

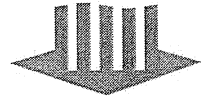
Gutachten zur beabsichtigten Bildung so genannter Kommunalen
Verwaltungsregionen (KVR) in der Verwaltungsorganisation des
Landes Schleswig-Holstein

6

Kiel, 10.05.2006

I. Zusammenfassende Thesen

1. Das Land hat erste Teilschritte einer Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein eingeleitet, ohne dass ein Gesamtkonzept vorliegt. Eine homogene kommunale Verwaltungsstruktur wird in Schleswig-Holstein aber nur sichergestellt sein, wenn ein das ganze Land und alle Kommunen umfassendes Strukturkonzept entwickelt wird. Nötig ist eine fundierte kommunale Strukturanalyse, die von der geplanten Funktionalreform ausgeht und historische, geografische, ökonomische, demografische, siedlungs- und infrastrukturelle sowie finanzwirtschaftliche Aspekte berücksichtigt. Die Methode der Landes, die Reform Schritt für Schritt aus der Diskussion heraus zu entwickeln, birgt die Gefahr, dass der Reformprozess ungeordnet abläuft, von nicht rechtzeitig erkannten Stolpersteinen gehemmt wird und an sich gut gemeinte Teilstücke der Reform schließlich nicht mehr harmonisch zusammenpassen.
2. Die beabsichtigte Errichtung von vier Kommunalen Verwaltungsregionen als Körperschaften öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit verstößt im Grundsatz nicht gegen das in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 46 Abs. 1 und 2 LVerf. verankerte Recht der Kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Organisations- und Kooperationsfreiheit der kommunalen Gebietskörperschaften.
3. Werden die in den KVR wahrzunehmenden Aufgaben zu einem wesentlichen Teil als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ausgestaltet, wie es aus verwaltungsfachtechnischen Gründen sinnvoll ist, fehlt es den für die KVR vorgesehenen Gremien, deren Mitglieder durch die Kreistage und Stadtvertretungen entsandt werden sollen, an der nötigen unmittelbaren



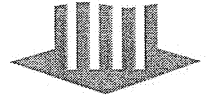
Gutachten zur beabsichtigten Bildung so genannter Kommunalen
Verwaltungsregionen (KVR) in der Verwaltungsorganisation des
Landes Schleswig-Holstein

7

Kiel, 10.05.2006

demokratischen Legitimation. Um den Erfordernissen des Demokratiegebots der Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2; 3 Abs. 1 LVerf. zu genügen, müssten stattdessen die Beschluss- und Kontrollorgane (Regionalausschüsse, Haushaltsversammlungen) aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen. Sollte es bei der Absicht bleiben, die zu übertragenden Aufgaben ausschließlich oder überwiegend als Weisungsangelegenheiten auszugestalten, sind bezüglich der Beachtung des Demokratiegebots ebenfalls Zweifel angebracht, weil auch Weisungsaufgaben kommunale Aufgaben sind und es gute Argumente dafür gibt, die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen nicht anders zu beurteilen.

4. Die aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie herzuleitende kommunale Personalhoheit lässt es nicht zu, dass die derzeit mit der Durchführung der zu übertragenden Aufgaben befassten Mitarbeiter einseitig vom Land auf die Kreisebene übergeleitet werden. Will das Land nach dem Grundsatz vorgehen, wonach das Personal der Aufgabe folgt, muss es mit den Kreisen und kreisfreien Städten Personalüberleitungsverträge schließen. Dies wäre auch Ausdruck eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen dem Land und den Kommunen, die über das Ausmaß und die Konditionen des vom Land gewünschten Personalübergangs auf gleicher Augenhöhe miteinander verhandeln und Einvernehmen finden müssen.
5. Mit der Gründung der Kommunalen Verwaltungsregionen wird ein verfassungsrechtlich schmaler Grad beschritten, weil die KVR den Keim künftiger Regionalkreise in sich tragen. Regionalkreise wären als verfassungswidrig einzustufen, weil sie stark an landesplanerischen sowie oberhalb der Kreisebene angesiedelten regionalen Verwaltungsaufgaben ausgerichtet sind und deshalb einen Bruch mit dem verfassungsrechtlich geschützten herkömmlichen System der Landkreise darstellen.



Gutachten zur beabsichtigten Bildung so genannter Kommunalen
Verwaltungsregionen (KVR) in der Verwaltungsorganisation des
Landes Schleswig-Holstein

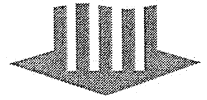
8

Kiel, 10.05.2006

6. Die gleichen Gründe, die seit Bestehen des Landes Schleswig-Holstein gegen die Schaffung einer staatlichen Mittelinstanz auf regionaler Ebene sprechen, lassen sich gegen die Gründung einer Verwaltungszwischenebene in kommunaler Trägerschaft ins Feld führen. Für eine regionale Bündelung von Aufgaben – ob in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft – ist in Hinblick auf die Größe und Überschaubarkeit des Landes kein Raum und besteht keine Notwendigkeit. Das schließt Formen freiwilliger kreisübergreifender kommunaler Zusammenarbeit nicht aus.

7. Die Vorstellung, dass eine Aufgabe qualitativ umso besser wahrgenommen wird, je höher sie angesiedelt ist, entspricht weder der praktischen Erfahrung, noch der Verfassungs- und Gesetzeslage in Schleswig-Holstein. Durch die Kreisgebietsreform 1970/1974 in Schleswig-Holstein sind leistungsstarke Kreise entstanden, die ein strukturelles Optimum erreicht haben. Diese sind in der Lage und fähig, in erheblichem Umfang weitere Landesaufgaben zu übernehmen und mit hoher Qualität in den Kreisverwaltungen zu vollziehen, so dass auf die Kommunalen Verwaltungsregionen verzichtet werden kann.

8. Durch die Übertragung von Landesaufgaben auf die geplanten Verwaltungsregionen in kommunaler Trägerschaft werden keine Synergieeffekte ausgelöst und Einsparpotentiale freigesetzt, die das Land nicht auch in eigener Trägerschaft realisieren könnte. Zusätzliche Synergieeffekte wären erst möglich, wenn auch die Kreise und kreisfreien Städte eigene Aufgaben aus ihren Kernverwaltungen ausgliedern würden, um sie durch die KVR wahrnehmen zu lassen. Dadurch würden aber erhebliche Synergiepotentiale in den Kreis- und Stadtverwaltungen verloren gehen.



Gutachten zur beabsichtigten Bildung so genannter Kommunalen
Verwaltungsregionen (KVR) in der Verwaltungsorganisation des
Landes Schleswig-Holstein

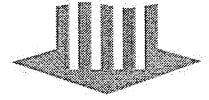
9

Kiel, 10.05.2006

9. Sämtliche Aufgaben des Schlie-Papiers, die im sachlichen Zusammenhang mit Aufgaben stehen, die in den Kreis- und Stadtverwaltungen bereits erfolgreich wahrgenommen werden und für die es dort leistungsfähige Organisationseinheiten gibt, sollten ebenfalls direkt in den Kreis- und Stadtverwaltungen angesiedelt und wahrgenommen werden, weil dadurch optimale Synergiepotentiale genutzt und bestehende Doppelzuständigkeiten sowie Aufgabenüberschneidungen abgebaut werden können. Dazu gehören insbesondere die Bereiche des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Abfallwirtschaft und des Bodenschutzes, der Wasserwirtschaft, der Gewerbeaufsicht, des Lebensmittel- und Veterinärwesens sowie des Immissionsschutzes (BlmschG Spalte 2 – Genehmigungsverfahren mit Ausnahme der Großanlagen).

Regionale Planungsaufgaben sowie deren administrative Begleitung und Umsetzung, z.B. allgemeine Regionalplanung, Wirtschaftsplanung, Verkehrsplanung, Umwelt-, Naturschutz- und Landschaftsplanung, soweit sie regionale Bedeutung haben, sind zwar auf regionaler Ebene kreisübergreifend wahrzunehmen. Diese Aufgaben sind aber in hohem Maße von kommunaler Eigenverantwortung und Selbstverwaltung geprägt und sollten deshalb auf freiwilliger Basis entsprechend der kommunalen Kooperationsfreiheit in einer der im GkZ vorgesehenen Rechts- und Organisationsformen erfüllt werden.

10. Wenn die Mehrzahl der im Schlie-Papier aufgeführten Aufgaben des Landes zur direkten Erledigung in den Kreis- und Stadtverwaltungen übertragen werden und die Kreise und kreisfreien Städte regionale Planungsaufgaben auf freiwilliger Basis kreisübergreifend wahrnehmen, verbleibt ein überschaubarer Rest von öffentlichen Aufgaben, die kreisübergreifend nach landeseinheitlichen Standards wahrgenommen werden müssen. Dazu gehören z.B. die Ge-



Gutachten zur beabsichtigten Bildung so genannter Kommunalen
Verwaltungsregionen (KVR) in der Verwaltungsorganisation des
Landes Schleswig-Holstein

10

Kiel, 10.05.2006

nehmigungsverfahren für Großanlagen nach dem BImSchG (Spalte 1), also Kraftwerke, Werften, Raffinerien, Müllverbrennungsanlagen sowie Anlagen der Chemie-, Zement- und Lebensmittelindustrie. Es ist unwirtschaftlich, für diese Restaufgaben eine regionale Behördenstruktur, in welcher Trägerschaft auch immer, vorzuhalten. Die Aufgaben sind deshalb landesweit zentral in der Trägerschaft des Landes oder in kommunaler Trägerschaft wahrzunehmen. Der Landeslösung ist dabei der Vorzug zu geben, weil das Land diese Restaufgaben mit den ohnehin beim Land verbleibenden Aufgaben, die dazu in sachlichem Zusammenhang stehen, bündeln und in eine der vorhandenen Landesbehörden integrieren kann, so dass Synergieeffekte genutzt werden können.

11. Die auf die Kreisebene zu übertragenden Aufgaben des Landes sind weitgehend als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten zu qualifizieren.

12. Aufgrund der heutigen Regelungsdichte der Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften reichen die Maßstäbe und Instrumente der Rechtsaufsicht hinsichtlich der Durchführung der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben aus, um auch fachliche Vorgaben durchzusetzen, so dass insoweit das Land auch weiterhin seine „fachliche Verantwortung“ ausüben kann. Auf die Zweckmäßigkeitkontrolle als Mittel der Fachaufsicht sollte deshalb soweit wie möglich verzichtet werden. Keineswegs darf die Staatsaufsicht verschärft werden, sondern sie sollte mehr auf Beratung und Unterstützung sowie Prävention statt Repression gerichtet sein und moderne kreative Mittel des Monitoring einsetzen.



Gutachten zur beabsichtigten Bildung so genannter Kommunalen
Verwaltungsregionen (KVR) in der Verwaltungsorganisation des
Landes Schleswig-Holstein

11

Kiel, 10.05.2006

13. Mit Art. 49 Abs. 2 LVerf. ist ein „striktes Konnexitätsprinzip“ geschaffen worden, das ein Vollkostengebot enthält. Danach hat das Land den kommunalen Gebietskörperschaften die vollen tatsächlichen Kosten zu erstatten, die durch die Übertragung der Aufgaben entstehen. Das kann auch durch Pauschalbeträge mit einem besonderen Ansatz im Finanzausgleich geschehen, die aber von realistischen Kostenansätzen ausgehen müssen. Einsparbeträge dürfen von den Erstattungssummen nur abgezogen werden, soweit tatsächliche Synergieeffekte entstehen. Diese sind aber nur möglich, wenn die zu übertragenden Aufgaben direkt in den Kreis- und Stadtverwaltungen wahrgenommen und organisatorisch mit den dort schon angesiedelten Aufgaben gebündelt werden.

14. Der beabsichtigte Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von insgesamt 240 Mio. Euro verstößt gegen das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften auf kommunale Selbstverwaltung, insbesondere gegen das Recht auf aufgabenadäquate Finanzausstattung, und stellt zusätzlich eine unzulässige Umgehung des Konnexitätsprinzips gem. Art. 49 Abs. 2 LVerf. dar.