

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 Kirchspielsvögte über die Polizeigewalt und niedere Gerichtsbarkeit.

Neben dieser lokalen staatlichen Verwaltung, die insbesondere für die Gebiete typisch war, die der unmittelbaren Administration des Landesherren 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 wenige Jahre in Holstein angewandt. Dagegen erlangte sie in Schles-

Einführung

wig 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 Vertretung die Stadtverordnetenversammlung. Eine Besonderheit dieser Städte- und Fleckensordnung war die gemeinschaftliche Bera-

tung und Beschlussfassung durch Magistrat und Stadtverordnetenversammlung (§§ 50, 51 StFIO). Ein Beschluss war erst dann wirksam, wenn ihm beide Gremien zugestimmt hatten. Man sprach hier von der sog. echten Magistrateverfassung, 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 der preußischen Monarchie“ vom 18.2.1891 (GS S. 11) eine Landgemeinde im Kreis Süderdithmarschen wurde. Von 1922 bis 1932 war

Einführung

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. Bauten sie doch 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 praktisch zu nachgeordneten Dienststellen der Reichsverwaltung, da die Länder praktisch aufgehört hatten zu bestehen.

4. 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 öffentlichen 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

Einführung

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) durchgeführt wurde. Damit wurde das praktisch seit 1935 im Rahmen der DGO geschaffene kommunale Haushaltsrecht modernen finanzpo-

litischen und haushaltspolitischen Vorstellungen angepasst. Weitere Gesetzesänderungen reduzierten die noch vorhandenen Genehmigungsvorbehalte. 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.

II. Kommunale Verfassungsstrukturen nach der kommunalen Verfassungsreform 1990 bis 2002 und den Änderungen der Kommunalverfassung 2005/2006

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 einstellen zu müssen, führte zu einer Kommunalverfassungsbeschwerde, die das Bundesverfassungsgericht als unbegründet zurückwies (BVerfGE 91, S. 228; Die Gemeinde 1995, S. 48, dazu Borchert, Kommunale Organisationshoheit und Gleichstellungsbeauftragte, Die Gemeinde 1995, S. 45).

Bevor weitere Stufen der Kommunalverfassungsreform beschlossen wurden, beschäftigte sich eine Enquetekommission des Landtags 1992

Einführung

mit Empfehlungen für die Weiterführung der Reform. Die Enquetekommission 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.

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 Auskunfts- 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.).

Einführung

Zu einer weiteren wesentlichen Überarbeitung des kommunalen Verfassungsrechts kam es 2005/2006 unter einer großen Koalition in der Landesregierung (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 erschienenen und sich teilweise gegenseitig ändernden Reformgesetzen (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).

Dabei wurde die Chance verpasst, die vorliegende Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kommunalverfassung im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit der Struktur der Kommunalverfassungsgesetze (dazu Busch, Die Gemeinde 2005, S. 115), der 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) zu nutzen.

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.

Hauptziel der beiden Verwaltungsstrukturreformgesetze war 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 Ver-