

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

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Die Vorsitzende
Postfach 71 21

24171 Kiel

24 105 Kiel, 05.11.04

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

Aktenzeichen: BÜ/BI

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur, Drucksache 15/3602

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

zu dem Gesetzentwurf zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur nimmt der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag wie folgt Stellung:

A. Das Amt – bewährt und zukunftsfähig

Mit der Amtsverfassung hat Schleswig-Holstein ein modernes und effizientes Verwaltungsmodell für den ländlichen Raum, das eine bürgernahe und kostengünstige Verwaltung ermöglicht und sowohl bei Bürgern als auch bei Kommunalpolitikern eine hohe Akzeptanz findet.

Auch die Ämterstruktur in Schleswig-Holstein hat sich grundsätzlich bewährt, sie ist weiterhin entwicklungsfähig und kann veränderten Voraussetzungen angepasst werden. Bei einer Anpassung der Strukturen der Ämter muss das Ziel der Amtsverfassung erhalten bleiben: nämlich eine Vielzahl Selbständiger, die wichtigen örtlichen Fragen selbst entscheidender Gemeinden in Schleswig-Holstein zu erhalten, die bei der Erledigung ihrer Verwaltungsaufgaben kooperativ über die Amtsebene zusammenwirken.

Die seit Jahrzehnten bewährte Ämterstruktur in Schleswig-Holstein bietet eine einzigartige Verbindung von Ehrenamtlichkeit und Hauptamt, von Selbstverwaltung auch sehr kleiner Gemeinden und effizienter (1.), leistungsfähiger (2.) sowie bürgernaher (3.) Verwaltungsdienstleistung.

1. Sie sind effizient, denn durch schlanke Verwaltungsapparate mit flachen Hierarchien und einen hohen Anteil ehrenamtlicher Arbeit entstehen geringe Verwaltungskosten. So betragen die Personalkosten der städtischen/gemeindlichen Verwaltungen in Dithmarschen pro Einwohner rd. 210,- Euro, in den Ämtern des Kreises jedoch lediglich 111,- Euro (Borchert, Die

Gemeinde 2003, Seite 190). Die Wirtschaftlichkeit der Amtsverwaltungen hat auch das Gutachten des Landesrechnungshofes aus dem Jahre 2003 mit zahlreichen Daten bestätigt. Es gibt daher keinen nachvollziehbaren Grund, diese Strukturen aus Kostengesichtspunkten in Frage zu stellen.

Die Aussage, Schleswig-Holstein habe die teuersten Kommunalverwaltungen, ist nicht zutreffend. Zum einen gehört sie nicht in den Zusammenhang der vom Gesetzentwurf angesprochenen Amtsverwaltungen. Denn von den Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Städte, Gemeinden und Kreise in Schleswig-Holstein (ohne Zuschüsse, Sozialleistungen und Finanzausgaben) von rd. 3 Mrd. Euro (Stand: 2001) entstehen lediglich rd. 6,5 % (194 Mio. Euro) bei den Amtsverwaltungen, jedoch 52 % bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Auch für diese ist ein Vergleich mit anderen Bundesländern jedoch nicht möglich, ohne den sehr unterschiedlichen Aufgabenbestand und Aufbau der Landesverwaltung zu berücksichtigen. Daher haben die kommunalen Landesverbände bereits im Jahre 2003 diese Behauptung gemeinschaftlich zurückgewiesen.

2. Die Amtsverwaltungen sind leistungsfähig, denn sie verfügen über gut ausgebildetes, motiviertes Personal und die von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Mittel für die ihnen übertragenden Aufgaben. Niemand hat bisher festgestellt, dass es systematische Defizite bei der Aufgabenerfüllung in den Ämtern ergibt. Im politischen Raum geäußerte Zweifel daran stoßen auf Unverständnis bei den Betroffenen und erzeugen bei den vielen engagierten Mitarbeitern und Kommunalpolitikern in den Ämtern zunehmende Enttäuschung darüber, dass die erbrachten Leistungen nicht anerkannt werden. Für die Mitarbeiter und Kommunalpolitiker bittet der Gemeindetag darum, dass die politische Diskussion so geführt wird, dass sie nicht zu einer Demotivation der Leistungsträger vor Ort führt.

Die Leistungsfähigkeit zeigt sich in allen schleswig-holsteinischen Kommunalverwaltungen derzeit u. a. bei der Umsetzung von „Hartz IV“, d. h. der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Trotz der Verunsicherung bei den Mitarbeitern in den kommunalen Sozialämtern engagieren sich die Kommunen und ihre Mitarbeiter derzeit weit über ihre Pflichten hinaus dafür, dass die Hilfebedürftigen ab Januar 2005 ihre Leistungen erhalten können und eine kompetente Betreuung vorfinden. Die Kommunen unterstützen die Leistungsempfänger intensiv bei der Antragsstellung und arbeiten unter Hochdruck an der Erfassung der Daten. Hier werden die Hilfebedürftigen nicht im Regen stehen gelassen. Wir machen dies jetzt an jeder Stelle deutlich, damit klar ist, wo evtl. neue Proteste wegen Hartz IV Anfang 2005 nicht hingehören: vor die Rathäuser, Amts- und Kreisverwaltungen.

3. Die Amtsverwaltungen sind bürgernah, denn sie bieten für die Bürgerinnen und Bürger gut erreichbare Dienstleistungsstandorte, die Mitarbeiter haben hohe Kenntnisse der Verhältnisse und der Menschen vor Ort, die Ämter unterliegen der kommunalpolitischen Führung der amtsangehörigen Gemeinden über den Amtsausschuss und den Amtsvorsteher. Die besonders große Identifizierung der Menschen mit ihren selbständigen Gemeinden und den diese unterstützenden Ämtern zeigt sich u. a. in der Wahlbeteiligung. Sie lag bei der Kommunalwahl 2003 in den amtsangehörigen Gemeinden bei rd. 66 %, wäh-

rend sie in den schleswig-holsteinischen Kommunen über 20000 Einwohner im Durchschnitt lediglich bei knapp 47 % lag.

Die hohe Akzeptanz der Amtsverwaltungen und ihrer Entscheidungs- und Aufgabenträger ist aufrecht zu erhalten. Die Amtsverfassung hat sich als vielseitiges Instrument der Aufgabenerledigung auch bei unterschiedlichen örtlichen Strukturen in Schleswig-Holstein bewährt. Sie muss weiterhin darauf angelegt sein, vielfältigen lokalen Unterschieden angemessen Rechnung tragen zu können und dennoch die Grundlage für eine leistungsfähige moderne Verwaltung in den ländlichen Räumen sein. Das schleswig-holsteinische Amtsmodell ermöglicht effizientes Verwaltungshandeln bei Fortbestand einer möglichst ausgeprägten Selbstverwaltung auch kleiner und kleinster selbständiger Gemeinden. Es entspricht damit in hervorragender Weise dem Subsidiaritätsprinzip und ermöglicht es, Entscheidungen so bürgernah wie möglich und damit auch unter stärkstmöglicher demokratischer Kontrolle zu treffen.

Gleichwohl muss ständig überprüft werden, ob wir unsere Verwaltungsstrukturen und unsere Kommunalverfassung modernisieren müssen. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hat daher bereits im Jahre 2002 ein umfassendes Konzept zur Modernisierung der Amtsordnung vorgelegt. Dieses war nach einem vom Gemeindetag in Auftrag gegebenen Gutachten von Dr. Utz Schliesky (damals Juristisches Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel) und nach intensiven Beratungen von Haupt- und Ehrenämtern aus den Ämtern zustande gekommen.

Wir überreichen dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtages mit dieser Stellungnahme eine ausreichende Anzahl von **Exemplaren** unseres neuesten **Arbeitsheftes Nr. 19 des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages**, in dem das Gutachten und die Vorschläge des SHGT enthalten sind. Außerdem überreichen wir **Exemplare einer Schwerpunktausgabe der Zeitschrift „Die Gemeinde“** mit weiterführenden Beiträgen. Insbesondere verweisen wir auf den Aufsatz von Dr. Hartmut Borchert.

B. Die Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

I. Vorschläge zur Modernisierung der Amtsordnung

Die Amtsordnung muss ständig darauf überprüft werden, ob sie den Anforderungen der kommunalpolitischen Praxis und den verfassungsrechtlichen Grundlagen noch genügt. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hatte dies mit Hilfe eines wissenschaftlichen Gutachtens im Jahre 2002 unternommen und auf dieser Grundlage eine Reihe sehr konkreter Vorschläge zur Modernisierung der Amtsordnung unterbreitet. Dieses soll eine sachgerechte Weiterentwicklung der Amtsordnung ermöglichen, die auf den bewährten Strukturen aufbaut und diese in gebotenum Umfang modifiziert. Sie stellen damit ein zusammenhängendes Konzept dar, aus dem nicht einzelne Aspekte herausgelöst werden sollten.

In den Vorschlägen sehen wir die gebotene Flexibilität, um einerseits das Selbstverwaltungsrecht der einzelnen Gemeinden zu schützen und auf der anderen Seite vermehrt Anreize und Ansatzpunkte für die überregionale Wahrnehmung von den gemeindlichen Aufgaben zu geben. Es ist dabei wichtig, dass die Ämter selbst

die Entscheidung darüber zu treffen haben, welchen Weg sie künftig gehen wollen.

Die Vorschläge des Gemeindetages lauten zusammengefasst wie folgt:

1. Aufgaben der Ämter

Die Entwicklung der Aufgabenwahrnehmung durch das Amt war in der Vergangenheit zwar regional unterschiedlich, aber es sind mit zunehmender Tendenz Aufgaben gemeindlicher Art mit förmlichen oder ohne förmlichen Übertragungsbeschluss vom Amt wahrgenommen worden. Es zeigt sich eine Entwicklung, die es sinnvoll erscheinen lässt, dass zusätzliche Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen von den Gemeinden auf die Ämter verlagert werden können, und zwar entweder durch den Gesetzgeber selbst, oder aber durch einen Kompetenzbeschluss des Amtes. Gerade auch unter dem Aspekt der Funktionalreform erscheint es notwendig, Möglichkeiten der verstärkten Aufgabenwahrnehmung durch das Amt zu schaffen, ohne dadurch den Gemeinden gegen ihren Willen wesentliche Aufgaben zu entziehen.

- 1) Daher werden zusätzliche Möglichkeiten der gesetzgeberischen Zuweisung von Aufgaben mit übergemeindlichem Charakter an das Amt vorgeschlagen: § 4 AmtsO wird um einen neuen Absatz 3 ergänzt, der wie folgt lauten könnte:

„(3) Den Ämtern können unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 2 der Gemeindeordnung zugewiesen werden, sofern die Aufgabe übergemeindlichen Charakter aufweist und eine wirksame Aufgabenerfüllung durch die amtsangehörigen Gemeinden nicht mehr gewährleistet ist.“

- 2) Zusätzlich sollte unter Aspekten der Funktionalreform eine Regelung aufgenommen werden, die die Übertragung von Kreisaufgaben ausdrücklich ermöglicht. Sie könnte als § 4 (Abs. 5 neu) wie folgt formuliert werden:

(5) „Zur Gewährleistung einer bürgernahen Aufgabenerledigung können Ämtern, die über die erforderliche Verwaltungskraft verfügen, Verwaltungsaufgaben übertragen werden, die ansonsten die Kreise wahrnehmen, sofern die Leistungskraft des jeweiligen Kreises auch bei Anpassung an veränderte Aufgaben insgesamt erhalten bleibt.“

- 3) Ferner sollte daran gedacht werden, den Ämtern eine Art Kompetenzkompetenz für bestimmte gemeindliche Aufgaben einzuräumen. Dann wäre ein folgender § 5 a neu einzufügen. Dieser Vorschlag ermöglicht ein Aktivwerden des Amtes, bietet aber Gemeinden, die daran nicht interessiert sind, die Möglichkeit der weiterhin eigenständigen Aufgabenwahrnehmung.

„§ 5 a Übernahme von Aufgaben durch das Amt

- (1) Das Amt kann durch Beschluss des Amtsausschusses Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden unter den Voraussetzungen der Absätze 2 bis 4 in seine Zuständigkeit übernehmen.
- (2) Voraussetzung für die Aufgabenübernahme ist, dass eine Aufgabe übergemeindlichen Charakter hat, der Entwicklung aller amtsangehörigen Gemeinden dient oder die Aufgabenerfüllung besser oder wirtschaftlicher vom Amt gewährleistet werden kann.
- (3) Der Beschluss nach Abs. 1 bedarf der Mehrheit von $\frac{3}{4}$ der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Amtsausschusses und $\frac{3}{4}$ der amtsangehörigen Gemeinden.
- (4) Die Gemeindevertretung einer amtsangehörigen Gemeinde kann einem Beschluss des Amtsausschusses zur Aufgabenübernahme widersprechen, wenn sie die Voraussetzungen des Abs. 2 für nicht gegeben hält. Der Widerspruch muss innerhalb von zwei Wochen nach Beschlussfassung schriftlich eingelegt und begründet werden; er ist an die Amtsvorsteherin oder den Amtsvorsteher zu richten. Die widersprechende Gemeinde bleibt Trägerin der Aufgaben. Bei nachfolgenden Beschlussfassungen haben die Mitglieder des Amtsausschusses, deren Gemeinde von der Aufgabenübernahme durch den Widerspruch nicht betroffen ist, kein Stimmrecht.“

2. Zu Legitimationsfragen der Aufgabenwahrnehmung

Die tatsächliche Entwicklung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung durch die Ämter zeigt eine steigende Tendenz. Der Verantwortungs- und Zurechnungszusammenhang wird nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes nur durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtsverwaltern sichergestellt. Eine Umfrage des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages hat ergeben, dass die Verhältnisse im Land Schleswig-Holstein zwar unterschiedlich sind, dass im Landesdurchschnitt jedoch regelmäßig über zehn Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden vom Amt wahrgenommen werden. Somit kann sich die Frage stellen, ob viele Ämter heute noch über eine ausreichende demokratische Legitimation zur Aufgabenerfüllung verfügen. Das kann dazu führen, dass die Organe des Amtes wegen der Qualität und der Quantität der wahrgenommenen Aufgaben eine stärkere demokratische Legitimation benötigen, als sie derzeit vorhanden ist. Die faktisch eingetretene Verlagerung von Aufgaben auf die Ämter führt die Ämter immer stärker an die Position eines Gemeindeverbandes, der nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LVSH eine unmittelbar gewählte Vertretung braucht.

Für das Problem bieten sich folgende Lösungsansätze:

- 1) Änderung des Art. 2 Abs. 2 LVSH durch Streichung der Worte „und Gemeindeverbände“. Statt dessen könnten ausdrücklich nur noch die Kreise erwähnt werden.
- 2) Verstärkte Legitimation des Amtsausschusses.

Nach intensiver Diskussion im Verbandsbereich schlägt der SHGT vor, zur unmittelbaren Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeister überzugehen und dabei die unmittelbare Vertretung der Gemeinde im Amtsausschuss auf direkter demokratischer Grundlage sicherzustellen. Dabei ist eine Änderung des § 52 GO und der entsprechenden Vorschriften des GKWG erforderlich.

Wie in Brandenburg werden die weiteren Amtsausschussmitglieder von den Gemeindevertretungen nach dem System der Verhältniswahl gewählt.

Wie die Rechtsprechung zur Brandenburgischen Amtsordnung zeigt, sind damit die notwendigen Legitimationsforderungen erfüllt.

3. Interne Aufgabenverteilung zwischen Amtsvorsteher und Leitendem Verwaltungsbeamten

Die vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag in Auftrag gegebene Untersuchung hat gezeigt, dass der Aufwand der Amtsvorsteher für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben durchaus unterschiedlich ist (von unter 5 Std./w. (56 %) bis zu über 20 Std./w. (2 %) Aufenthalt in der Amtsverwaltung). Dies kann insoweit Konsequenzen haben, als daraus in einer Vielzahl von Fällen zu schließen ist, dass die Mehrzahl der Entscheidungen vom Leitenden Verwaltungsbeamten getroffen wird, wobei offen bleibt, ob und wieweit es sich um Routine- oder Grundsatzentscheidungen handelt.

Wir halten grundsätzlich an der Ehrenamtlichkeit der Verwaltungsleitung der Ämter fest. Gleichwohl soll unser Konzept zur Modernisierung der Amtsordnung die Möglichkeit schaffen, dass auch verstärkt Aufgaben von den Kreisen an die Ämter abgegeben werden.

Wir schlagen daher vor, Ämtern mit einem besonders großen Aufgabenbestand zu ermöglichen, im Rahmen der Hauptsatzung die Hauptamtlichkeit des Amtsvorstehers (Amtdirektor) zu vorzusehen.

Die Wahl sollte durch den Amtsausschuss erfolgen. Außerdem sollte die Entscheidung über die Hauptamtlichkeit der Verwaltungsleitung der Hauptsatzung des Amtes überlassen bleiben. Denn auch künftig wird es kein völlig identisches Aufgabenspektrum für die Ämter geben. Auch die Zahl der zu betreuenden Einwohner wird künftig weiterhin stark differieren. Daher erscheint es nicht sinnvoll, die Hauptamtlichkeit der Amtsverwaltung von einer Einwohnerzahl abhängig zu machen.

Daher ist § 11 AmtsO mit einer Regelung über die Einführung der Hauptamtlichkeit zu ergänzen.

„Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass anstelle des Amtsvorstehers ein hauptamtlicher Wahlbeamter (Amtdirektor) die Amtsverwaltung leitet, wenn nach Umfang der wahrgenommenen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben und übergemeindlicher Aufgaben dies zur Sicherung der Aufgabenerfüllung zweckmäßig ist. In diesem Fall leitet der Amtsvorsteher weiterhin den Amtsausschuss.“

II. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit

Schließlich hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag bereits im September 2001 eine ausformulierte Konzeption zur Verbesserung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit vorgelegt (Landtags-Umdruck Nr. 15/1345). Im Jahre 2003 haben wir diese Änderungsvorschläge unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 25.06.2002 noch einmal modifiziert und ergänzt. Die Grundzüge der Änderungen wurden seinerzeit auch dem Sonderausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags vorgestellt. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit unseren Vorschlägen hat leider bis heute nicht stattgefunden, was wir außerordentlich bedauern.

Das GkZ ist seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1974 im Wesentlichen unverändert geblieben. Die Änderungen im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beschränken sich im Wesentlichen auf die Angleichung des GkZ an die Gemeindeordnung. Wir halten das GkZ nach wie vor in seiner Gesamtheit – insbesondere aber im Zweckverbandsrecht – für novellierungsbedürftig:

- Es ist zu unflexibel und bietet damit nicht die Voraussetzungen für eine moderne Verwaltungsführung
- Der Gestaltungsspielraum der Zweckverbände für die Verbandssatzungen muss vergrößert werden, um individuelle, auf den konkreten Fall bezogene Lösungen zu ermöglichen
- In der inneren Verfassung muss eine klare Trennung zwischen der Willensbildung einerseits und der Verantwortlichkeit für die Aufgabenerfüllung andererseits erreicht werden

Insgesamt sollte insbesondere den Zweckverbänden als aus unserer Sicht besonders geeigneter Form der kommunalen Zusammenarbeit ein möglichst großer eigener Gestaltungsspielraum eingeräumt werden. Mit einer Öffnungsklausel für die Aufgabenstellung könnte z.B. vor allem größeren Zweckverbänden ermöglicht werden, sich auch in Bereichen zu betätigen, die Ihnen nicht von ihren Verbandsgliedern übertragen wurden. Einerseits könnten dadurch auch nicht verbandsangehörige Kommunen das vorhandene Know-how für sich nutzen, andererseits erhöhen die Zweckverbände so ihre Wirtschaftlichkeit, weil die vorzuhaltenden Ressourcen besser ausgelastet werden können.

C. Bewertung des Gesetzentwurfes zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur

I. Zur allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf wird in seiner Begründung ausdrücklich mit der aktuellen Diskussion über Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein verknüpft. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag begrüßt das ausdrückliche Bekenntnis der Landesregierung zum Grundsatz der Freiwilligkeit. Wir hoffen, dass dieses Prinzip auch künftig Grundlage der Politik der Landesregierung in diesem Zusammenhang sein wird. Verschiedene öffentliche Äußerungen lassen hieran jedoch mittlerweile Zweifel aufkommen. Ob das Prinzip der Freiwilligkeit durch gesetzgeberischen oder durch finanziellen Zwang abgelöst wird, bleibt für die betroffenen Kommunen im Ergebnis gleich.

Der Gemeindetag begrüßt ebenfalls, dass von einer Zielsetzung der Eingliederung von Amtsverwaltungen in Verwaltungen zentraler Orte keine Rede ist, sondern der Gesetzentwurf die Amtsverwaltungen stärken soll. Ausdrücklich geteilt wird außerdem das Ziel der Landesregierung, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zusammenführung von Verwaltungskapazitäten zu verbessern und die Bereitschaft der Kommunen zu einer stärkeren kommunalen Zusammenarbeit zu fördern.

Allerdings greift der Gesetzentwurf im Sinne dieser Zielsetzung zu kurz. Leider wird aus den umfassenden Vorschlägen des Gemeindetages zur Modernisierung der Amtsordnung lediglich ein Grundgedanke – nämlich die Möglichkeit einer hauptamtlichen Leitung der Amtsverwaltung – aufgegriffen. Damit kann der Anspruch des Landtagsbeschlusses vom April 2004 nicht erfüllt werden, nämlich einen Gesetzentwurf einzubringen, der die freiwillige Zusammenarbeit von Verwaltungen im kommunalen Bereich fördert und dabei auch neue Formen kommunaler Zusammenschlüsse ermöglicht. Wir halten es daher für notwendig, ein sorgfältig vorbereitetes Gesamtkonzept zu entwickeln, mit dem das Kommunalverfassungsrecht so ausgestaltet werden kann, dass es die Zusammenarbeit von Kommunalverwaltungen in Schleswig-Holstein nachhaltiger erleichtert und die Eigenentscheidungsrechte der Gemeinden stärkt.

Der Gesetzentwurf greift im Sinne seiner eigenen Zielsetzung aber auch dahingehend zu kurz, dass er die Lösung für die in der allgemeinen Begründung beschriebenen Probleme ausschließlich in der Veränderung von Verwaltungsstrukturen sucht. Damit wird die Gesamtproblematik systematisch jedoch von der falschen Seite angegriffen. Hinter so unbestimmten Formulierungen wie „immer komplexere Anforderungen an die kommunalen Verwaltungen“ oder „großen Herausforderungen, den berechtigten Ansprüchen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner gerecht zu werden“ und „knapper werdende Finanzressourcen“ steht im Kern die Entwicklung, dass den Kommunen durch gesetzgeberische Entscheidungen des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein in den letzten Jahren immer neue Aufgaben und kostenträchtige Vorgaben zugewiesen wurden, ohne die notwendigen finanziellen Ressourcen mit zur Verfügung zu stellen. Dies wirkt sich auf die Ämter und amtsangehörigen Gemeinden teils unmittelbar, teils durch die Mitfinanzierung staatlicher Ausgabenerfüllung in den Kreisen über die Kreisumlage mittelbar aus. Folge ist, dass die Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Gestaltung der Le-

bensqualität vor Ort für die kommunale Selbstverwaltung stark zurückgegangen sind. „Komplexere Anforderungen“ und „knapper werdende Finanzressourcen“ sind also nicht das Ergebnis von Entscheidungen der Kommunalpolitik oder eine Art höheren Gewalt, sondern Folge konkreter politischer Entscheidungen der Gesetzgeber auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Dass Aufgabenumfang und Ressourcen der Kommunen nicht mehr im Einklang stehen, beruht auf, wenn nicht gezielter, so doch sehenden Auges betriebener Politik. Dies kann daher auch nicht durch wie tief greifend auch immer gestaltete Veränderungen der Verwaltungsstrukturen behoben werden, sondern nur dadurch, dass der Aufgabenumfang den Ressourcen angepasst wird bzw. die nötigen Entscheidungsspielräume auf die Kommunen zurückverlagert werden.

Der Gesetzentwurf wird in der politischen Diskussion im Übrigen meist mit der Planung der Gemeinden Heikendorf, Mönkeberg und Schönkirchen verbunden, sich zu einem Amt zusammenzuschließen und dabei die Leitung der Amtsverwaltung in die Hände eines Hauptamtlers zu legen. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hat die Bestrebungen dieser drei Gemeinden stets unterstützt und tut dies weiterhin. Die vorgesehene Änderung der Amtsordnung gilt jedoch für das gesamte Land und könnte schon vor Inkrafttreten dieser geplanten Amtsbildung andere Anwendungsfälle finden. Darauf muss die inhaltliche Ausgestaltung ausgerichtet sein. Insofern sollte sich auch die politische Diskussion von dieser konkreten Amtsbildung lösen und auf Begrifflichkeiten wie „Lex Ostufer“ verzichten.

Im Übrigen verweisen wir aus gegebenem Anlass darauf, dass wichtige Eckpunkte der nunmehr vorliegenden Ausgestaltung (insbesondere der vorgesehene Verzicht auf Qualifikationsanforderungen, die Bezeichnung „Amtsbürgermeister“ und die Wahl des Verwaltungsleiters durch eine Amtsversammlung) sich nicht auf ausdrückliche Wünsche der betroffenen Gemeinden berufen kann.

Wir beschränken uns im Folgenden auf Punkte von wesentlicher Bedeutung.

II. Zu den Artikeln 1 bis 3: Einführung einer hauptamtlichen Verwaltungsleitung der Ämter

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag unterstützt die Grundidee des Gesetzentwurfes, Ämtern die Einführung einer hauptamtlichen Verwaltungsleitung zu ermöglichen. Wie dargestellt, ist dies im Rahmen eines Gesamtpaketes einer der Vorschläge, die der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag bereits im Jahre 2002 dem Landtag und der Landesregierung unterbreitet hatte. Der Gemeindetag will damit bestimmten Ämtern, die dies für sinnvoll und erforderlich halten, eine zusätzliche Möglichkeit verschaffen. Nach wie vor verbindet sich unsere Vorstellung von der Amtsverfassung mit der besonders stark ausgeprägten Rolle des Ehrenamtes, insbesondere der Amtsvorsteher und dem Vorrang der Gemeinden als Träger der Selbstverwaltung. Ein flächendeckendes Modell für Schleswig-Holstein ist diese neue Möglichkeit also nicht. Insofern teilen wir auch nicht die in Presse und Öffentlichkeit teilweise geäußerte Befürchtung, es werde zur massenhaften Schaffung neuer, gut bezahlter „Pöstchen“ für Kommunalpolitiker kommen.

Allerdings stößt die im Gesetzentwurf vorgesehene konkrete Ausgestaltung der Position des „Amtsbürgermeisters“ auf entschiedene Ablehnung des Gemeindetages. Der Gesetzentwurf weicht in diesen Punkten von dem Vorschlag des Gemeindetages im Jahre 2002 und teils auch vom ursprünglichen Arbeitsentwurf des

Innenministeriums ab, offenbar ohne dass eine nähere Prüfung der kommunalverfassungsrechtlichen Implikationen stattgefunden hat. Von vielen Bürgermeistern und Amtsvorstehern wird der Gesetzentwurf in seiner konkreten Ausgestaltung als ein Schritt dahin verstanden, dem Amt den Charakter einer Großgemeinde zu verleihen und damit die Stellung der amtsangehörigen Gemeinden zu schwächen. Das Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur sollte jedoch nicht das erste Stück einer „Salamitaktik“ sein, die in einer grundlegend anderen Gebietsstruktur oder Kommunalverfassungsform enden soll.

Im Einzelnen:

1. Wahl des neuen Organs durch eine „Amtsversammlung“

Der Gesetzesentwurf schlägt vor, dass der „Amtsbürgermeister“ durch eine Amtsversammlung gewählt werden soll, die aus sämtlichen Gemeindevertretern der amtsangehörigen Gemeinden besteht. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag schlägt dem gegenüber vor, den hauptamtlichen Leiter der Amtsverwaltung durch den Amtsausschuss wählen zu lassen.

Zwar würden Amtsversammlungen nur relativ selten tagen. Dennoch ist die Schaffung eines solchen neuen Organs, das in der politischen Diskussion teilweise mit der Bundesversammlung verglichen wird, ein tiefer Eingriff in die Struktur der Kommunalverfassung, der nicht ohne genauere wissenschaftliche Untersuchung vorgenommen werden sollte. Wir hatten sehr begrüßt, dass der ursprüngliche Arbeitsentwurf des Innenministeriums die Wahl des „Amtsbürgermeisters“ durch den Amtsausschuss vorgesehen hatte. Dieser Vorschlag war folgerichtig, denn er entspricht dem besonderen Charakter des Amtes.

Die schleswig-holsteinische Kommunalverfassung geht von der selbständigen Gemeinde als Träger der Selbstverwaltung aus. Die Ämter selbst sind nicht Träger der Selbstverwaltung, sondern dienen der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden. Die ehrenamtlichen Bürgermeister mit ihrem oftmals Jahrzehnte langen Engagement für die Gemeinschaft sind entscheidender Motor für die Lebensqualität im ländlichen Raum. Ihre Stellung sollte daher nicht geschwächt werden. Dies wäre jedoch der Fall, wenn nicht der Amtsausschuss, sondern eine Amtsversammlung den Amtsbürgermeister wählt. Eine Amtsversammlung verursacht nicht nur erheblichen Aufwand und kann u. U. eine dreistellige Mitgliederzahl aufweisen. Die Wahl des Amtsbürgermeisters durch die Amtsversammlung würde diesem auch eine höhere demokratische Legitimation verschaffen als dem Amtsvorsteher und ihn politisch vom Amtsausschuss unabhängiger machen. Damit droht eine Verschiebung der Balance zwischen hauptberuflicher Leitung der Amtsverwaltung einerseits und maßgeblicher Bestimmung über die Geschicke des Amtes durch die amtsangehörigen Gemeinden über den Amtsausschuss andererseits. Eine Verschiebung der Gewichte zwischen Haupt- und Ehrenamt sowie zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden darf jedoch nicht das Ergebnis des Gesetzes sein. Das Gesetz sollte dazu führen, dass – dort wo es gewollt ist – die Amtsverwaltung professionalisiert wird, ohne das Ehrenamt zu schwächen.

Für eine demokratische Legitimation des Amtsbürgermeisters ist eine Wahl durch die Amtsversammlung auch nicht erforderlich. Hier ist zu beachten, dass das Amt

sich insofern grundlegend von den selbständigen Gemeinden unterscheidet. Der „Amtsbürgermeister“ sollte sich nicht zu einer Art Konkurrenz für die ehrenamtlichen Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden entwickeln. Aus der Landtagsdebatte der 1. Lesung ging im Übrigen hervor, dass die Landesregierung und die Fraktionen die in dem Gutachten von Herrn Dr. Utz Schliesky und den Vorschlägen des Gemeindetages aufgeworfene Problematik der demokratischen Legitimation der Amtsausschüsse gerade nicht teilen. Insofern ist der Gesetzesvorschlag einer Amtsversammlung auch nicht konsequent.

Eine Amtsversammlung ist derzeit in keiner anderen Kommunalverfassung in Deutschland vorgesehen. Sowohl in Brandenburg als auch in Mecklenburg-Vorpommern werden die hauptamtlichen Leiter der Amtsverwaltungen durch den Amtsausschuss gewählt.

2. Bezeichnung „Amtsbürgermeister“

Der Gemeindetag schlägt vor, statt der im Gesetzentwurf vorgesehenen Bezeichnung „Amtsbürgermeister“ die Bezeichnung „Amtsdirektor“ zu wählen.

Dabei geht es nicht um eine sprachliche Frage und nicht lediglich um Worte. Die Bezeichnung Amtsbürgermeister würde das Organ nach außen deutlich erkennbar mit den hauptamtlichen Bürgermeistern der Städte und amtsfreier Gemeinden sowie den ehrenamtlichen Gemeindebürgermeistern gleichordnen. Dagegen muss auch bei dieser Bezeichnung der unterschiedliche Charakter und die gebotene Differenzierung zwischen Gemeinde und Amt deutlich werden (dazu im einzelnen 1.). Die Bezeichnung Amtsdirektor entspricht der vergleichbaren Regelung in Brandenburg (§ 9 der Amtsordnung Brandenburg). In Mecklenburg-Vorpommern trägt ein hauptamtlicher Leiter der Amtsverwaltung die Bezeichnung Amtsvorsteher (§ 137 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern).

3. § 15 a Amtsordnung (neu): Einwohnergrenzen

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hält seinen Vorschlag aufrecht, die Entscheidung über die Bestellung eines hauptamtlichen Verwaltungsleiters vollständig den Ämtern selbst zu überlassen und auf feste Einwohnergrenzen zu verzichten. Vielmehr sollte der Aufgabenbestand der Ämter gesetzliches Zweckmäßigkeitkriterium sein.

Die Festlegung von Einwohnergrenzen schränkt den Entscheidungsspielraum der Ämter unnötig ein. Entscheidend ist, dass sich die Notwendigkeit, das Amt durch ein Hauptamtler leiten zu lassen, nicht durch die Zahl der im Amtsbereich lebenden Einwohner ergibt, sondern aus dem konkreten Aufgabenbestand des jeweiligen Amtes. Die Untersuchung von Dr. Schliesky hat gezeigt, dass dieser in den Ämtern sehr unterschiedlich ist und dass es auch Ämter mit geringen Einwohnerzahlen, jedoch intensiver Aufgabenwahrnehmung gibt.

4. Qualifikation des Amtsdirektors

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass für den Amtsbürgermeister/Amtsdirektor die in § 15 Abs. 1 der Amtsordnung für die Leitenden Verwaltungsbeamten geregelten Qualifikationsanforderungen (die für das Amt erforderliche Eignung, Befähigung

und Sachkunde, Laufbahnprüfung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst oder vergleichbare Laufbahnprüfung bzw. Laufbahnbefähigung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst ab 8.000 Einwohner oder 15 amtsangehörigen Gemeinden). Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hält dies nicht für sachgerecht und schlägt dagegen vor, diese Qualifikationsanforderungen auch für den Amtsbürgermeister/Amtsleiter gelten zu lassen. Dies wäre zum einen folgerichtig, um in dem zuvor schon beschriebenen Sinne die Unterschiedlichkeit von Amt und Gemeinde deutlich zu machen. Im Übrigen gäbe es bei Verzicht auf die Qualifikationsanforderungen künftig zwei Kategorien von Amtsverwaltungsleitern, abhängig davon, ob das Amt ehrenamtlich oder hauptamtlich geleitet wird. Ausgerechnet in den größeren, hauptamtlich geleiteten Ämtern, fielen die Qualifikationsanforderungen weg. Zu beachten ist hier, dass ein Wahlkampf für das Amt des Amtsbürgermeisters/Amtsleiters nicht stattfindet. Durch Beibehaltung der Qualifikationsanforderungen auch für den Amtsbürgermeister/Amtsleiter sollte also darauf hingewirkt werden, dass sich die Strukturen der Amtsverwaltungen künftig nicht zu sehr in Abhängigkeit von der ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Verwaltungsleitung unterscheiden.

5. Sonstiges

Ergänzend weisen wir auf Folgendes hin:

Zu § 15 b Abs. 4 (neu) der Amtsordnung ist davon auszugehen, dass sich in fast allen Fällen einer erstmaligen Wahl des Amtsbürgermeisters die Leitenden Verwaltungsbeamten, bisherige Amtsvorsteher oder Bürgermeister für die Stelle des Amtsbürgermeisters/Amtsleiters bewerben und dass diese in aller Regel gewählt werden. Die öffentliche Ausschreibung würde in diesem Fall daher lediglich pro forma erfolgen. Die Situation der erstmaligen Wahl des Amtsbürgermeisters ist insofern vergleichbar mit der im Gesetzentwurf bereits geregelten Situation der Wiederwahl. Wir schlagen daher vor, es dem Amtsausschuss auch bei der erstmaligen Wahl eines Amtsbürgermeisters zu ermöglichen, mit qualifizierter Mehrheit von einer öffentlichen Ausschreibung abzusehen und § 15 b Abs. 4 entsprechend zu ergänzen.

Da laut Begründung der Gesetzentwurf u. a. mit den knapper werdenden finanziellen Ressourcen der Kommunen verbunden wird, müssen wir darauf hinweisen, dass die in § 22 a Abs. 6 der Amtsordnung vorgesehene Regelung über die Gleichstellungsbeauftragte diese Zielsetzung konterkariert.

III. Artikel 4: Änderungen des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

Auch zum Gesetz über kommunale Zusammenarbeit weisen wir nochmals ausdrücklich auf die eingangs geschilderten Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages hin.

Im Gesetz über kommunale Zusammenarbeit sollen die verschiedenen Kooperationsformen künftig auch für Anstalten des öffentlichen Rechts geöffnet werden. Darüber hinaus soll das gemeinsame Kommunalunternehmen als weitere Möglichkeit der kommunalen Zusammenarbeit in das Gesetz aufgenommen werden. Schließlich ist die Aufnahme einer Experimentierklausel vorgesehen.

Damit folgt der Gesetzentwurf – zumindest teilweise – den Vorschlägen des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zur Änderung des GKZ aus dem Jahre 2001, die wir im Jahre 2003 noch einmal modifiziert und ergänzt hatten.

Wir begrüßen die vorgesehenen Änderungen im GKZ als Erweiterung der Möglichkeiten zur kommunalen Aufgabenerfüllung in kooperativer Form sehr. Damit setzt sich Schleswig-Holstein bundesweit mit an die Spitze der kommunalrechtlichen Regelungen zu diesem Bereich. Wir begrüßen außerdem insbesondere, dass die Landesregierung bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes den ergänzenden Vorschlag des Gemeindetages aufgegriffen hatte, in die Auflistung in § 19 c Abs. 1 GKZ auch die Zweckverbände mit der Wirkung aufzunehmen, dass auch diese ein gemeinsames Kommunalunternehmen errichten können.

Hinsichtlich des gemeinsamen Kommunalunternehmens geben wir allerdings zu bedenken, ob dies nicht wegen des Maßstabes in § 102 Abs. 1 Nr. 1 GO zu unerwünschten Schwierigkeiten bei der Beteiligung oder Gründung privatrechtlicher Gesellschaften führen kann und daher eine Anpassung der Gemeindeordnung erforderlich ist.

Gerne sind wir bereit, unsere Vorschläge auch direkt gegenüber dem Ausschuss zu erläutern.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied