

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/5559



Lorenz-von-Stein-
Institut
für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Olshausenstraße 40 | 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Datum: 29.01.2016
Sachbearbeitung: Claudia Heinze-Hoffmann
Telefon: +49(431) 880-4542
E-Mail: cheinze-hoffmann@lvstein.uni-kiel.de

- Hauspost -

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften,
Drucksache 18/3500
Ihr Schreiben vom 18.12.2015

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Frau Schönfelder,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o.g. Gesetzesentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Geschäftsführender Vorstand

Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Postanschrift: Olshausenstraße 40 | 24098 Kiel | Dienstgebäude: Olshausenstraße 75 | 24118 Kiel

Tel: +49 (431) 880 45 42 | Fax: +49 (431) 880 73 83 | E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de | www.lvstein.uni-kiel.de

Vorstand: Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.) | Prof. Dr. Christoph Brüning | Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt



Datum:	27.01.2016
Bearbeitung:	Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon:	+49(431) 880-4542
E-Mail:	uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf

der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

LT-Drs. 18/3500

vom 16.10.2015

Bearbeiter: Prof. Dr. Utz Schliesky

Mit Schreiben vom 18.12.2015 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

I. Änderung der Gemeindeordnung (Art. 1 des Entwurfs)

1. § 1 Abs. 1 GO (Selbstverwaltungsaufgaben)

Die Vorschrift dient der Umsetzung und Konkretisierung des in Art. 6 Abs. 2 LVerf als Staatszielbestimmung normierten Schutz- und Förderanspruchs der dänischen Minderheit, der Minderheit der deutschen Sinti und Roma

sowie der friesischen Volksgruppe und ist daher insoweit zu begrüßen. In dieser Allgemeinheit geht der Regelungsgehalt des vorgeschlagenen § 1 Abs. 1 Satz 4 GO n.F. allerdings auch nicht über den verfassungsunmittelbar geltenden Schutz des Art. 6 Abs. 2 LVerf hinaus und ist aus rechtlicher Perspektive damit entbehrlich.

Auf ein möglicherweise künftig auftretendes Problem sei hingewiesen: Art. 6 Abs. 2 Satz 1 LVerf spricht hinsichtlich des Schutzes der kulturellen Eigenständigkeit und der politischen Mitwirkung nur abstrakt von „nationalen Minderheiten und Volksgruppen“, während der vorgeschlagene § 1 Abs. 1 Satz 4 GO n.F. (nur) den Schutz- und Förderauftrag des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 LVerf aufgreift und diesen auf die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma sowie die friesische Volksgruppe beschränkt. Angesichts des Zuzugs von Flüchtlingen und Zuwanderern aus bestimmten Nationen wie Syrien oder Irak ist nicht ausgeschlossen, dass in Kürze eine oder mehrerer neue „nationale Minderheiten“ entstehen könnten, die hinsichtlich des Schutz- und Förderanspruchs diskriminiert werden könnten.

2. § 45c Satz 3 Ziffer 8 GO (Berichtswesen)

Die Vorschrift begründet eine neue Aufgabe in denjenigen Gemeinden (und entsprechend Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs in denjenigen Kreisen), in denen die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma oder die friesische Volksgruppe traditionell heimisch sind. Durch die Berichtspflicht wird einerseits die Umsetzung der durch Art. 1 Nr. 1 in die Gemeindeordnung aufzunehmende Staatszielbestimmung gefördert, indem die Gemeinde vor sich und der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen muss, ob und inwieweit sie diese mit Leben erfüllt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass mit der Aufgabenübertragung ein erhöhter Bürokratieaufwand bei den betroffenen Gemeinden (und Kreisen) entsteht und aufgrund des in Art. 57 Abs. 2 LVerf enthaltenen Konnexitätsprinzips das Land grundsätzlich die den Gemeinden (und Kreisen) entstehenden Mehrkosten aus der Berichterstattung auszugleichen hat. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, wie dies auch die Begründung auf Seite 8 bereits ausführt, dass die Ausgestaltung der Berichtspflicht insbesondere im Hinblick auf Umfang und Häufigkeit in die Zuständigkeit der Kommune fällt. Außerdem sollen laut der Gesetzesbegründung nur die hauptamtlich verwalteten Gemeinden und die Ämter (für die nicht hauptamtlich verwalteten Gemeinden) sowie die Kreise einen Bericht abgeben; für die kleinen Gemeinden soll laut Begründung die Berichtspflicht nicht gelten. Diese pragmatische Lösung ist zu begrüßen; problematisch ist nur, dass sie sich nicht aus dem Gesetz ergibt. Die rechtlichen Verpflichtungen der Kommunen werden allein aus dem Gesetz begründet, nicht aus der Begründung des Gesetzentwurfs, der allenfalls Auslegungs-

hilfe des Rechtsanwenders sein kann. Insoweit wäre eine Klarstellung im Gesetz erforderlich, so dass die Ziffer 8 wie folgt lauten müsste:

„8. soweit die in § 1 Absatz 1 Satz 4 genannten Minderheiten dort traditionell heimisch sind, **in hauptamtlich verwalteten Gemeinden und Ämtern** einen Bericht über den Schutz und die Förderung dieser Minderheiten und“.

3. § 46 Abs. 6 Satz 3 und 4 GO (Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse)

Die Vorschrift ist aus pragmatischen Gesichtspunkten sinnvoll, da im Vertretungsfall durch die kontinuierliche Beteiligung eine wesentlich verkürzte Einarbeitungszeit eines nicht der Gemeindevertretung angehörenden Stellvertreters in die vielfältigen Aufgaben- und Themenbereiche der Ausschüsse im Vertretungsfall erwartet werden kann. Durch die schnellere Einarbeitungszeit ist daher eine qualifizierte Vertretungsarbeit gewährleistet, die qualitativ mit der des vertretenen Ausschussmitglieds zumindest annähernd vergleichbar ist und dies unabhängig von der Dauer der Vertretung. Ein Verstoß gegen das aus Art. 20 Abs. 2 GG folgende Demokratieprinzip kann angesichts der evidenten Vorteile dieser Regelung gegenüber einem aufgrund eines Informationsdefizits nicht gewissenhaft ausgeübten Vertretungsmandat (vgl. § 21 Abs. 1 GO) verneint werden. Den antragstellenden Fraktionen ist zuzustimmen, wenn sie auf Seite 8 der Gesetzesbegründung darstellen, dass die Gefahr einer Informationsweitergabe durch Ausdehnung der Verschwiegenheitspflicht auf stellvertretende Bürgerliche Mitglieder über § 21 Abs. 2 GO und durch die förmliche Verpflichtung nach § 21 Abs. 1 GO nicht wesentlich erhöht ist. Die angesprochenen legitimatorischen Bedenken bestehen, würden aber durch die zusätzliche sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation aufgrund der gesetzlichen Neuregelung verfassungsrechtlich hinnehmbar sein.

II. Änderung der Amtsordnung (Art. 2 des Entwurfs)

1. § 1 Abs. 3 AO (Allgemeine Stellung der Ämter)

Die Möglichkeit des Zusammenschlusses eines Amtes mit einer nicht amtsangehörigen Gemeinde zu einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19a GkZ ist positiv zu bewerten, da sie zu einer effektiveren Verwaltung beiträgt, indem sie tatbestandlich an eine „leistungsfähige, sparsame und wirtschaftliche Verwaltung“ anknüpft, während sie gleichzeitig die kommunale Gebietsstruktur erhält.

Die Regelung steht im Spannungsfeld mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie i.S.d. Art. 54 Abs. 1 LVerf, weil das Innenministerium durch Anordnung die Beteiligten und den Aufgabenbereich dieser Verwaltungsgemeinschaft

festlegen kann. Die Entscheidung der Gemeinde, mit anderen kommunalen Trägern zusammen zu arbeiten, ist aber grundsätzlich durch die Kooperationshoheit der Gemeinde als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geschützt. Dieser Eingriff ist jedoch landesverfassungsrechtlich gerechtfertigt. So gebietet nunmehr der mit der Verfassungsreform 2014 neu aufgenommene Art. 52 Abs. 2 S. 2 LVerf, dass sich die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren an den Grundsätzen der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu orientieren haben und räumt damit dem hinter dieser Regelung stehenden Effektivitätsgedanken Verfassungsrang ein. Ferner erhöht die Vorschrift den Druck auf die Gemeinde, ihre Verwaltung effektiver zu organisieren, um einem Einzel- oder Totalzusammenschluss zuvor zu kommen. Die Effektivitätsgewinne durch die Aufgabenteilung können daher einen Eingriff in den Randbereich kommunaler Selbstverwaltung rechtfertigen.

2. § 9 AO (Zusammensetzung des Amtsausschusses)

Die Vorschrift beschränkt deutlich die Gesamtzahl der Mitglieder der Amtsausschüsse, nimmt dabei aber solche Ämter aus, die weniger als 12 Mitglieder haben. Durch die Begrenzung der Mitgliederzahl kann eine effektivere Arbeit der Ausschüsse gerade großer Ämter erreicht werden. Eine unangemessene Repräsentation durch die Regelung, pro angefangene 250 Einwohnerinnen und Einwohner eine Stimme zu vergeben, kann verneint werden.

Das Problem der nur begrenzten demokratischen Legitimation, die der Amtsausschuss aufgrund seiner beibehaltenen mittelbaren Wahl besitzt und die das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil 1/09 vom 26.2.2010 (GVOBl. SH S. 380) gerügt hat, wird durch den Novellierungsvorschlag allerdings nicht verändert, geschweige denn gelöst.

Kiel, den 29. Januar 2016



Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand