

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Frau Monika Schwalm

Landeshaus

Unser Zeichen: 10.30.85 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 28.10.2004

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur
Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 15/3602**

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/5153**

Sehr geehrte Frau Schwalm,

der vorstehende Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betrifft in erster Linie in Art. 1 und 2 die Änderungen der Amtsordnung und Folgeänderungen der Gemeindeordnung. Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf in Art. 4 eine Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit.

**1. Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit
(Art. 4 des Gesetzentwurfes)**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag und der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßen die Änderung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit, weil durch diese Änderungen die Gestaltungsmöglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit verbessert werden. Dies gilt insbesondere für die Einführung der §§ 19 b ff. und die damit geschaffene Möglichkeit der Errichtung von gemeinsamen Kommunalunternehmen. Dies wird die Kommunen in Schleswig-Holstein in die Lage versetzen, im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam im Recht der wirtschaftlichen Betätigung tätig zu werden.

In der Vergangenheit hat sich die fehlende Möglichkeit der Errichtung gemeinsamer Kommunalunternehmen als Regelungslücke erwiesen. Nicht nur im Bundesland Schleswig-Holstein, sondern auch in Bayern soll deshalb die Möglichkeit der Errichtung gemeinsamer Kommunalunternehmen geschaffen worden. Wir begrüßen es, dass Schleswig-Holstein diesem Beispiel folgen will.

2. **Zu den Änderungen der Amts- und Gemeindeordnung (Art. 1 und 2)**

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag und der Städteverband Schleswig-Holstein sind aufgrund der Mitgliederstruktur ihrer Verbände nicht Hauptadressat der beabsichtigten Änderungen. Aufgrund der systematischen Änderungen innerhalb des Kommunalverfassungsrechts und der zu erwartenden Änderungen auf die gesamte Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein beschränken wir uns auf einige wenige Anmerkungen:

1. Die Aufgabenstruktur der Ämter ist in den §§ 3 ff. Amtsordnung definiert. Dabei stellt § 3 Abs. 1 AO den Grundsatz auf, dass das Amt in gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben die Beschlüsse der amtsangehörigen Gemeinden vorbereitet und durchführt.
2. Eine eigene Auftragträgerschaft ergibt sich für das Amt im Rahmen der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung nach § 4 Abs. 1 und 2, wenn entweder dem Amt die Aufgaben von den amtsangehörigen Gemeinden übertragen worden sind oder den Ämtern selbst durch Gesetz oder Verordnung Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind. Darüber hinaus hat das Amt noch eine eigene Aufgabenträgerschaft im Bereich der Kassen- und Rechnungsführung für die amtsangehörigen Gemeinden.
3. Das gesetzlich vorgesehene System der Aufgabenträgerschaft soll durch den Gesetzentwurf nicht verändert werden. Die Aufgabe des Amtes liegt damit grundsätzlich in der dienenden Funktion, die Gemeinden lediglich zu unterstützen und ihnen die verwaltungstechnische Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben zu erleichtern. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24.07.1979 – 2 BvK 1/79 – festgestellt, dass die Ämter Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, die aus Gemeinden des selben Kreises bestehen, und der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden dienen. Die Ämter treten als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden, soweit es die Amtsordnung bestimmt oder zulässt (§ 1 Abs. 1 AO).
4. Das Land Schleswig-Holstein hat sich für die Erhaltung der kleinen und gegen die Schaffung von Großgemeinden entschieden. Die amtsangehörigen Gemeinden sind auch nach der Neufassung der Amtsordnung im Jahre 1977 noch eigenständige Gebietskörperschaften mit dem vollen Recht der Selbst-

verwaltung geblieben. Die Vorschriften der Amtsordnung zielen nicht auf eine Aushöhlung der Selbstverwaltung und damit auf eine Entziehung der den Kern der Selbstverwaltung bildenden Tätigkeiten der Gemeinden, sondern im Gegenteil auf deren möglichste Bewahrung.

5. Die Ämter sind zwar keine Schreibstuben der Gemeinden mehr, sondern haben eine wichtige eigenständige Funktion und Verwaltungsaufbau des Landes Schleswig-Holstein. Das Schwergewicht ihrer Zuständigkeiten liegt jedoch weiterhin auf dem verwaltungstechnischen Gebiet und auf den ihnen übertragenen Aufgaben nach Weisung. Die Ämter sind in erster Linie Verwaltungsgemeinschaften. Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten nehmen sie neben der verwaltungstechnischen Abwicklung, die ihrer Natur nach keiner Kontrolle durch eine unmittelbare Volksvertretung bedarf, lediglich in einem eng begrenzten Umfang Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Es handelt sich dabei um Einzelaufgaben, für die nach Sinn und Zweck der Landesverfassung eine unmittelbare demokratische Legitimation nicht erforderlich ist. Hier genügt die tatsächlich bestehende mittelbare demokratische Legitimation.
6. Eine vollständige Übertragung der Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden oder des wesentlichen Kerns von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter ist nach dem Sinn und Zusammenhang der Vorschriften der Amtsordnung nicht möglich.

Die so beschriebene Aufgabenstruktur, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979 skizziert hat, bildet den Rahmen für die Aufgabenstruktur der Ämter vor dem Hintergrund deren demokratischen Legitimation.

7. Die vorgeschlagene Neuregelung beinhalten, sowohl die Ämter als auch den Bestand der amtsangehörigen Gemeinden in der Substanz zu erhalten und zu stärken. Die Anforderungen an die Verwaltung in den letzten Jahren sind gestiegen, mit der Folge, dass die Ämter zunehmend bereits heute Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden wahrnehmen. Der Vorschlag zur Änderung der Amtsordnung sieht unter anderem vor, die Möglichkeiten einer hauptamtlichen Verwaltung für größere Ämter zu schaffen. Damit soll auch die Attraktivität gesteigert werden, sich zu größeren Ämtern zusammenzuschließen.
8. Werden die administrativen Aufgaben von Einzelgemeinden „hochgezont“, besteht die Gefahr, dass sich die örtliche Gemeinschaft unterhalb des übergemeindlichen Aufgabenträgers ohne auszeichnenden Bezug und gegebenenfalls im Widerstand zu ihm entwickelt. Anders ausgedrückt, werden zu viele Aufgaben – insbesondere Selbstverwaltungsangelegenheiten – bei einem Amt konzentriert, so besteht die Gefahr, dass die amtsangehörigen Gemeinden die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht mehr selbständig wahrnehmen und die kommunale Selbstverwaltung nicht mehr bei der einzelnen Gemeinde stattfindet.

9. Daraus folgt, dass bei Ämtergrößen von mehr als 15.000 Einwohnern mit einer Vielzahl von amtsangehörigen Gemeinden für die dienende Funktion der Ämter in Selbstverwaltungsangelegenheiten die Frage beantwortet werden muss, ob sich diese Ämter systemgerecht in das bestehende Konzept der Amtsordnung einpassen lassen. Auf Dauer könnte sich Notwendigkeit einer Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt stellen (§ 5 Abs. 1 AO), bzw. der Druck auf die einzelnen Gemeinden könnte größer werden, ihre Aufgaben zu übertragen.

Kommt es zu weiteren Übertragungen von Selbstverwaltungsaufgaben auf Ämter ergibt sich auch das Problem, dass das von einigen bereits heute als gegeben angesehene Defizit der demokratischen Legitimation der Ämter eher noch weiter verstärkt wird.

In diesem Zusammenhang sind die Untersuchungen des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, die in dem Arbeitsheft Nr. 19 „Das Amt – bewährt und zukunftsfähig“ dokumentiert sind, von besonderer Bedeutung, vgl. dort etwa S. 72 f.

10. Es stellt sich darüber hinaus grundsätzlich die Frage, ob und inwieweit die Verwaltungsstrukturen in hauptamtlich verwalteten Gemeinden auf Ämter übertragen werden können. Insbesondere gilt dies z.B. für die Einrichtung eines Hauptausschusses in Anlehnung an die §§ 45 a, 45 b Gemeindeordnung. Einige Aufgabenbereiche, die der Hauptausschuss in Städten wahrnimmt (z.B. Steuerung und Kontrolle gemeindlicher Unternehmen) fallen in Ämtern nur in geringerem Umfang an. Die Regelung über den Hauptausschuss ist auf hauptamtliche verwaltete Gemeinden und Städte sowie Kreise zugeschnitten. Sollten einem Hauptausschuss in einem Amt Entscheidungsrechte eingeräumt werden, muss darüber hinaus sichergestellt sein, dass alle amtsangehörigen Gemeinden im Hauptausschuss auch vertreten sind.
11. Das Einführen einer Amtsversammlung ist einerseits unter demokratischen Gesichtspunkten konsequent, schafft aber andererseits ein weiteres, sehr großes kommunales Gremium, dessen Aufgabengebiet sich allein auf die Wahl der hauptamtlichen Leitung eines Amtes beschränkt.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Harald Rentsch
Städteverband Schleswig-Holstein

gez.
Jan-Christian Erps
Schleswig-Holsteinischer Landkreistag