

An den
Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Kiel, 7. November 2011

Stellungnahme zu mehreren Gesetzentwürfen zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksachen 17/1291, 17/1660, 17/1663, 17/1693)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen, die wir gerne wahrnehmen, danken wir Ihnen. Die unterschiedlichen Gesetzentwürfe enthalten teilweise eine Vielzahl von Änderungen. Wir konzentrieren uns in der folgenden Stellungnahme auf die Punkte, die von erheblicher haushalts- und finanzpolitischer Relevanz sind, weil wir nur für diese Positionen ein Mandat unserer Mitglieder haben. Wir gehen dabei vom Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 17/1663) aus, weil diese die umfassendsten Änderungsvorschläge enthält und unsere Hinweise zu diesen Punkten auch unsere Positionen zu entsprechenden Vorschlägen der anderen Gesetzentwürfe deutlich werden lässt.

1. Amtsordnung

Die in weiten Teilen Schleswig-Holsteins vorherrschende Struktur mit recht kleinen selbständigen Gemeinden, die durch Amtsverwaltungen verwaltet werden, hat sich nach unserer Einschätzung außerordentlich bewährt. Gerade in den kleinen Selbstverwaltungsstrukturen gelingt es überdurchschnittlich gut, den notwendigen Interessenausgleich vor Ort zu regeln, ohne die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu gefährden. Die kleinen ehrenamtlich geführten Gemeinden in Schleswig-Holstein weisen nur in einigen wenigen Ausnahmefällen große finanzielle Probleme auf und sind dennoch in allen wichtigen Bereichen mit der notwendigen Infrastruktur ausgestattet. Nach unserer Einschätzung sind es die unmittelbare persönliche Anschauung der zu entscheidenden Probleme und der direkte Kontakt zu den betroffenen Bürgern, die zu diesen positiven Ergebnissen führt.

Die Amtsverwaltungen, die die Verwaltungsaufgaben für die ehrenamtlich geführten Gemeinden übernehmen, stellen im landesweiten aber auch länderübergreifenden Vergleich die kostengünstigste Form der Kommunalverwaltung dar. Weder in Großgemeinden oder Städten noch in Gemeindeverbänden, wie es sie in anderen Bundesländern gibt, können die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung zu geringeren Kosten je Einwohner bewältigt werden. Nach der Kommunalreform, die zu größeren Ämtern geführt hat, sind jetzt nach unserer Einschätzung auch alle Amtsverwaltungen so leistungsfähig organisiert, dass sie auch komplizierter werdende Vorgänge fach- und sachgerecht bewältigen können.

Aus diesen Gründen plädieren wir nachdrücklich dafür, die bestehende Struktur aus ehrenamtlich geführten kleineren Gemeinden und leistungsfähigen Amtsverwaltungen zu erhalten. Gleichwohl gibt es Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde, die aus Gründen der Effizienz und Leistungsfähigkeit besser in größeren Einheiten bewältigt werden können. Bei den bestehenden Strukturen bietet es sich an, sich dafür der Verwaltung des Amtes zu bedienen. Dabei darf selbstverständlich die demokratische Legitimation der Entscheidungsträger nicht vernachlässigt werden. Das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2010 bestätigte die Befürchtung vieler Fachleute, dass in Einzelfällen die Aufgabenübertragung auf das Amt das zulässige Maß überschritten hat.

Die im Gesetzentwurf gefundene Lösung aus einem verbindlichen Aufgabenkatalog, aus dem bis zu fünf Selbstverwaltungsaufgaben an das Amt übertragen werden können, halten wir für einen gangbaren Weg, um die in der Praxis bewährten Strukturen mit den Vorgaben des Verfassungsurteils in Übereinstimmung zu bringen.

2. Gemeindeordnung

Die Änderung einer Reihe von Einzelbestimmungen, um den Kommunen mehr Freiräume zu schaffen, wird von uns im Grundsatz begrüßt, weil sie dem Ziel der Entbürokratisierung dient.

Die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden und Städten ab 4.000 Einwohnern jetzt eingeräumte Möglichkeit, einen hauptamtlichen Bürgermeister zu bestellen, wird von uns abgelehnt. Die Begründung, dass eine Überforderung des ehrenamtlichen Bürgermeisters bei dessen Repräsentationsaufgaben eintreten kann, kann nicht überzeugen. Vielmehr zeigt das Beispiel der Stadtpräsidenten und Bürgervorsteher in größeren Städten und Gemeinden, dass die notwendigen Repräsentationsaufgaben durchaus ehrenamtlich wahrgenommen werden können. Da einem hauptamtlichen Bürgermeister in amtsangehörigen Städten und Gemeinden keine eigene Verwaltung zur Verfügung steht, ist seine Tätigkeitsbeschreibung nur sehr schwer abzugrenzen und Konflikte mit der hauptamtlichen Amtsverwaltung sind nicht ausgeschlossen. Die vorgesehene Besoldung von A 12 / A 13 entspricht einer Führungsaufgabe in der Amtsverwaltung.

Eine Rechtfertigung für einen hauptamtlichen Bürgermeister in Städten und Gemeinden entsprechender Größenordnung können wir nur erkennen, wenn die Kommune eigene Einrichtungen mit größerem Personalbestand betreibt. In diesen Fällen ist sicherlich ein ehrenamtlicher Bürgermeister mit der Aufgabe des Dienstvorgesetzten und der Organisationsverantwortung für mehr als zehn unterstellte Mitarbeiter überfordert. Denn die notwendige Dienstaufsicht erfordert eine regelmäßige Anwesenheit

auch während der üblichen Arbeitszeiten. Diese Fälle dürften bei den Städten und Gemeinden jedoch nur einige wenige Ausnahmefälle darstellen. Deshalb sollte auch in der Gemeindeordnung die Bestellung eines hauptamtlichen Bürgermeisters als ausdrücklicher Ausnahmefall dargestellt werden.

Die vorgeschlagene Regelung lässt dagegen befürchten, dass viele Städte und Gemeinden sich für einen hauptamtlichen Bürgermeister entscheiden, selbst dann, wenn eine entsprechende Personalführung nicht mit der Aufgabe verbunden ist. Ob wirklich in jedem dieser Fälle dann auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde ausreicht, um die Personal- und die damit verbundenen Sachkosten langfristig zu tragen, ist zumindest zweifelhaft. Deshalb halten wir es für notwendig, auch künftig einen Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht vorzusehen.

Wenn in einer Kommune ein hauptamtlicher Bürgermeister bestellt wird, sollte dieser ebenso wie bei den Bürgermeistern mit hauptamtlicher Verwaltung durch die Bürger gewählt werden.

Für Städte von mehr als 50.000 Einwohnern ist ein Sonderstatus sicherlich sinnvoll. Die vorgesehenen Regelungen in der Gemeindeordnung erscheinen uns praktikabel, um die besondere Rolle dieser Städte gegenüber der Kreisverwaltung effizient und leistungsgerecht abzubilden.

Die Vorschläge zur Verschärfung des kommunalen Wirtschaftsrechts (§§ 101 ff. GO) begrüßen wir ausdrücklich. Eine Vielzahl von Fehlentwicklungen in den letzten Jahren haben hier einen dringenden Handlungsbedarf gezeigt. Der Trend zur wirtschaftlichen Betätigung in privater Rechtsform hat dazu geführt, dass immer mehr kommunale Unternehmen den Versuch unternommen haben, durch zusätzliche Geschäftsfelder auch außerhalb der eigenen Kommune neue Einnahmequellen zu erzielen. Dieses ist jedoch nicht ihre Aufgabe und jede wirtschaftliche Betätigung ist auch mit einem zusätzlichen unternehmerischen Risiko verbunden. Leider zeigen einige eklatante Beispiele auf, dass sich kommunale Unternehmen auch aus Schleswig-Holstein in der jüngsten Vergangenheit verkalkuliert haben. Im Ergebnis ist damit ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden entstanden, für den letztlich die Anteilseigner, also die Kommunen bzw. ihre Steuerzahler haften. Als jüngste Beispiele sind hier das Desaster der Stadtwerke Flensburg beim Engagement in Lettland und in Krefeld sowie das Fiasko der Mittelzentrumsholding Segeberg/Wahlstedt beim Betrieb eines Spaßbades auf Fehmarn zu nennen.

Die bisherige Praxis der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen kann zu einem Risikopotential für die Kommunen als Eigentümer führen, das nicht mehr überschaubar und damit auch nicht mehr verantwortbar ist. So übersteigt mittlerweile der Unternehmensumsatz der Stadtwerke Flensburg mit 240 Mio. Euro im Jahr das bereinigte Haushaltsvolumen der Stadt. Mit rund 1.000 Mitarbeitern beschäftigt man hier ebenso viel Personal wie die Trägerkommune. Damit wird der eigentliche Sinn eines Kommunalunternehmens, nämlich eine öffentliche Aufgabe für die eigene Gemeinde oder Stadt wahrzunehmen, zunehmend in den Hintergrund gedrängt.

Der Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein vertritt hier eine ganz strikte Auffassung. Öffentliche Unternehmen sollen sich auf ihre öffentliche Aufgabe beschränken. Die Erzielung zusätzlicher Einnahmen durch die unternehmerische Betätigung außerhalb des öffentlichen Aufgabenbereiches ist aus haftungs- und wettbewerbs-

rechtlichen Gründen abzulehnen. Die Anteilseigner eines privaten Unternehmens sind frei, über das wirtschaftliche Risiko ihres Vermögens zu entscheiden. Die Bürger einer Kommune als Anteilseigner eines öffentlichen Unternehmens werden jedoch nicht gefragt, ob sie bereits sind, für wirtschaftliche Chancen auch ein unternehmerisches Risiko einzugehen. Denn es steht ihnen nicht frei, im Fall eines als zu hoch eingeschätzten Risikos sich aus der Haftung zu entziehen. Auch wettbewerbsrechtlich spricht einiges gegen die unternehmerische Betätigung außerhalb der öffentlichen Aufgabe: Letztlich haftet das Steueraufkommen einer Kommune für das Unternehmen in privater Rechtsform. Durch öffentlich-rechtliche Instrumente wie dem Anschluss- und Benutzungszwang sowie dem Gebühren- und Beitragsrecht kann das Unternehmen Einnahmen quasi auf dem Zwangswege erzielen. Mit dieser wirtschaftlichen Grundlage wird leider allzu oft ein unternehmerisches Risiko in anderen Geschäftsfeldern eingegangen, das ein privatwirtschaftliches Unternehmen ohne öffentliche Eigentümer nicht eingehen würde. Darum muss künftig viel stärker darauf geachtet werden, dass das Örtlichkeitsprinzip der Kommunalunternehmen wieder beachtet wird und sich die wirtschaftliche Betätigung auf die eigentliche öffentliche Aufgabe beschränkt.

Mit den bisherigen gesetzlichen Regelungen zeigen sich aber sowohl die kommunale Vertretung als auch die Kommunalaufsicht überfordert, diese Zielsetzung gegenüber den sehr selbständig operierenden öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform durchzusetzen. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen erscheinen uns grundsätzlich geeignet, das Örtlichkeitsprinzip und die Beschränkung auf die öffentliche Aufgabe wieder stärker zu beachten.

Alleinige Aufgabe eines kommunalen Unternehmens sollte es sein, den öffentlichen Zweck zu erfüllen, für den es gegründet worden ist. Insofern ist es zwangsläufig, dass die von den Wählern legitimierte kommunale Selbstverwaltung regelmäßig überprüfen muss, ob das Unternehmen diese Zielsetzung noch verfolgt, und gegebenenfalls eine Einwirkungsmöglichkeit hat, die Zielsetzung in dieser Richtung zu beeinflussen. Insofern ist die eingeschränkte Gebundenheit von Aufsichtsratsmitgliedern an Beschlüsse und Weisungen der demokratisch legitimierten Kommunalvertretung folgerichtig. Wir halten es auch für richtig, im Regelfall den gesetzlichen Vertreter der Kommune als Mitglied der Gesellschafterversammlung zu bestimmen. In vielen Städten gibt es mittlerweile ein funktionsfähiges Beteiligungsmanagement. Für die erfolgreiche Erfüllung dessen Aufgaben ist es unabdingbar, dass eine unmittelbare Mitwirkung der Verantwortlichen im Aufsichtsrat und/oder der Gesellschafterversammlung vorgesehen wird. Die von anderer Seite vorgetragene Bedenken, entsprechende Regelungen verstießen gegen gesellschaftsrechtliche Bestimmungen, halten wir für nicht tragfähig. Denn es sollte selbstverständlich sein, dass ein kommunales Unternehmen seine Geschäftspolitik ausschließlich an den Interessen der Trägerkommune ausrichtet.

Die Stärkung der Einwirkungsmöglichkeit der Kommunalaufsicht durch frühzeitige Information ist zwingend notwendig, wenn eine wirksame Fach- und Rechtsaufsicht ausgeübt werden soll.

3. Kreisordnung

Keine Anmerkungen.

4. Gesetz über kommunale Zusammenarbeit

Die Zweckverbände haben sich als Instrument der kommunalen Zusammenarbeit ausgesprochen bewährt. Mit wenigen Ausnahmen werden hier kommunale Aufgaben mit hoher Leistungsfähigkeit und großer Effizienz erfüllt. Durch die vorgesehene Beschränkung der Aufgabenübertragung von den Gemeinden auf die Ämter ist es sinnvoll, nunmehr auch die Bildung von Zweckverbänden innerhalb eines Amtes zuzulassen. Dass ein solcher Zweckverband zur Durchführung die Verwaltung des Amtes in Anspruch nimmt, ist nur sinnvoll.

Bei allen Vorteilen der ehrenamtlich geführten Gemeinden in Schleswig-Holstein wird es immer wieder zu Aufgaben kommen, die nur in größeren Einheiten fachkompetent und kostengünstig erledigt werden können. Der Zweckverband als Organisationsform bietet sich hierfür geradezu an. Eine Entfrachtung des Zweckverbandsrechts ist zielführend.

Klargestellt wird, dass die Bildung von Zweckverbänden innerhalb eines Amtes nicht zu einer Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben quasi „durch die Hintertür“ führen darf. Diese Einschränkung ist verfassungsrechtlich geboten.

5. Gemeinde- und Kreiswahlgesetz

Keine Anmerkungen.

6. Sparkassengesetz

Keine Anmerkungen.

7. Kommunalabgabengesetz

Die Qualifizierung grundstücksbezogener Benutzungsgebühren als öffentliche Grundstückslast halten wir für gerechtfertigt.

Bedenken haben wir jedoch gegen die Öffnungsklausel für die Gemeinden, Pflichten und Haftung für die Erhebung der Kurabgabe auch dritten Dienstleistern per Satzungsbeschluss auferlegen zu können. Den Kreis der Verpflichteten immer größer werden zu lassen, mag im fiskalischen Interesse der Abgaben erhebenden Gemeinde liegen. Mögliche organisatorische Probleme bei der Erhebung und Einnahme von Kurabgaben sollten aber nicht dadurch gelöst werden, dass weitere Personen und Unternehmen in die Mithaftung genommen werden. Die Möglichkeiten, den Eigentümer von Beherbergungseinrichtungen zur ordnungsgemäßen Erhebung und Abführung der Abgabe öffentlich-rechtlich heranzuziehen, reichen aus. Das Verhältnis zwischen Eigentümer und Dienstleister, der die Verwaltung und Abwicklung der Vermietung übernimmt, sollte ausschließlich privatrechtlich geregelt werden. Eine Rechtfertigung, auf dieses Dienstleistungsverhältnis durch das Kommunalabgabengesetz öffentlich-rechtlich zuzugreifen, können wir nicht erkennen.

8. Schulgesetz

Keine Anmerkungen.

9. Kommunalbesoldungsverordnung

Siehe Anmerkungen zu 2. über die Bestellung eines hauptamtlichen Bürgermeisters.

10. Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung

Keine Anmerkungen.

11. Übergangsvorschrift

Die Übergangsregelung halten wir für geboten, um den Gemeinden ausreichend Zeit zu geben, die notwendigen Beschlüsse nach grundlegender Abwägung zu fassen und umzusetzen.

Gern sind wir bereit, unsere Positionen auch im mündlichen Vortrag näher zu erläutern. Für Rückfragen und weitere Informationen stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr



(Dr. Hartmut Borchert)