

# Amt Breitenfelde

Der Amtsvorsteher



Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5983

Amt Breitenfelde, Wasserkrüger Weg 16, 23879 Mölln

Landtag des Landes Schleswig Holstein  
sowie  
Innen- und Rechtsausschuss des Landes Schleswig-  
Holstein  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel



Amtsgebäude:

Wasserkrüger Weg 16, 23879 Mölln

Zentrale (0 45 42) 80 3 - 0  
Telefax (0 45 42) 80 3 - 111  
Internet: [www.amt-breitenfelde.de](http://www.amt-breitenfelde.de)

Sachauskunft: Herr Ropers  
Telefon: (0 45 42) 80 3 - 105  
Email: [dieter.ropers@stadt-moelln.de](mailto:dieter.ropers@stadt-moelln.de)

Sprechzeiten:

Montag, Dienstag, Mittwoch + Freitag: 8.30 - 12.00 Uhr  
Donnerstag: 15.00 - 18.00 Uhr

Mölln, 19.04.2016

Gesetzgebungsverfahren zur Amtsordnung  
hier: I Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften  
(Ltgs-Drs. 18/3500)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Amtsausschuss des Amtes Breitenfelde hat sich eingehend mit der o.a. Drucksache und dem geplanten Gesetzentwurf beschäftigt.

In der Sitzung des Amtsausschusses des Amtes Breitenfelde am 01. März 2016 wurde eine einstimmige Stellungnahme beschlossen, die ich in der Anlage beigefügt habe.

Ich bitte die Stellungnahme im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen..

Mit freundlichen Grüßen

Bankverbindung des Amtes Breitenfelde:

Kreissparkasse Mölln

IBAN DE19 2305 2750 0005 3014 91; BIC NOLADE21RZB

Raiffeisenbank Südstormarn Mölln

IBAN DE51 2006 9177 0003 1000 57; BIC GENODEF1GRS

Gläubiger-ID: DE23ZZZ00000062120

## **Stellungnahme** des Amtsausschusses des Amtes Breitenfelde vom 01.03.2015

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW vom 16.10.2015 (Landtags-Drucksache 18/3500)  
hier: Artikel 2 Änderungen der Amtsordnung

### **1. zu § 1 Abs. 3 AO – Anordnung einer Verwaltungsgemeinschaft durch das Innenministerium**

- **Das Innenministerium soll zukünftig durch den Gesetzgeber in Schleswig-Holstein ermächtigt werden, zusätzlich zu der bereits heute bestehenden Möglichkeit einer freiwilligen **Verwaltungsgemeinschaft** nach § 19 a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) zwischen einem Amt und einer nicht dem Amt angehörigen Gemeinde, diese auch **zwangsweise anzuordnen., wenn dies einer leistungsfähigen, sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung dient**; das Amt, die amtsangehörigen Gemeinden und die für die Verwaltungsgemeinschaft vorgesehene nicht amtsangehörige kommunale Körperschaft sind zu hören. Die betroffenen kommunalen Körperschaften sollen die näheren Bedingungen der angeordneten Verwaltungsgemeinschaft durch öffentlich-rechtlichen Vertrag regeln. **Kommt der Vertrag für eine angeordnete Verwaltungsgemeinschaft bis zum Wirksamwerden der Anordnung nicht zustande, so soll die Kommunalaufsichtsbehörde entscheiden.****
  
- Ein gleichlautender Gesetzesvorschlag war bereits in der vergangenen Legislaturperiode vom Landtag abgelehnt worden. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag (SHGT) hatte sich bereits damals erfolgreich mit folgender Begründung dagegen ausgesprochen (Schreiben vom 02.11.2011 – 10.40.10.00):  
  
*„Wir sprechen uns dagegen aus, dass auch Verwaltungsgemeinschaften zwischen Kommunalverwaltungen durch das Innenministerium angeordnet werden können. 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 Verwaltungs-gemeinschaft war bisher insofern eine Erweiterung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten. Es wäre daher ein Systembruch, solche vertraglichen Einigungen auch anordnen zu wollen. Dies wäre im Übrigen auch ein Widerspruch zu der richtigerweise vorgesehenen Änderung in § 1 Abs. 2 AO, mit der die Bedeutung des Amtes als Regelmodell für die Verwaltung im ländlichen Raum richtigerweise betont werden soll. Es erscheint außerdem rückwärtsgewandt, die wenig zielführende Debatte um die sog. „Kragenämter“ wieder zu eröffnen.“*
  
- Diese Ablehnung hat der SHGT im Zusammenhang mit dem erneuten Gesetzesvorschlag in den Schreiben vom 10.11.2015 und 24.11.2015 wiederholt.

**Der Amtsausschuss schließt sich den vorstehenden ersten Aussagen des SHGT an und weist darüber hinaus auf folgende Punkte hin:**

- **Mit der beanstandeten Regelung soll gegenüber betroffenen Ämtern und ihren Gemeinden zweifach Druck ausgeübt werden. Zum einen durch einen Verwaltungsakt „Anordnung“ zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19a GkZ und zum anderen durch die Möglichkeit einer Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde.**
- **Völlig unklar ist, welche Rechtsbefugnisse damit der Gesetzgeber der Kommunalaufsicht ermöglicht.** Schließt die Kommunalaufsicht damit im Wege der Ersatzvornahme gem. § 125 Gemeindeordnung (GO) den notwendigen öffentlich-rechtlichen Vertrag und mit welchem Inhalt mit sich selber ab? Seit wann ist ihr ein solches Selbstkontrahieren (vgl. § 181 BGB) vom Gesetzgeber gestattet worden?

Selbst wenn man die grundsätzliche und verwaltungsgerichtlich voll überprüfbare Anordnung des Innenministeriums im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 19.11.2002 - 2 BvR 329/97) zum Landesrecht von Sachsen-Anhalt zur zwangsweisen Zuordnung von Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften für möglich hält, dann besteht weiterhin das Problem, welche Rechte eine Kommunalaufsichtsbehörde hat.

- **Kommunalaufsicht ist, wie sich aus § 120 GO eindeutig ergibt, Gesetzes- und Rechtsaufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten.** Anders als die Fachaufsicht in Weisungsangelegenheiten ist der Kommunalaufsicht damit insbesondere verwehrt, über Zweckmäßigkeiten zu entscheiden. Solche liegen aber z. B. dann vor, wenn es um Fragen von Einsparzielsetzungen, von Umsetzungsplanungen, vom Abbau von Doppelstrukturen, von Bedarfen von Außenstellen, von zielgenauen und verursachungsgerechten Kostenerstattungsregelungen und insbesondere des Personalüberganges von Arbeitnehmern geht.
- **Wie sollen einzelvertragliche Lösungen durch die Kommunalaufsicht gefunden werden?**

Will die Kommunalaufsicht für die aufnehmende Körperschaft mit jedem einzelnen Beschäftigten des Amtes einen neuen Arbeitsvertrag über die Fortführung des Arbeitsverhältnisses schließen?

Will die Kommunalaufsicht für den bisherigen Arbeitgeber mit den einzelnen Beschäftigten vereinbaren, dass das Beschäftigungsverhältnis auf den neuen Arbeitgeber übergehen soll und sich die Kommunalaufsicht (im Wege einer gesetzlich nicht abgedeckten Selbstkontrahierung) für den neuen Arbeitgeber verpflichtet, die Beschäftigten zu übernehmen?

Oder wird dann die Kommunalaufsicht von dem Instrument der Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) Gebrauch machen?

Danach ist auf Verlangen des Arbeitgebers bei weiter bestehendem Arbeitsverhältnis die arbeitsvertraglich geschuldete Leistung bei dem Dritten zu erbringen, wenn Aufgaben der Beschäftigten zu einem Dritten verlagert werden.

Die Zustimmung der oder des Beschäftigten ist nicht erforderlich; die Gestellung ist auf Dauer angelegt. Die Modalitäten der Personalgestellung werden zwischen dem Arbeitgeber (hier: der Kommunalaufsicht?) und dem Dritten (hier: auch die Kommunalaufsicht im Wege einer gesetzlich nicht abgedeckten Selbstkontrahierung?) geregelt.

- **Wie will die Kommunalaufsicht die Mitwirkungsrechte bei der Bestellung von Dienstkräften regeln?** Diese Frage muss ausdrücklich im öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft bestimmt sein (vgl. § 19a Abs. 2 GkZ).

Wie sollen Zeichnungsbefugnisse des Aufgabenträgers geregelt werden?

Welche Zustimmungsvorbehalte und Anhörungsrechte des Aufgabenträgers z. B. bei der Personaleinstellung oder der Anschaffung von technischen Hilfsmitteln werden von der Kommunalaufsicht eingeräumt?

Denkbar ist ja auch, dem Aufgabenträger Rechte im Hinblick auf den Geschäftsgang der verwaltungsführenden Körperschaft einzuräumen. Welche abweichenden Regelungen nach § 19 a Abs. 3 Satz 3 GkZ wird die Kommunalaufsicht anordnen?

Alle diese Zweckmäßigskeitsfragen haben mit einer Rechtsaufsicht durch die Kommunalaufsicht nichts zu tun, sodass sie darüber rechtlich auch keine Entscheidungen treffen darf. Das gesetzliche Entscheidungsrecht der Kommunalaufsichtsbehörde hält demnach einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand.

- **Der Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen ist offensichtlich auch in Unkenntnis der Prüfungsmittelung des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein (LRH) „Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich“ vom 11.02.2014 vorgelegt worden.**
- **Der LRH, der allerdings ein Befürworter der vertraglichen Verwaltungsgemeinschaften ist (vgl. S. 119 der Prüfungsmittelungen), musste nach seinen Untersuchungen einräumen, dass es in Verwaltungsgemeinschaften, in denen amtsfreie Städte und Gemeinden die Geschäfte führen, zu keinen Einsparungen, sondern sogar zu signifikanten Ausgabenerhöhungen gekommen ist**

(vgl. S. 107 der Prüfungsmittelung: *„Das vom LRH erwartete durchschnittliche Einsparpotenzial liegt beim Zusammenlegen von 2 kleinen Verwaltungen bei 4 Planstellen, vorrangig im Overheadbereich erzielbar. Von diesem Ergebnis ausgehend, wären nach der Bildung von 8 neuen Verwaltungszusammenschlüssen Einsparungen von mindestens 32 Planstellen zu erwarten gewesen.“* S. 108 f.: *„Abschließend ist festzuhalten, dass der Personalbestand damit seit der Zusammenarbeit um 23,88 zusätzliche Stellen aufgestockt wurde. Zieht man die 13,32 Stellen ab, die durch neue Aufgaben begründet sind, verbleiben 10,56 Stellen, die nicht durch neue Aufgaben oder auf andere Weise begründet sind. Die Gründung der Verwaltungsgemeinschaften hat damit nicht zur Reduzierung, sondern zur Erhöhung des Personalbestands geführt. Die Personalausgaben sind*

vom Beginn der Zusammenarbeit bis 2011 um insgesamt 12,32 % ange-stiegen. Sie liegen damit über dem Niveau der tariflichen und besoldungs-rechtlichen Steigerungen zwischen 2006 und 2011 von 7,7 %.“).

- **Anders sieht die Situation bei den vollzogenen Ämterzusammenschlüssen aus** (S. 110 f.: „Insgesamt betrachtet haben sich die Personalausgaben zum Zeitpunkt „Vor dem Zusammenschluss“ von 93,1 Mio. € auf 99,9 Mio. € in 2011 und somit um 7,26 % erhöht. Die Erhöhung liegt damit nach wie vor unter der bereits erwähnten tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerung von 7,7 % und der Steigerung, die allein aufgrund der geänderten Entschädigungs-verordnung eingetreten ist. Dies lässt erwarten, dass durch die Verwaltungszusammenschlüsse Stellen reduziert wurden.“ S. 113: „Unter Berücksichtigung des Stellensaldos aus den entfallenen und neuen Aufgaben sowie dem geplanten Stellenabbau ergibt sich ein fiktiver Stellenrückgang von 94,96 VZÄ. Dies entspricht 45 % des vom LRH prognostizierten Einsparvolumens.“).
- **Die generelle und zwangsweise Einführung des Modells nach § 19 a GkZ muss deshalb auch wegen der damit ungewissen finanziellen Folgen abgelehnt werden.**
- **Die zwangsweise Etablierung einer Verwaltungsgemeinschaft verbietet sich auch deshalb**, weil die Bürgerinnen und Bürger aus dem Amtsbereich keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Wahl des jeweiligen Verwaltungslleiters der nicht amtsangehörigen Gemeinde haben.
- **Letztlich dürfte das Entscheidungsrecht des Innenministeriums/der Kommunalaufsichtsbehörde rechtlich auch daran scheitern**, dass, wie ein Vergleich mit anderen Bundesländern ergibt, die zwangsweise Bildung und Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften wegen ihrer Tragweite für die betroffenen Gemeinden und Ämter immer durch ein Gesetz erfolgen muss.

## **2. zu § 9 AO – Zusammensetzung des Amtsausschusses**

- **Die Zusammensetzung des Amtsausschusses soll grundsätzlich geändert werden.** Er soll - wie bisher - aus den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden bestehen. Darüber hinaus sollen künftig Gemeinden über 1000 Einwohnerinnen und Einwohner ein weiteres Mitglied, Gemeinden über 3000 Einwohnerinnen und Einwohner zwei weitere Mitglieder in den Amtsausschuss entsenden. Jede Gemeinde soll pro angefangene 250 Einwohnerinnen und Einwohner eine Stimme haben.
- **Ein ähnlich lautender Gesetzesvorschlag (allerdings je angefangene 100 Einwohnerinnen und Einwohner eine Stimme) war bereits in der vergangenen Legislaturperiode vom Landtag abgelehnt worden.** Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag (SHGT) hatte sich bereits damals erfolgreich mit folgender Begründung dagegen ausgesprochen (Schreiben vom 02.11.2011 – 10.40.10.00):

- „(Es) stellen sich Fragen hinsichtlich der Praxistauglichkeit der Stimmengewichtung (deutlich größerer Aufwand für die Registrierung der unterschiedlichen Stimmen und Feststellung von Mehrheiten, ggf. Notwendigkeit von Stimmkarten). Aus Sicht der Praxis stellt sich vor allem 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.
- 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.
- Außerdem stellt sich 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 ausreichend.“
- **Der Amtsausschuss schließt sich den ersten vorstehenden Stellungnahmen des SHGT an und weist darüber hinaus auf folgende Punkte hin:**

**Mit den beanstandeten Regelungen will der Gesetzgeber nach seiner Begründung die Funktionsfähigkeit der Amtsausschüsse insbesondere in großen Ämtern verbessern.** Es wird durch die diese Regelung jedoch nicht gewährleistet, dass im Amtsausschuss die politischen Mehrheiten in den Gemeindevertretungen abgebildet werden.
- **Der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf das Instrument der Stimmengewichtung im Zweckverbandsrecht ist nicht tragfähig.** Beim Amt handelt es sich um eine Selbstverwaltungskörperschaft als Verwaltungsgemeinschaft mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Selbstverwaltungsaufgaben. Von einem Zweckverband werden demgegenüber nur einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ganz oder teilweise wahrgenommen. Beim Zweckverband kommt es anders als beim Amt zwangsläufig immer zu einer vollständigen Kompetenzverlagerung für die Aufgabenerfüllung.

- **Das bisherige partnerschaftliche Verhalten im Amtsausschuss ( z.B. 11 Gemeinden im Amt Breitenfelde!) kann durch eine Stimmengewichtung nachhaltig gestört werden.** Insbesondere kleinere Gemeinden könnten sich bei einer Dominanz von einwohnerstärkeren Gemeinden zurückgesetzt fühlen. Wenn daraus Spannungen resultieren, ist eine auf Dauer gerichtete gedeihliche Zusammenarbeit im Amtsausschuss nicht mehr möglich.
- Eine Stimmengewichtung könnte schnell in der Öffentlichkeit und bei den Einwohnerinnen und Einwohner in kleineren Gemeinden das Gefühl aufkommen lassen, dass es in einem Amtsbereich Einwohnerinnen und Einwohner unterschiedlicher Klassen gibt. Dies dürfte nicht zum Wohlbefinden der betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner beitragen.

### 3. Allgemeines zum Gesetzesentwurf

Es kann nicht angehen, dass immer wieder von Fraktionen im Landtag oder vom Innenministerium Gesetzesentwürfe eingebracht werden, die bereits mehrfach in den letzten Jahren aufgrund erheblicher Widerstände des SHGT und der Ämter gescheitert sind bzw. zurückgenommen wurden. **Der erneute Versuch wird als Angriff auf das gut funktionierende System der Ämter bzw. der Amtsverwaltungen** in Schleswig-Holstein angesehen und ist völlig überflüssig.

**Ein gesetzlich verankertes Anordnungsrecht für das Innenministerium wird als Bedrohung** für den Bestand und für die Organisationshoheit der Ämter angesehen und missachtet die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Ämter allgemein.

Beispielhaft belegen die Ämter mit ihren amtsangehörigen Gemeinden bei der derzeitigen Unterbringung der Flüchtlinge mit ihrer hervorragenden Arbeit wie leistungsfähig das System „Amt“ ist.

**Der Gesetzesentwurf wird abgelehnt.** Die regierungstragenden Fraktionen im Landtag werden aufgefordert, sich zurückzunehmen und auf die beabsichtigten Gesetzesänderungen zu verzichten.

Letztlich wird mit diesem Gesetzesentwurf die Eigenständigkeit der Gemeinden beschädigt, weil die bewährte Amtsverwaltung mit der von den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern im Amtsausschuss eingerichteten Leitung (Ltd. Verwaltungsbeamter/Amtsvorsteher oder Amtsdirektor) nicht mehr zur Verfügung steht, sodass der Gesetzesentwurf auch als Angriff auf die kommunale Selbstständigkeit verstanden wird. Die Leistungen der ehrenamtlich geführten Gemeinden im Zusammenspiel mit der Amtsverwaltung als hauptamtlich organisierte Verwaltung werden nicht gewürdigt.

Es entsteht der Eindruck, dass sich die regierungstragenden Fraktionen immer mehr von der Basis im ländlichen Raum entfernen.

**Stellungnahme des Amtsausschusses des Amtes Breitenfelde vom 01.03.2016  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in  
Angelegenheiten der Ämter der Fraktion der Piraten vom 06.11.2015 (Landtags-  
Drucksache 18/3559)**

Der Amtsausschuss lehnt den Gesetzentwurf, der vorsieht, bei auf das Amt übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben, Einwohneranträgen, Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren auszuführen zu können, ab.



Friedhelm Wenck  
Amtsvorsteher