



Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Postfach 71 21
24171 Kiel

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: **10.40.06 zi-zö**
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 31.08.2009

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und SPD; Drs. 16/2766**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Städteverband Schleswig-Holstein bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Inhaltlich betrifft der Gesetzentwurf allein die Regelungen der Kreisordnung. Vor diesem Hintergrund enthält sich der Städteverband Schleswig-Holstein einer verbandspolitischen Bewertung des Gesetzentwurfs.

Gleichwohl möchten wir die Gelegenheit nutzen, aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht auf einige Aspekte des Gesetzentwurfs hinzuweisen, die u. E. einer vertieften Erörterung bedürfen. Dies gilt insbesondere deshalb, als dass die nunmehr vorgeschlagenen Änderungen der Kreisordnung nicht als Vorbild für etwaige Überlegungen zur Änderung der Gemeindeordnung geeignet sind.

I. Aufgabe der Einheitlichkeit des Systems des kommunalen Verfassungsrechts

In den leitenden Strukturprinzipien präsentiert sich das Kommunalverfassungsrecht in Schleswig-Holstein als ein homogenes System. Insoweit entsprachen sich die Regelungen in der Gemeindeordnung und der Kreisordnung jeweils in Bezug auf das Zusammenwirken von Haupt- und Ehrenamt sowie die Gestaltung der Verwaltung bezogen auf die hauptamtliche Verwaltung von Städten und Gemeinden auf der einen Seite und die Verwaltung von Kreisen auf der anderen Seite. Die Stellung des hauptamtlichen Bürgermeisters war i. d. R. weitgehend deckungsgleich mit der Stellung des Landrates. Die Stellung des Hauptausschusses in Städten entsprach im Wesent-

lichen der Stellung des Hauptausschusses in Kreisen. Auch historisch gab es große Gemeinsamkeiten vor der Kommunalverfassungsreform der 90er Jahre zwischen dem Magistrat in hauptamtlich verwalteten Städten und dem Kreisausschuss. Diese Homogenität wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nunmehr aufgegeben, mit der Folge, dass in den Gemeinden und Gemeindenverbänden unterschiedliche Regelungssysteme existieren. Dies führt im Ergebnis zu einer Verkomplizierung des Rechts, was mit Blick auf die Überschaubarkeit des Landes Schleswig-Holstein sich in der Rechts- und Anwendungspraxis als nachteilig erweisen kann. Die Änderung der Kreisordnung hat insoweit auch unmittelbare Auswirkungen auf den kreisangehörigen Bereich, indem auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung im kreisangehörigen Bereich sowie die ehrenamtlich tätigen Gemeinde- und Stadtvertreter aufgrund der vielfältigen Verflechtungsbeziehungen im täglichen Miteinander darauf angewiesen sind, die Verfahrensabläufe in der Verwaltung des Kreises nachzuvollziehen. Im kommunalpolitischen Lebenslauf von ehrenamtlich Tätigen kommt es häufig zu einem Wechsel der Tätigkeit von Stadtvertreter und Kreistagsabgeordneten. Hier ist zu beachten, dass aufgrund der Änderungen der Kreisordnung sich zukünftige Kreistagsabgeordnete, die ehemals Stadt- oder Gemeindevertreter waren, auf eine neue Situation nicht nur in Bezug auf die Aufgabenstellung, sondern auch auf die grundlegenden Verfahrensweisen und die Gestaltung der Verwaltung einzustellen haben. Schließlich muss in der Aus- und Fortbildung des Verwaltungspersonals zukünftig differenziert werden, was sowohl im Aus- als auch Fortbildungsbereich zu erhöhtem Aufwand führt.

II. Zur Aufgabe des Trennungsprinzips

Die erhebliche Umgestaltung der inneren Kommunalverfassung durch die Kommunalverfassungsreform 1995 fußte nicht allein auf die Einführung der Direktwahl, sondern hatte einen verwaltungswissenschaftlichen Hintergrund, nämlich Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung durch Entwicklung und Erprobung neuer Steuerungsmodelle. Der Antrieb zu dieser Verwaltungsmodernisierung war in der aktuellen Finanznot der Kommunen sowie der Einsicht in Unzulänglichkeiten bisheriger Strukturen zu suchen. Bezüglich des letzteren Gesichtspunktes wurde immer wieder angeführt, dass eine effektive Verwaltungsarbeit durch die zu intensive Einmischung seitens "der Politik", also der Gemeindevertretung/der Kommunalvertretung behindert würde. Gleichzeitig ließ sich eine Überlastung/Überforderung des Ehrenamts angesichts dieser Aufgabenfülle und zunehmend schwieriger und komplexerer Verwaltungsaufgaben feststellen. Als weiteres Manko ausgemacht und als "systemorganisierte Unverantwortlichkeit" gebrandmarkt wurde das Auseinanderfallen von Fach- und Ressourcenverantwortung kritisiert,

vgl. hierzu übereinstimmend Schliesky in KVR-SH GO § 7 Rd-Nr. 74 ff sowie Rentsch in: Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 27 Randnr. 1 und § 45 b Randnr. 1.

Der Ansatz der Verwaltungsmodernisierung war in der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells zu suchen, dass eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen der

Politik und der Verwaltung innerhalb der Gemeinde (Kreis) vorsah. Während die Vertretung Art und Umfang der zu erledigenden Selbstverwaltungsaufgaben sowie die Rahmenbedingungen ihrer Erfüllung festlegt, setzt die Verwaltung in Form des Bürgermeisters (Landrat) und der ihm nachgeordneten Dezernate die Vorgaben in eigener Verantwortung und nach eigenen Vorstellungen in die Realität um. Die Rückkopplung erfolgt durch eine fortlaufende Kontrolle der Aufgabenerfüllung seitens der Vertretung und des Hauptausschusses. Wesentliche Mittel dieses Steuerungsmodells sind die Bündelung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung im Rahmen der Budgetierung und die nähere Festlegung von Zielvorgaben durch Absprachen zwischen Politik und Verwaltung, sowie eine Unterstützung der output-orientierten Steuerung durch ein transparentes, produktorientiertes und zeitnahes Berichtswesen. Kennzeichen ist darüber hinaus die Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung, durch die in einzelnen Fachbereichen nicht nur die fachliche Verantwortung für die Aufgabenerfüllung, sondern auch Verantwortung für die Einhaltung und zweckmäßige Verwendung ihres Budgets zugewiesen wird. Die Umsetzung dieses Modells bedingt eine Stärkung der Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten sowie einen Rückzug der Politik auf grundlegende Weichenstellung. Mithin lässt sich in groben Zügen die Aufgabentrennung feststellen, wonach die Vertretung aufgrund ihrer politischen Verantwortung das Was bestimmt, während die Verwaltung für das Wie der Aufgabenerfüllung verantwortlich ist.

vgl. zum Ganzen in Schliesky in KVR-SH, § 7 Randnr. 77 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Diesen in der Verwaltungswissenschaft anerkannten Zielsetzungen sollte ein modernes kommunales Verfassungsrecht entsprechen. Mithin ist festzustellen, dass die Aufgabe des Trennungsprinzips durch Einführung des Verwaltungsausschusses mit seinen weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten auf die Verwaltung (Mitwirkung an der Verwaltung und Steuerung der Umsetzung der Beschlüsse des Kreistages, Entscheidung über die Verwaltungsgliederung, Ausweitung der Personalentscheidungsbefugnisse, Zugriffsrecht auf die Kreisverwaltung zur Durchführung der eigenen Aufgaben usw.) mit den Strukturprinzipien einer modernen Kommunalverfassung, wie sie in der Verwaltungswissenschaft beschrieben werden, nicht in Einklang zu bringen ist.

III. Zu einzelnen Aspekten des Gesetzentwurfs:

a) Zu § 42 Abs. 1 (Artikel 1 Nr. 15 des Gesetzentwurfs)

Durch die Neuregelung wird neben dem Landrat als Organ des Kreises die Rechtmäßigkeitskontrolle von Beschlüssen der Ausschüsse dem Verwaltungsausschuss zugewiesen. Mithin werden für ein und denselben Gegenstand (Ausschussbeschluss) zwei unabhängig voneinander agierende Normadressaten (Landrat und Verwaltungsausschuss) zu einem Handeln unabhängig voneinander verpflichtet. Diese Regelung erscheint unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Kommunalverwaltung als nicht systemgerecht. Angesichts der Tatsache, dass eine Zweckmäßigkeitskontrolle

von Ausschussbeschlüssen nicht möglich ist ("vgl. den in früheren Kommunalverfassungen enthaltenen Begriff der Gefährdung des Wohls einer Gemeinde oder eines Kreises) sollte die Einschätzung über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns dem Organ obliegen, das als gesetzlicher Vertreter der Verwaltung nach Außen die Verantwortung trägt.

b) Zu § 43 (Artikel 1 Nr. 16 des Gesetzentwurfs)

Der Verwaltungsausschuss wirkt nach den Zielen und Grundsätzen des Kreistages im Rahmen der für ihn bereitgestellten Mittel an der Verwaltung des Kreises mit. Er trifft die Entscheidung über die Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zweiten und dritten Leitungsebene innerhalb der Kreisverwaltung und entscheidet über die Gliederung der Verwaltung. Trotz dieser umfangreichen Aufgabenstellung wird er nicht mit einer Organstellung versehen. Der Verwaltungsausschuss erhält einerseits wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der Verwaltung einschließlich der Steuerung der Umsetzung der Beschlüsse. Andererseits soll der Verwaltungsausschuss nach § 43 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 die Kreisverwaltung kontrollieren. Grundsätzlich ist die Kommunalverfassung darauf angelegt, dass den Organen die Aufgabe zukommt, im Rahmen der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen sich wechselseitig zu kontrollieren, um für eine recht- und zweckmäßige Aufgabenerfüllung zu sorgen. Insoweit erfüllen die Organe eine Kontrollfunktion, die für die Erhaltung der Machtbalance innerhalb einer kommunalen Gebietskörperschaft wichtig ist. Bei der vorliegenden Regelung ist festzustellen, dass dasjenige Gremium, das einen erheblichen Einfluss auf die Verwaltung erhält, sich gleichzeitig selbst kontrollieren soll. Durch die Steuerungsfunktion der Umsetzung der Beschlüsse und die weitgehenden Rechte im Rahmen der Personalentscheidung und der Gliederung der Verwaltung, ist der Verwaltungsausschuss selbst in der Pflicht, die Verantwortung für die Verwaltungsleistung zu nehmen. Es handelt sich insofern um eine Eigenkontrolle des Verwaltungsausschusses, die sich nicht systemkonform in das bisherige Kommunalverfassungsrecht einpassen lässt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wer für die Kontrolle des Verwaltungsausschusses zuständig ist.

Nach § 43 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 erhält der Verwaltungsausschuss die Möglichkeit, den vom Kreistag entsandten Vertreterinnen und Vertretern bei Beteiligungen im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung Weisung zu erteilen, soweit die jeweilige Beteiligung des Kreises mehr als 25 % mitträgt. Das Verhältnis zu § 19 KrO i. V. m. § 25 GO bzw. § 57 KrO i. V. m. § 104 Abs. 2 und § 25 GO bleibt ungeklärt. Insoweit stellt sich die Frage, ob sich die Regelungen in § 43 als *lex specialis* erweist, mit der Folge der Sperrwirkung für den Kreistag seinerseits Weisungen zu erteilen.

c) Weitere Fragestellungen und Anregungen

- Es ist nicht ersichtlich, warum nicht auch auf den Landrat als Organ des Kreises in bestimmten Nrn. des § 23 die Entscheidung außer auf den Verwaltungsausschuss bis zu einer weiteren Wertgrenze übertragen werden kann. Aus der Zu-

ständigkeit für das Geschäft der laufenden Verwaltung ergibt sich dieses Bedürfnis.

- Es stellt sich die Frage ob der Verwaltungsausschuss, ein Ausschuss des Kreises sein soll. Dann müssten auf für den neuen Verwaltungsausschuss im Übrigen die Regeln für die Ausschüsse gelten. Eine entsprechende Verweisung findet sich nicht.
- Mangels Gesetzgebung sollte klargestellt werden, was unter Steuerung der Umsetzung zu verstehen ist und in welcher Beziehung die Steuerungsfunktion zu den Aufgaben des Landrats nach § 53 Abs. 1 KrO (sachliche und wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben/ ordnungsgemäßer Geschäftsgang der Verwaltung/ Einheitlichkeit der Verwaltungsführung) steht. Oder ist der Neuregelung tatsächlich zu entnehmen, dem Landrat die Zuständigkeit für die Geschäfte der lfd. Verwaltung zu entziehen.
- Welche Sitzungsfrequenz hat der Gesetzgeber für den Verwaltungsausschuss ins Auge gefasst. Mit welchen – kreisumlagererelevanten Zusatzkosten – wird für das neue Gremium gerechnet?
- Warum wird in § 47 Abs. 1 das freie Mandat für Verwaltungsausschussmitglieder noch einmal wiederholt, obwohl die Regelung für alle Kreistagsabgeordneten nach § 27 KrO gilt?
- Warum darf der Verwaltungsausschuss zwar ihm durch den Kreistag übertragene Aufgaben auf den Landrat weiter delegieren, aber nicht seine eigenen Aufgaben (Bsp. Vorbereitung von Personalentscheidungen)?
- Warum erhält der Landrat kein Stimmrecht im Verwaltungsausschuss, wenn dieser umgekehrt Kompetenzen im Bereich der bisher ausschließlich dem Landrat obliegenden Aufgaben erhält?
- Nach der vorgesehenen Regelung soll ein Nichtorgan als Kollegialgremium die Disziplinarbefugnis über ein Organ erhalten. Bisher lag diese Befugnis bei der Kommunalaufsicht. Welche Motive bzw. Erfahrungen aus der Praxis liegen dieser Regelung zugrunde?
- Was sind die Rechtsfolgen bei fehlender oder fehlerhafter Abstimmung des Landrats mit dem Verwaltungsausschuss im Rahmen seiner Verwaltungsleitung im Außenrechtsverkehr?
- Es bleibt der Übertragungsmöglichkeit von Entscheidungen vom Kreistag auf den Landrat. Es fehlt demgemäß in dem Aufgabenkatalog des § 53 KrO eine dem § 51 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 KrO entsprechende Regelung.

- Welche Berichtspflichten treffen den Verwaltungsausschuss gegenüber dem Organ Kreistag in Bezug auf seine eigenen Aufgaben (Weisungsrechte/ Personalentscheidungen usw.).

Angesichts der gravierenden Änderungen erweist es sich aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein als notwendig, nähere Erläuterungen zu den gesetzlichen Regelungen zu erhalten. Mangels ausführlicher Gesetzesbegründung wäre es wünschenswert, wenn zum weiteren Verständnis des Gesetzentwurfs die Begründung für die Einzelregelungen über die Plenarprotokolle hinaus durch die Ausschussberatung deutlich sichtbar werden, damit die Motive des Gesetzgebers für eine zu einem späteren Zeitpunkt notwendige Auslegung des Gesetzes aufgrund von Anwendungsschwierigkeiten verfügbar gemacht werden können.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Jochen von Allwörden
Geschäftsführer