (Bürgermeisterverfassung)

Der Hauptunterschied zur ehrenamtlich geleiteten Gemeinde liegt in der Stellung des Bürgermeisters, der über eine eigene gemeindliche Verwaltung verfügt. Diese leitet er nach den Grundsätzen und Richtlinien der Vertretung im Rahmen der von ihr bereitgestellten Mittel. Der Bürgermeister ist Organ der Gemeinde und ihr gesetzlicher Vertreter. Er ist verantwortlich für die sachliche Erledigung der Aufgaben, für den Geschäftsgang der Verwaltung, ferner ist er Dienstvorgesetzter der gemeindlichen Mitarbeiter. Durch das Reformgesetz von 1995 sind seine Zuständigkeiten gegenüber der Vertretung stärker abgegrenzt und präzisiert worden. Im Übrigen trägt er allein die Verantwortung für die Durchführung der Aufgaben, die der Gemeinde zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind (§ 55 Abs. 3 GO).

Seit 1998 werden die hauptamtlichen Bürgermeister direkt durch die Bevölkerung gewählt. Die Hauptsatzung kann eine Wahlzeit von sechs bis acht Jahren festlegen. In den meisten Fällen beträgt die Amtszeit 6 Jahre, in seltenen Fällen wird auf 8 Jahre gewählt.

Der Hauptausschuss kontrolliert in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden den Bürgermeister und hat auf die Einheitlichkeit der Verwaltung hinzuwirken. Die Kommunalverfassungsreform 1995 änderte die Aufgabenstellung des Hauptausschusses im Rahmen des neuen § 45b

GO für einzelne Bereiche. Sie brachte im Übrigen für den direkt gewählten Bürgermeister eine gravierende Verschlechterung, weil er nicht mehr Vorsitzender dieses Ausschusses, sondern nur noch einfaches Mitglied ohne Stimmrecht ist.

3. Die Stadtverfassung/Große kreisangehörige Stadt

Städte sind Gemeinden mit Stadtrecht (§ 59 Abs. 1 GO). Einer Gemeinde kann das Stadtrecht verliehen werden, wenn sie mindestens 10 000 Einwohner hat, Unterzentrum oder Stadtrandkern ist und nach Struktur, Siedlungsform und nach anderen, die soziale und kulturelle Eigenart der örtlichen Gemeinschaft bestimmenden Merkmalen städtisches Gepräge hat.

Mit der Abschaffung des Magistrats als gemeindliches Organ durch das Reformgesetz vom 22.12.1995 (GVOBl. 1996 S. 33) und durch die beiden Verwaltungsstrukturreformgesetze von 2006 wurden die Unterschiede zwischen Gemeinde- und Stadtverfassung weiter eingeebnet.

Die Stadtverfassung wurde 2006 vor allem durch das Zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz insofern ausgedünnt, als eigenständige Regelungen aus § 60 GO gestrichen wurden, demzufolge Städte stets hauptamtlich zu verwalten waren und nur bis 5000 Einwohner ein ehrenamtlicher Bürgermeister zulässig war. Nun gilt für Städte insofern das gleiche wie für alle Gemeinden. Seitdem gibt es auch Städte über 5000 Einwohner mit ehrenamtlichem Bürgermeister.

Damit enthält die Stadtverfassung nur noch wenige Privilegien bzw. Besonderheiten für die Städte. Dies betrifft den Titel „Oberbürgermeister“ für kreisfreie Städte, die Amtsbezeichnung der Stellvertreter des Bürgermeisters, die Möglichkeit hauptamtlicher Stadträte für Städte über 20 000 Einwohner, die Möglichkeit einer abweichenden Bezeichnung für die Stadtvertretung, die Stadtvertreter, den Hauptausschuss und den Bürgervorsteher, die Pflicht zu Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes für Städte über 20 000 Einwohner und die Kommunalaufsicht für die Städte über 20 000 Einwohner durch das Innenministerium. Außerdem ist für Städte über 20 000 Einwohner der Landesrechnungshof und nicht der Landrat zuständig für die überörtliche Prüfung (§ 2 Kommunalprüfungsgesetz). Schließlich haben Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern gem. § 22 Landesverwaltungsgesetz noch insoweit ein Vorrecht, als ihnen solche Aufgaben übertragen werden sollen, die