
Für Bürgernähe und Selbstverantwortung vor Ort Für ein starkes gemeindliches Ehrenamt Für zukunftsfähige Ämter

Vorschläge des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung

Die Chance zur Weiterentwicklung der Ämter endlich nutzen !

Schon im Jahr 2002 hatte der SHGT auf Basis eines Gutachtens und einer intensiven Diskussion ein Konzept zur Weiterentwicklung der Amtsordnung verabschiedet und der Landespolitik zur Verfügung gestellt. Der SHGT als Vertretung der Ämter selbst war also bei Legitimationsfragen der Aufgabenwahrnehmung seit langem mit eigenen Vorschlägen in der Offensive.

Am 26. Februar 2010 hat das Landesverfassungsgericht sein Urteil im Normenkontrollverfahren zur Amtsordnung verkündet. Als Konsequenz muß der Gesetzgeber die Amtsordnung ändern, um die verfassungswidrige Rechtslage zu beseitigen, also den möglichen Aufgabenbestand der Ämter mit dem Legitimationsniveau in Einklang bringen.

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

Unsere Ziele

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

- Die starke Identifikation der Bürger mit ihren Gemeinden, das große ehrenamtliche Engagement vor Ort, die hohe Wahlbeteiligung und die besonders wirksame demokratische Mitbestimmung in den Gemeinden sind große Stärken Schleswig-Holsteins. Diese wollen wir erhalten. Wir bleiben daher beim Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden für Selbstverwaltungsaufgaben und wollen keine Gebietsreform.
- Wir stehen zu der starken Stellung der Gemeinden und ihrer Bürgermeister, also vor allem des Ehrenamtes. Daher müssen auch künftig alle amtsangehörigen Gemeinden und die Bürgermeister im Amtsauschuß mitentscheiden. Wir wollen die Ämter dem Charakter nach als Kooperationsebene der Gemeinden bewahren und zukunftsfähig machen. Daher lehnen wir die Schaffung einer dritten direkt gewählten kommunalen Wahlebene (Bildung von Amtsgemeinden, Wahl der Amtsvertretung durch ein Amtsvolk) ab.

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

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

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

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

Gesamtkonzept des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung

I. Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben neu regeln und begrenzen

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

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

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

1. In einem **Negativkatalog** werden bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben mit besonderer Bedeutung von der Übertragbarkeit ausgeschlossen. Dieser Katalog wird in der Amtsordnung, also gesetzlich geregelt. Dies begrenzt direkt die Entwicklung des Amtes zum Gemeindeverband. In den Negativkatalog werden vor allem die Bebauungsplanung und die Flächennutzungsplanung aufgenommen (weitere Aufgaben: siehe Anhang).
2. In einem **Auswahlkatalog** werden die Aufgaben genannt, die ganz oder teilweise auf die Ämter übertragen werden können. Er ermöglicht den Gemeinden also eine Auswahl. Hierin werden zunächst alle derzeit den Ämtern übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben erfaßt; außerdem müssen alle potentiell in nächster Zeit für eine Übertragung in Frage kommenden Aufgaben enthalten sein. Schließlich muß dieser Aufgabenkatalog bei Auftreten neuer Aufgabenstellungen ergänzt werden. Daher sind die Einzelheiten des Kataloges in einer Verordnung zu regeln, dies ermöglicht dessen Anpassung ohne aufwendiges Gesetzgebungsverfahren. Das

Innenministerium muß eine solche Ergänzung vornehmen, wenn dafür in konkreten Gemeinden Bedarf besteht.

3. Die **Grenze der Übertragbarkeit** von Aufgaben wird in der Amtsordnung anhand der Maßgabe des Landesverfassungsgerichts dadurch bestimmt, dass die Verordnung mit dem Auswahlkatalog (siehe Ziffer 2.) die Entwicklung des Amtes zum Gemeindeverband wirksam begrenzen muß. In der Verordnung ist daher zu regeln, dass eine Aufgabenübertragung unzulässig ist, wenn sich durch diese der Aufgabenbestand des Amtes nach Umfang und Art der ihm übertragenen Aufgaben demjenigen eines Gemeindeverbands annähert. Dies wird mit einer Regelvermutung in der Form kombiniert, dass die Grenze jedenfalls dann noch nicht überschritten ist, wenn in weniger als X Aufgabenbereichen des Auswahlkataloges eine Übertragung stattgefunden hat. Diese Zahl ist anhand von Hinweisen des Landesverfassungsgerichts festzulegen. Mit diesem Vorschlag einer Regelvermutung werden auch die Zweifel des Landesverfassungsgerichts daran aufgegriffen, dass der Gesetzgeber überhaupt eine bestimmte Zahl als absolute Grenze begründen kann.
4. Für eine die zulässige Grenze überschreitende Übertragung wird eine konkrete **Rechtsfolge** bestimmt: dem Amt ist die Aufgabenwahrnehmung untersagt. Dies schafft zwar rechtliche Risiken für das Amt und die Gemeinde. Dies zwingt aber zur sorgfältigen Beachtung der Grenzen und bewirkt, dass die Überschreitung im Einzelfall nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesamten Amtsordnung führt.
5. Das **Verfahren der Aufgabenübertragung** wird konkretisiert. Es wird ausdrücklich bestimmt, dass Übertragungsentscheidungen nach § 5 Abs. 1 Amtsordnung der Gemeindevertretung vorbehalten sind (§ 28 GO oder in der AO). Der Umfang der Übertragung sollte im Übertragungsbeschluß genau bestimmt werden. Durch eine Überprüfungspflicht bei wesentlicher Veränderung einer Aufgabe kann abgesichert werden, dass die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung der Ämter stets von den Übertragungsbeschlüssen gedeckt ist.

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

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

II. Prozeßbeobachtung durch die Kommunalaufsicht sichern

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

III. Koordinierungsfunktion der Ämter stärken

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

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

IV. Unterstützungsfunktion der Ämter aktualisieren und ausbauen

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

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

V. Rückübertragung von Aufgaben erleichtern

Das Landesverfassungsgericht hat in dem Urteil v. 26.2.2010 darauf hingewiesen, dass § 5 Abs. 2 AO insofern verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, als die Rückübertragungen nur unter sehr engen Voraussetzungen (wesentliche Veränderung der Verhältnisse so, dass Übertragung nicht weiter zugemutet werden kann) zugelassen ist. Das

Gericht schlägt eine Regelung wie in § 24 Abs. 1 Satz 2 AO vor, der für Rückübertragungen keinerlei Einschränkung enthält.

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

VI. Zweckverbände innerhalb eines Amtes zulassen

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

VII. Hauptamtlicher Bürgermeister in Gemeinden ohne Verwaltung

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

VIII. Zahl der Gemeindevertreter flexibilisieren

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

IX. Handlungsfähigkeit der Ämter und Gemeindeverwaltungen nach der Verwaltungsstrukturreform nutzen

Im Juli 2007 hatte der SHGT mit seinen 10 Thesen zur innerkommunalen Funktionalreform eine erneute Initiative dafür ergriffen, bestimmte Weisungsaufgaben auf die kreisangehörigen Verwaltungen zu verlagern, damit sie bürgernäher, schneller und wirtschaftlicher erledigt werden können (innerkommunale Funktionalreform). Ein entsprechendes Gesetz war geplant, steht bisher jedoch aus. Wir fordern, diese innerkommunale Funktionalreform mit einem Gesetz wieder aufzugreifen, das Vertrauen in die Kooperationsfähigkeit der kreisangehörigen Verwaltungen setzt. Die Frage der demokratischen Legitimation würde durch diese Aufgaben nicht berührt.

Anlage zu den Vorschlägen des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung:

**Kataloge zur Bestimmung der Übertragbarkeit
von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden auf Ämter**

Negativkatalog (Übertragbarkeit auf das Amt ist ausgeschlossen)

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

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

- Abwasserbeseitigung
- Wasserversorgung
- Energieversorgung
- Straßenbeleuchtung
- Bau und Unterhaltung von Straßen, Wegen und Grünflächen einschließlich Winterdienst (Bauhofstätigkeiten)
- Abfallbeseitigung (z. B. Grünabfallannahmestellen)
- Bestattungseinrichtungen
- Postdienste
- Hafenbetrieb
- Brandschutz (§ 2 BrandSchG/Feuerwehr/Jugendfeuerwehr)
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege
- Kinder- und Jugendarbeit
- Schulträgerschaft
- Sonstige Bildungs- und Kultureinrichtungen (z. B. Bücherei, VHS, Musikschule; Museum)
- Sport- und Freizeiteinrichtungen
- Tourismus/Fremdenverkehr
- Wirtschaftsförderung
- Gemeindeanteil an Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II gem. § 5 AG-SGB II
- Frauenförderung, Frauenhäuser
- Sozialeinrichtungen (z. B. Schwesternstation)
- Sozialer Wohnungsbau
- Seniorenarbeit
- Kulturveranstaltungen
- Gesundheitspflege (z. B. Drogenberatung, ärztliche Versorgung)

Diese Kataloge bedürfen noch einer abschließenden Überprüfung auf Vollständigkeit.

Beschluß des Landesvorstandes des SHGT am 28. Juni 2010

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Haus der kommunalen Selbstverwaltung, Reventlouallee 6, 24105 Kiel
Telefon: 0431/57 00 50 50 Telefax: 0431/57 00 50 54 E-Mail: info@shgt.de www.shgt.de