

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

24105 Kiel, 04.02.2016

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

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

Per Mail an: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Aktenzeichen: 10.40.20.01 Bü/Pf

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften,
Drucksache 18/3500**

Ihr Schreiben vom 18. Dezember 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf.

Wie uns die zahlreichen Reaktionen aus den Gemeinden und Ämtern zeigen, hat der Gesetzentwurf in erheblichem Maße Überraschung und auch Verunsicherung in den Kommunen ausgelöst. Es ist nicht nachvollziehbar, dass ein Gesetzentwurf mit so wichtigen Änderungen der Amtsordnung ohne jede Ankündigung oder Vorgespräche mit dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und als Entwurf aus der Mitte des Landtages auch ohne ein vorgeschaltetes Anhörungsverfahren eingebracht worden ist.

Zu der Verunsicherung trägt bei, dass der Änderungsbedarf für wesentliche Teile des Gesetzentwurfes nicht nachvollziehbar begründet ist. Es kommt hinzu, dass die wichtigsten im Gesetzentwurf angesprochenen Fragen bereits Gegenstand der intensiven politischen Diskussion und des Gesetzgebungsverfahrens waren, das zum Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 22. März 2012 geführt hat. Lediglich 3 ½ Jahre später sollen wesentliche Teil der Amtsordnung erneut einer tiefgreifenden Änderung unterzogen werden. Dieser schnelle Rhythmus von politisch getriebenen Rechtsänderungen trägt nicht dazu bei, für die Kommunalverwaltungen verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Diese Verlässlichkeit wäre aber umso wichtiger in einer Zeit, in der gerade auch die Gemeinden und Ämter ihre Kräfte auf die Unterbringung, Versorgung, Betreuung und

Integration von Flüchtlingen konzentrieren müssen und dabei ihre herausragende Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt haben.

So heißt es beispielsweise in der Schafflunder Erklärung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, Kreisverband Schleswig-Flensburg, vom 23. November 2015, der Gesetzentwurf zeuge von einer

„unübersehbaren Realitätsferne von politisch Handelnden im Kieler Landtag. Die Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher sowie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Ämter und Gemeinden erwarten in dieser Stunde von der Landespolitik vielmehr, dass diese uneingeschränkt in Wort und Tat die Kommunen im Lande bei Erfüllung ihrer aktuellen Herkulesaufgaben zur Integration tausender von Asylbewerbern unterstützen. Hierauf muss derzeit alles staatliche Handeln, und zwar auf allen Ebenen, konzentriert werden.

Ehren- und hauptamtliche Kommunalverwaltungen einerseits und die Ministerien, Behörden und Dienststellen des Landes andererseits, benötigen in diesen Wochen und Monaten mehr denn je gegenseitige Verlässlichkeit.“

Weitere Änderungen des Gesetzentwurfes erweisen sich leider auch da als systemfremd und regelungstechnisch missraten, wo sie auf wichtige und unterstützenswerte Anliegen abzielen.

Daher hat der Landesvorstand des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages einstimmig beschlossen, den Gesetzentwurf insgesamt aus den unten genannten Gründen abzulehnen.

Zu den mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Änderungen nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

Art. 1 Nr. 1 und Art. 2 Nr. 1 a): Minderheitenschutz in der Gemeindeordnung und der Amtsordnung

Durch Ergänzung von § 1 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) erhalten die Gemeinden an herausgehobener Stelle den zusätzlichen Auftrag, die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe zu schützen und zu fördern. Das Gleiche erfolgt in § 1 Abs. 1 der Amtsordnung (AO) sowie im § 1 der Kreisordnung (KrO). Damit wird die Zielbestimmung aus Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung in das Kommunalverfassungsrecht übernommen.

Es handelt sich um eine Staatszielbestimmung, also keinen subjektiv-rechtlichen Anspruch, der sich ebenso wie die Schutzvorschrift in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 auch an die Gemeinden und Gemeindeverbände richtet (Riedinger in Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2006). Insofern steht dieses Staatsziel gleichrangig mit zahlreichen anderen Staatszielen in der Landesverfassung. Durch den Gesetzentwurf sollen der Minderheitenschutz als einziges Staatsziel neben der Gleichstellung und der Generationengerechtigkeit an prominentester Stelle in die Gemeindeordnung eingefügt werden.

Dies ist aus unserer Sicht nicht systemgerecht. Denn es wirft die Frage auf, wie dieses Ziel im Verhältnis zu anderen verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Zielvorgaben der Kommunen steht. Für die Gemeinden wird sich in der Praxis die Frage stellen, welche Erwartungen an tatsächliches Handeln mit der Zielbestimmung geweckt werden.

Die Stellungnahmen von Vertretern der Minderheiten im Anhörungsverfahren beweisen bereits, dass der Gesetzentwurf die Erwartung weckt, in allen Gemeinden, Ämtern und Kreisen des Landes würden durch das Gesetz konkrete neue minderheitenpolitische Maßnahmen angestoßen.

Dem Gesetzentwurf fehlt insofern die Glaubwürdigkeit, als den Gemeinden für solche Maßnahmen keinerlei zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, mit Ausnahme der für die friesische Beschilderung vorgesehenen 300.000 €. Im Gegenteil, mit der Reform des Finanzausgleichs von 2014 hat das Land die finanziellen Mittel für knapp 50 % aller Gemeinden strukturell vermindert.

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 GO haben die Gemeinden bereits jetzt das Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden zu fördern. Dies umfasst selbstverständlich auch die Interessen der Minderheiten. Aus unserer Sicht ist dem Anliegen damit bereits in der jetzigen Gemeindeordnung ausreichend Rechnung getragen.

Hinsichtlich der Amtsordnung wirft die geplante Änderung die Frage auf, ob hiermit den Ämtern eine neue Selbstverwaltungsaufgabe zur eigenständigen Wahrnehmung außerhalb der Systematik der §§ 3 bis 5 der AO zugewiesen wird. Eine Aufgabenzuweisung als Handlungsgrundlage ist in § 1 der AO völlig systemfremd. Der Gesetzentwurf gibt hierauf in der Begründung keine Antwort.

Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 Nr. 1 a) : Ausweitung des Berichtswesens in Gemeinden und Ämtern auf den Minderheitenschutz

Die Zielbestimmungen zum Schutz und Förderung der Minderheiten wird durch eine neue Berichtspflicht in § 45 c der GO ergänzt. In der Gesetzesbegründung heißt es ausdrücklich, dass Umfang und Häufigkeit der Berichte in der Zuständigkeit der jeweiligen Kommune liegen. Aus Sicht der Gesetzesbegründung sollen die hauptamtlich verwalteten Gemeinden und die Ämter einen Bericht abgeben, nicht jedoch „jede kleine Gemeinde“. Der Gesetzentwurf begründet jedoch in keiner Weise, warum in hauptamtlich verwalteten Gemeinden und Ämtern mit traditionell heimischen Minderheiten eine Ergänzung des Berichtswesens zwingend vorzusehen ist.

Schon das zeigt, dass der Gesetzesvorschlag mit der kommunalrechtlichen Systematik nicht vereinbar ist. Zum einen gelten die Vorschriften über das Berichtswesen (§§ 28 S. 1 Nr. 26, § 45 b und 45 c GO) ohnehin nur für hauptamtlich verwaltete Gemeinden. Entsprechend gilt § 45 c GO über die Verweisung in § 15 d AO auch nur in hauptamtlich verwalteten Ämtern. Aber selbst dann ist das Berichtswesen des Amtes nicht zuständig für Berichte über die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben in den Gemeinden, sondern nur für die Tätigkeit der Amtsverwaltung. Außerdem ist ein Bericht des Amtes für die Gemeinden dann wenig sinnvoll, wenn es innerhalb eines großen Amtes Gemeinden mit starkem Minderheitenanteil und starker Politik für die Minderheit und solche mit sehr geringem Minderheitenanteil gibt.

Das Berichtswesen in § 45 c der Gemeindeordnung verfolgt einen ganz bestimmten Zweck, zu dem die Ergänzung um den Minderheitenschutz nicht passt. Das Berichtswesen dient in erster Linie der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch die Gemeindevertretung und den Hauptausschuss, insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftsführung und der Umsetzung von Beschlüssen. Der Hauptausschuss hat anders als der frühere Magistrat keinen Zugriff auf die laufenden Verwaltungsgeschäfte, die in der Zuständigkeit des Bürgermeisters liegen. Dies sollte durch das Berichtswesen zur Erhaltung der Steuerungs- und Kontrollfunktion des Ehrenamtes in gewisser Weise kompensiert werden (Dehn in Bülow/Erps/Schliesky/von Allwörden, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Ziffer 3 zu § 45c GO; Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Ziffer 1 zu § 45c GO).

Der hier geplante Bericht dient aber offenbar anderen Zwecken, nämlich einer öffentlichen Dokumentation des gemeindlichen Handelns in einem bestimmten Politikbereich. Die Beiträge der Koalitionsfraktionen zur ersten Lesung des Gesetzentwurfes lassen erkennen, dass es nicht um die dem Berichtswesen in § 45 c der Gemeindeordnung zugrundeliegende Beschlusskontrolle durch die Gemeindevertretung, sondern um eine Information der Öffentlichkeit über minderheitenpolitische Maßnahmen der Kommunen geht. Damit würde jedoch das Berichtswesen zweckentfremdet zu einem Instrument landespolitischer Kontrolle der Kommunen in einem Bereich, der vollumfänglich unter das Recht auf kommunale Selbstverwaltung fällt.

Daher lehnen wir die Ergänzung des Berichtswesens als systemfremd ab.

Zusätzliche Pflichtberichte verursachen auch zusätzlichen Aufwand in den Kommunalverwaltungen. Hierfür fehlt es im Gesetzentwurf sowohl an einer Kostenschätzung als auch an einer Kostenausgleichsregelung. Das Konnexitätsprinzip in Art. 57 Abs. 2 der Landesverfassung würde dadurch verletzt.

Art. 1 Nr. 3 und Art. 2 Nr. 3: Stellung stellvertretender Ausschussmitglieder in der Gemeindeordnung und der Amtsordnung

Durch Ergänzung von § 46 Abs. 6 der GO wird geregelt, dass künftig stellvertretende Ausschussmitglieder unabhängig vom Vertretungsfall vollen Zugang zu sämtlichen Sitzungsvorlagen, Protokollen und sonstigen Unterlagen der Ausschüsse haben und diese Stellvertreter auch dann in ihrem Ausschuss Zugang zu nichtöffentlichen Ausschusssitzungen haben, wenn der Vertretungsfall nicht eintritt. Entsprechendes gilt für die Ämter (Ergänzung von § 10 a der AO).

Für diese Idee spricht, alle den Ausschussmitglieder von Anfang an und vollständig über die Beratungsgegenstände zu informieren und sie dadurch besser auf den – oft erst nach langer Zeit eintretenden – Vertretungsfall vorzubereiten.

Allerdings wirft diese Neuerung verschiedene rechtliche Fragestellungen und Probleme auf, die im Ergebnis zu einer ablehnenden Einschätzung führen.

So würden in der Konsequenz der Gesetzesänderung alle stellvertretenden „bürgerlichen“ Ausschussmitglieder generell auch nichtöffentliche Sitzungsvorlagen ihres jeweiligen Ausschusses erhalten. Dies betrifft teilweise eine relativ hohe Zahl von

Personen (Beispielsgemeinde: über 12.000 Einwohner, 23 Gemeindevertreter: 22 „bürgerliche“ stellvertretende Ausschussmitglieder !).

In der bisherigen Praxis wurden stellvertretende Ausschussmitglieder in der Regel erst dann vom Ausschussvorsitzenden auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten (hier insbesondere Verschwiegenheitspflicht gemäß § 21 Abs. 2 bis 5 GO) verpflichtet (§ 46 Abs. 6 Gemeindeordnung), wenn sie das erste Mal tatsächlich an der Sitzung teilgenommen haben. Künftig müsste sichergestellt werden, dass diese Verpflichtung stets bei allen stellvertretenden „bürgerlichen“ Ausschussmitgliedern möglichst noch in der konstituierenden Ausschusssitzung erfolgt, bevor ihnen nichtöffentliche Sitzungsvorlagen zugänglich gemacht werden. Daher wäre wohl eine entsprechende Ergänzung und Klarstellung von § 46 Abs. 6 erforderlich bzw. sinnvoll.

Darüber hinaus verursacht die generelle Versorgung aller stellvertretenden Ausschussmitglieder mit allen Sitzungsunterlagen einen erheblichen Mehraufwand an Personal- und Sachkosten. Der Gesetzentwurf enthält weder eine Kostenschätzung noch eine Kostenausgleichsregelung hierfür.

Außerdem würde der Kreis der Personen deutlich ausgeweitet, von denen die strikte Wahrung der Verschwiegenheitspflicht in nichtöffentlichen Angelegenheiten verlangt wird. Schon statistisch gesehen führt dies nicht zu einer Stärkung des Datenschutzes in nichtöffentlichen Angelegenheiten.

Es stellt sich weiter die Frage, warum diese Regelung in Abs. 6 erfolgt. Die Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen – also die veränderte Definition von Öffentlichkeit – wäre auch in Abs. 8 passend. Die geplante Änderung macht § 46 GO noch unübersichtlicher, als dieser ohnehin schon ist.

Es kommt hinzu, dass wahrscheinlich viele, wenn nicht alle Gemeindevertretungen ihre Geschäftsordnung anpassen müssten, also zusätzlicher Aufwand entsteht.

Art. 2 Nr. 1 b): Anordnung von Verwaltungsgemeinschaften

Durch Ergänzung von § 1 Abs. 3 der AO soll das Innenministerium ermächtigt werden, eine Verwaltungsgemeinschaft zwischen einem Amt und einer nicht dem Amt angehörigen Gemeinde anzuordnen. Sinn und Zweck dieser Ermächtigung bleiben völlig unklar. Welchen Anlass gibt es für die Neuregelung? In welchen Fällen soll sie genutzt werden? Welche Befugnisse im Einzelnen soll die Kommunalaufsichtsbehörde haben? Welche Maßstäbe gibt es für eine „leistungsfähige, sparsame und wirtschaftliche Verwaltung“?

Regelungsbedarf ist nicht erkennbar

Die Koalitionsfraktionen haben möglicherweise übersehen, dass dieser bereits im Gesetzentwurf Drucksache 17/1663 enthaltene Regelungsvorschlag schon damals lediglich eine Drohkulisse – man könnte auch sagen – Trotzreaktion des Innenministeriums nach längeren Verhandlungen und Gesprächen in einer ganz bestimmten Konstellation war. Dementsprechend war der Regelungsvorschlag überflüssig und wurde vom Landtag gestrichen.

Auf Nachfrage des SHGT hat das Innenministerium im Dezember 2015 schriftlich bestätigt, dass nach derzeitigem Stand für das Innenministerium ein Anwendungsfall

für die Ermächtigung zur Anordnung von Verwaltungsgemeinschaften nicht erkennbar ist. Damit erweist sich der Vorschlag auch dieses Mal als überflüssig.

Die Neuregelung wäre im Übrigen auch ein Widerspruch zu der Änderung von § 1 Abs. 2 AO durch das Gesetz vom 22. März 2012, mit der die Bedeutung des Amtes als Regelmodell für die Verwaltung im ländlichen Raum betont wurde. Die Gemeinden sind weiterhin davon überzeugt, dass die Interessen der amtsangehörigen Gemeinden und ihrer Bürgerinnen und Bürger durch die Ämter am besten wahrgenommen werden. Sollte dies bei einem Amt einmal nicht mehr der Fall sein, kann die Landespolitik den Gemeindevertretern so viel Selbsterkenntnis und Willen zutrauen, auf freiwilliger Basis eine andere Lösung herbeizuführen. So ist es in der Vergangenheit bei den bestehenden Verwaltungsgemeinschaften auch erfolgt. Hierfür bedarf es aber keiner Ermächtigung zu Zwangsmaßnahmen des Innenministeriums.

Anordnung ist unvereinbar mit Wesen und Funktion Verwaltungsgemeinschaft

Der Verwaltungsgemeinschaft liegt naturgemäß eine vertragliche Vereinbarung zwischen den Partnern zugrunde. Zahlreiche regelungsbedürftige Detailfragen können nur im Konsens geklärt werden, um gerade die unterschiedlichen Interessen auszugleichen. Die Verwaltungsgemeinschaft war bisher insofern eine Erweiterung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten. Es wäre daher ein Systembruch, solche vertraglichen Einigungen auch anordnen zu wollen.

Bezugspunkt 8.000-Einwohner-Grenze?

Aus Erklärungen der Koalitionsfraktionen im Zusammenhang mit der ersten Lesung lässt sich entnehmen, dass der Regelungsvorschlag den Fall betreffen soll, dass ein Amt unter die 8.000-Einwohner-Grenze fällt. Dies wird jedoch weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung deutlich. Dazu ist im Übrigen klarzustellen, dass seit Beginn der Verwaltungsstrukturreform im Jahr 2005 Ämter nur in solchen Fällen unter die Grenze von 8.000 verwalteten Einwohnern gefallen sind, in denen das Innenministerium zuvor die Ausamtung von Gemeinden angeordnet hat. Die Koalitionsfraktionen beschreiben also einen Fall, der weder durch demografischen Wandel noch durch Entscheidungen der Ämter selbst eintritt, sondern durch die Landesregierung gegen den Willen des Amtes herbeigeführt wird.

Maßstab der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit

Dem Gesetzesvorschlag nach soll die Anordnung dann möglich sein, wenn dies einer leistungsfähigen, sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung dient. Dies löst die Frage aus, in welchen Fällen diese Voraussetzungen überhaupt erfüllt werden können. Denn eine allgemein gültige Definition für den Maßstab der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit ist weder bekannt noch im Gesetzentwurf angedeutet.

Unabhängig davon haben allerdings die einschlägigen Untersuchungen des Landesrechnungshofes aus den Jahren 2003 und 2014 eindeutig ergeben, dass die Ämter die wirtschaftlichsten und sparsamsten Verwaltungen sind.

Im konkreten Einzelfall wird sich die Frage nicht vermeiden lassen, ob die Verwaltungsgemeinschaft der größeren Wirtschaftlichkeit der „aufnehmenden“ Verwaltung oder der die Verwaltung abgebenden Gemeinden dient. Wie auch die Untersuchung des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2014 über die Einsparergebnisse bei Verwaltungsgemeinschaften zeigt, ist die Erwartung unrealistisch, dass eine größere

Wirtschaftlichkeit erzielt wird, wenn die strukturell sparsamere Verwaltung zugunsten der weniger sparsamen Verwaltung aufgegeben wird.

Vertragsgestaltung durch die Kommunalaufsichtsbehörde

Der Verwaltungsgemeinschaft liegt normalerweise ein Vertrag der Partner zugrunde, in dem die notwendigen Einzelheiten im Kompromiss- und Konsensweg geklärt werden. Dabei geht es u. a. um eine zielgenaue und verursachungsgerechte Kostenerstattung, Einsparziele, Umsetzungsplanungen, Abbau von Doppelstrukturen, Personalübergang, Aufrechterhaltung von Außenstellen, Mitwirkungsrechte bei der Bestellung von Dienstkräften, Zeichnungsbefugnisse des Aufgabenträgers etc. Betroffen sind stets konkrete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bei denen Aspekte der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, des Verhältnisses von Arbeitszeit und Pendlerzeit etc. zu beachten sind. Die dabei auszugleichenden Interessenunterschiede werden umso wichtiger, wenn der Vertrag nicht freiwillig zu schließen ist.

Wir fragen uns, wie die Kommunalaufsichtsbehörde in solchen Fragen entscheiden soll, wenn – so der in den neuen Sätzen 4 bis 6 behandelte Fall – ein Vertrag zwischen den Partnern nicht zustande kommt. Soll sie einen öffentlich-rechtlichen Vertrag quasi im Wege der Ersatzvornahme selbst abschließen oder vorgeben? Nach welchen Kriterien soll sie die zahlreichen Zweckmäßigkeitsfragen und Interessenkonflikte lösen? Wie soll die Kommunalaufsichtsbehörde dabei die notwendige Mitbestimmung beachten? Soll die Kommunalaufsicht selbst die notwendigen arbeitsvertraglichen Regelungen mit den Beschäftigten vornehmen? Welche abweichenden Regelungen gemäß § 19 a Abs. 3 Satz 3 GkZ soll die Kommunalaufsicht anordnen? Wie soll die Kommunalaufsicht die Vermögensauseinandersetzung regeln?

Wie konkrete Fälle der Vergangenheit bei Streitigkeiten über die Vermögensauseinandersetzung bei Ausamtungen zeigen, sind die Kommunalaufsichtsbehörden mit dieser „Schiedsrichterrolle“ überfordert. Es entspricht auch nicht ihrer gesetzlichen Rolle und Aufgabenstellung. Denn gemäß § 120 GO ist die Kommunalaufsicht auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Fragen der Zweckmäßigkeit hat sie bisher nicht zu entscheiden und ist darauf auch nicht ausgerichtet. Solche Zweckmäßigkeitsfragen wären jedoch in der Regel der Grund für ein Scheitern von Vertragsverhandlungen.

All diese Fragen zeigen, dass es sich der Landesgesetzgeber mit der Abschiebung dieser Verantwortung auf die Kommunalaufsichtsbehörden zu leicht macht und die Anordnung von Verwaltungsgemeinschaften in der Praxis nicht funktionieren würde. Auch aus diesen Gründen sollte der Gesetzesvorschlag gestrichen werden.

Art. 2 Nr. 2: Zusammensetzung und Stimmengewichtung im Amtsausschuss

Durch Neufassung von § 9 der Amtsordnung soll für die Beschlussfassung im Amtsausschuss mit Beginn der kommenden Kommunalwahlperiode ab 01.06.2018 eine Stimmengewichtung eingeführt werden. Die Zahl der Amtsausschussmitglieder wird reduziert. Die Gemeinden erhalten je angefangener 250 Einwohner eine Stimme.

Dies entspricht im Kern (mit Abweichung insbesondere bei der Stimmengewichtung) einem Vorschlag im Gesetzentwurf Drucksache 17/1663 sowie ähnlichen Vorschlägen in den Gesetzentwürfen Drucksache 17/1660 und 16/1003.

Bereits in den Anhörungen im Jahr 2006 hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag deutlich gemacht, dass die Einführung einer Stimmengewichtung im Amtsausschuss in der Praxis auf wenig Akzeptanz stößt. In unserer Stellungnahme vom 02.11.2011 gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss zum Gesetzentwurf Drucksache 17/1663 (Landtagsumdruck 17/3016) haben wir darüber hinaus auf die praktischen Probleme hingewiesen

Entscheidungskultur im Amtsausschuss

Es stellt sich also die Frage, ob eine solche Stimmengewichtung zur Beratungs- und Entscheidungskultur der Amtsausschüsse passt. Diese muss auf die Erzielung von Konsens ausgerichtet sein. Die Ämter sind Kooperationsebene der Gemeinden, und zwar von Gemeinden, die grundsätzlich auf Augenhöhe miteinander zusammenarbeiten. Daher war die bisherige Regelung der Amtsordnung prinzipiell angemessen, die den Gemeinden grundsätzlich ein vergleichbares Stimmengewicht verleiht. Warum nun grundlegend von diesem Prinzip abgekehrt werden soll, begründet der Gesetzentwurf nicht. Aus den Ämtern heraus wird daher befürchtet, dass das bisherige partnerschaftliche Verhältnis im Amtsausschuss durch die Stimmengewichtung gestört werden kann.

Umso wichtiger ist es, den Regelungsvorschlag anhand der in der Gesetzesbegründung aufgeführten Ziele zu überprüfen. Dabei zeigt sich, dass die genannten Ziele mit dem Regelungsvorschlag nicht erreicht werden können.

Ziel 1: Funktionsfähigkeit der Amtsausschüsse

So wird in der Gesetzesbegründung als wesentliches Ziel beschrieben, durch eine Reduzierung der Mitglieder je Gemeinde im Amtsausschuss die Funktionsfähigkeit der Amtsausschüsse zu verbessern. Jedoch ist der Gesetzentwurf dazu nicht geeignet. Denn die zusätzlichen praktischen Probleme der Stimmengewichtung laufen diesem Ziel zuwider.

Vor allem wird der Aufwand für die Registrierung der unterschiedlichen Stimmen und die Feststellung von Mehrheiten als deutlich höher eingeschätzt. Es gibt Ämter, in denen die Stimmengewichtung dazu führen würde, dass bis zu 170 Stimmen ausgewertet werden müssten. Es wird eingeschätzt, dass dies nur noch auf elektronischem Wege möglich wäre.

Wir hatten dagegen bereits seit 2005 mehrfach vorgeschlagen, die Handlungsfähigkeit der Amtsausschüsse dadurch zu stärken, dass die Zahl der Amtsausschussmitglieder durch Veränderung der Staffelung in § 9 Abs. 1 der Amtsordnung reduziert wird. Auf diese Weise ließe sich das Ziel auch so erreichen, dass die Repräsentanz der politischen Zusammensetzung größerer amtsangehöriger Gemeinden gewährleistet bleibt.

Aus Sicht der Praxis stellt sich außerdem die Frage, wie im System der Stimmengewichtung geheime Wahlen gesichert werden sollen. Insbesondere in Ämtern mit einer kleineren Zahl von Gemeinden dürften sich in der Regel die Stimmen den Gemeinden bzw. den Amtsausschussmitgliedern zuordnen lassen, wenn hierfür nicht besondere Vorkehrungen getroffen werden. Bei einer Austeilung von Stimmkarten pro Einzelstimme entsteht aber die nächste Frage, wie die einheitliche Stimmenabgabe durch ein Amtsausschussmitglied gesichert werden soll.

Der in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis auf die im Zweckverbandsrecht mögliche Stimmengewichtung greift nicht durch. In der Praxis sind kaum Zweckverbände bekannt, in denen dies angewendet wird. Ein konkreter Fall ist uns bisher nicht gemeldet worden. Zum anderen sieht das Zweckverbandsrecht jedenfalls (§ 9 Abs. 6 GkZ) ein Weisungsrecht gegenüber den Vertretern der Gemeinde in der Verbandsversammlung vor, so dass im Gegensatz zum Amtsausschuss eine einheitliche Stimmabgabe durch Vertreter der Gemeinde gesichert werden kann.

Die Funktionsfähigkeit der Amtsausschüsse wird also durch den Gesetzesvorschlag nicht verbessert, sondern verschlechtert.

Ziel 2: Repräsentation der Gemeinden im Amtsausschuss

Weiteres Ziel des Gesetzentwurfes ist es laut Begründung, eine „angemessene Repräsentation der Gemeinden im Amtsausschuss zu gewährleisten“. Es ist in der Begründung jedoch nicht dargelegt, warum die bisherige Zusammensetzung der Amtsausschüsse eine solche angemessene Repräsentation nicht mehr gewährleistet.

Ein wichtiger Nachteil des Gesetzesvorschlages ist, dass sich durch die damit verbundene sehr starke Reduzierung der Zahl der Amtsausschussmitglieder die Repräsentanz der politischen Zusammensetzung der Gemeindevertretungen größerer Gemeinden im Amtsausschuss verringert. Es werden also deutlich weniger Parteien/Wählergemeinschaften im Amtsausschuss vertreten sein.

Außerdem kann der Gesetzentwurf das Ziel insofern nicht besser gewährleisten, als im Amtsausschuss nicht gewährleistet ist, dass die Vertreter einer Gemeinde ihre Stimmen einheitlich abgeben. Insbesondere bei Wahlen ist es gängige praktische Erfahrung, dass der Kandidat aus einer Gemeinde nicht unbedingt die Stimmen aller Vertreter seiner Gemeinde erhält.

Wir machen ferner auf Berichte aus der Praxis aufmerksam, denen zufolge der Systemwechsel auch zu massiven Verschiebungen der Stimmengewichtung zwischen den im Amtsausschuss vertretenen Parteien und Wählergemeinschaften führen wird. Dabei kann die Konstellation entstehen, dass zwar das gebundene Vorschlagsrecht für die Wahl des Amtsvorstehers (§ 11 Abs. 2 Amtsordnung, richtet sich nach Zahl der Amtsausschussmitglieder) bei einer Gruppierung liegt, diese aber nach dem Ergebnis der Stimmengewichtung nur ein Viertel der Stimmen aufbringt.

Auch dieser in der Gesetzesbegründung angegebene Zweck kann mit dem Gesetzentwurf also nicht erreicht werden.

Damit ist der Regelungsvorschlag in keiner Weise praxistauglich und sollte gestrichen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied