

Stellungnahmen des SHGT in der mündlichen Verhandlung des Landesverfassungsgerichts am 04. Dez. 2009

In der mündlichen Verhandlung des Landesverfassungsgerichts am 04. Dez. 2009 hat der SHGT als sachkundiger Dritter dreimal die Gelegenheit gehabt, ein Statement abzugeben. Die vorgetragenen Aussagen werden in diesem Vermerk zusammengefasst. In den Aussagen hat sich der SHGT absichtlich nicht zur Frage der Zulässigkeit oder Begründetheit des Normenkontrollantrages geäußert, sondern Aspekte aufgezeigt, die zur Einordnung der in den Ämtern entstandenen Situation von Bedeutung sind. Insbesondere hat der SHGT Wert darauf gelegt, auf das politische Umfeld und die Folgen des verfassungsgerichtlichen Verfahrens hinzuweisen.

I. Eingangsstatement

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag ist ein freiwilliger Zusammenschluss sämtlicher schleswig-holsteinischer Gemeinden und Ämter sowie zweier Städte und zahlreicher Zweckverbände. Als Zusammenschluss ausschließlich von Körperschaften des öffentlichen Rechts vertritt er das Gemeinwohl frei von Einzelinteressen.

Im diesem Rahmen gehört die Mitwirkung an der Ausgestaltung des Kommunalverfassungsrechts zu den besonders wichtigen Aufgabenstellungen des SHGT. Als Folge einer langjährigen Diskussion über die Möglichkeiten zur Verlagerung von Aufgaben der Kreise auf die Amts- und Gemeindeverwaltungen und über die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen im kreisangehörigen Raum, hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag im Jahre 2001 die „Amt-Gemeinde-Untersuchung - Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein“ bei Dr. Utz Schliesky (damals Juristisches Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel) in Auftrag gegeben.

So sollten gesicherte Grundlagen über die tatsächliche Praxis hinsichtlich der Aufgaben und Struktur der Ämter in Schleswig-Holstein gewonnen werden. Im Ergebnis entstand im Jahre 2002 das Gutachten, das dem Normenkontrollantrag als Anlage 1 beigefügt ist.

Die Ämter und Gemeinden selbst haben also freiwillig und aktiv diese bedeutenden Faktengrundlagen geschaffen und danach auch Vorschläge zur Gesetzgebung unterbreitet.

Dieses Verfahren hat – je nach Ausgang – auch über die konkrete Rechtsfrage hinaus Auswirkungen auf die künftige Amtsordnung und damit das Ehrenamt und die Verwaltungskraft im ländlichen Raum. Wichtig ist also nicht nur die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts, sondern auch, was danach kommt. Deswegen wollen wir an dieser Stelle einige Feststellungen treffen:

1.
Die Amtsordnung hat sich bewährt. Zusammen mit den vielen selbständigen Gemeinden sind die Ämter eine große Stärke des Landes (Demokratie, Ehrenamt, Identifikation, Wahlbeteiligung, Sparsamkeit) und arbeiten außerordentlich erfolgreich.
2.
Der Aufgabenbestand der Gemeinden ist nicht statisch, sondern es kommen laufend neue Aufgaben und Herausforderungen hinzu (aktuell z. B. in den Bereichen Energieerzeugung- und verteilung, Breitband, Ärzteversorgung, Einzelhandel). Viele dieser Aufgaben können und sollten nicht nur innerhalb der Ortsgrenzen betrachtet werden. Es fallen andererseits auch Aufgaben weg oder erledigen sich (z. B. LSE).
3.
Es gibt daher auch künftig das Bedürfnis nach Übernahme weiterer Aufgaben durch die Ämter, da sich auch die Bedeutung und die Komplexität von Aufgaben verändert. Dies gilt sowohl für Übertragungsfälle nach § 5 der Amtsordnung als auch für die politische Koordinierungsfunktion (z. B. AktivRegionen).
4.
Für die Aufgabenwahrnehmung durch die Ämter sind klare und praxistaugliche Rechtsgrundlagen erforderlich.
5.
Die Ämter brauchen Rechtssicherheit bei ihrer Aufgabenwahrnehmung. Wir erwarten von dem Verfahren die Beendigung von Zweifeln für einen längeren zukünftigen Zeitraum.
6.
Eine Entscheidung über die abstrakte Normenkontrolle sollte aufgrund klarer rechtlicher Maßstäbe und solider Fakten erfolgen. Wir erhoffen uns von dem Verfahren Klarheit vor allem in den in der Verfahrensgliederung aufgeworfenen Fragen.
7.
Sollte das Gericht den Antrag für begründet halten, liegt eine Lösung nicht zwangsläufig in einer Gebietsreform oder der direkten Wahl der Amtsausschüsse durch ein „Amtsvolk“, was eine Abkehr von unserem Modell der Amtsordnung als Gemeinschaftseinrichtung von Gemeinden bedeuten würde.
8.
Stattdessen gibt es mehrere Lösungsmöglichkeiten, die die Zusammenarbeit von Ämtern und Gemeinden auf eine zukunftsfähige Grundlage stellen und den Ansprüchen der Verfassung genügen.
9.
Dabei muß es das Ziel sein, die starke Stellung des Ehrenamtes und damit der amtsangehörigen Gemeinden zu bewahren. Auch künftig müssen alle Gemeinden sowie die Bürgermeister im Amtsausschuß vertreten sein.
10.
Im Falle der Begründetheit braucht der Gesetzgeber sowohl inhaltlich als auch zeitlich Handlungsspielraum für seine Gesetzgebung.

II. Stellungnahme zu Frage 7: Tatsächliche Quantität und Qualität der nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AO übertragenen Aufgaben

1.

Die Amt - Gemeinde – Untersuchung 2002 hat ergeben: im Durchschnitt waren 6,73 Aufgaben pro Amt übertragen; Übertragungen lagen in 86 von 91 Ämtern vor. Neue Zahlen liegen uns nicht vor.

Bei der Großen Anfrage der Antragsteller im Landtag diente die von der Landesregierung durchgeführte Abfrage nicht der sorgfältigen Ermittlung von Sachverhaltsgrundlagen für eine verfassungsgerichtliche Entscheidung, sondern der Erfüllung des Auskunftsanspruches der fragestellenden Fraktionen ohne Aufbietung größerer Arbeitskapazitäten beim Land. Die Große Anfrage der Antragsteller selbst war so aufgebaut, dass sie für die Landesregierung, die Kommunalaufsicht und die Kommunen nicht handhabbar war. Sie musste durch die Landesregierung für die Sammlung von Fakten erst in Fragebögen und Listen „übersetzt“ werden, wobei zahlreiche Inkonsistenzen und Widersprüche zwischen den einzelnen Fragen und Unterfragen aufzulösen waren.

Diese Fragebögen wiederum verzichteten auf Erläuterungen jeglicher Art und beschrieben den Gegenstand nur in Kurzform. Eine Qualitätssicherung der Antworten gab es nicht. Die Große Anfrage bestand also aus einem zweistufigen Verfahren: ein Fragenkatalog an die Landesregierung und eine Umfrage der Landesregierung bei den Kommunen. Die Kommunen haben den ursprünglichen Fragenkatalog der Großen Anfrage gar nicht bearbeitet.

2.

Es ist von Bedeutung, dass der Aufgabenbestand der Gemeinden und Ämter nicht statisch ist:

- So fallen Aufgaben weg (z. B. LSE, Landschaftsplanung, Sozialhilfe) oder werden von den Gemeinden wieder übernommen (z. B. eigener Internetauftritt) oder anders organisiert (z. B. Schulverband).
- Andere Aufgaben kommen hinzu und werden teilweise auf Ämter übertragen (z. B. die Breitbandversorgung, Bekanntmachung von Wegenutzungsverträgen etc.).

Hinsichtlich der Qualität der übertragenen Aufgaben ist festzustellen, dass sowohl bedeutende Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. Schulträgerschaft) als auch weniger Bedeutende übertragen worden sind. Für die Qualität ist die Bedeutung der im Amtsausschuß zu treffenden Entscheidungen maßgeblich (Folgen für die Bürger, Einzelentscheidung oder dauerhafte Wirkung, Normsetzung etc.).

3.

Die Große Anfrage liefert keine Hinweise darauf, und wir haben auch keine entsprechenden Erkenntnisse, dass besonders bedeutende Selbstverwaltungsaufgaben wie insb. die Bauleitplanung in nennenswertem Umfang übertragen worden sind. Das haben Stichproben in den Fällen ergeben, wo im Rahmen der Großen Anfrage von den Ämtern die Übertragung der Bauleitplanung angekreuzt wurde. Ursache ist eine fehlende Differenzierung vor Ort zwischen § 3 und § 5 der AO.

4.

Der fortdauernde Prozeß der Übertragung von Aufgaben auf Grundlage von § 5 AO ist nicht getrieben vom Wunsch, sich unangenehmer Aufgaben zu entledigen oder von der Übermacht der Ämter. Vielmehr geht es neben mangelnder Verwaltungskraft in den Ge-

meinden ganz maßgeblich um den kommunalpolitischen Wunsch, die Chancen des stärkeren Miteinanders (z. B. Marktmacht) wahrzunehmen und die Kräfte zu bündeln, es geht um die praktische Notwendigkeit und den Nutzen der Koordinierung. Übertragungsentscheidungen werden auch von sehr selbstbewußten Bürgermeister und Gemeindevertretern getroffen und dienen nicht zum Nachteil der Selbstverwaltung vor Ort, sondern zur Stärkung der Gemeinden.

III. Schlussbemerkung

In unserer Schlussbemerkung wollen wir uns auf einen Hinweis beschränken, der über den Tag der Entscheidung hinausweist. Unter Punkt 5 hat das Gericht die Frage aufgeworfen, welche Qualität der Wahl des Amtsausschusses aus der möglichen Einstufung von Ämtern als Gemeindeverband folgt. Klar ist nach den bisher bekannten rechtlichen Maßstäben, dass eine „unmittelbare Wahl“ der Amtsausschüsse erforderlich ist. In dem Zusammenhang ist von den Vertretern der Antragstellung aber auch der Begriff „Volksvertretung“ verwendet worden. Eine präzise Differenzierung ist hier aus unserer Sicht erforderlich. Denn für die Konsequenzen aus dem verfassungsgerichtlichen Verfahren, insbesondere die Entscheidungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, ist diese Frage von großer Bedeutung.

Das Amt ist – auch als Gemeindeverband – eine besondere Form der Zusammenarbeit von Gemeinden. Es bleibt eine Bundkörperschaft von Gebietskörperschaften und wird nicht selbst zur Gebietskörperschaft, da ihm die Gebietshoheit fehlt.

Dies rechtfertigt auch eine eigenständige Form der demokratischen Legitimation der Amtsausschüsse. Eine „unmittelbare Wahl“ lässt sich auf verschiedene Weise verwirklichen. Es ist gerade nicht unbedingt eine Volksvertretung geboten (die ein „Amtsvolk“ voraussetzen würde und das Amt zur vollständig eigenständigen politischen Ebene erheben würde), sondern (lediglich) die Bestimmung der Amtsausschussmitglieder durch den Wähler (an Stelle der Gemeindevertreter; die Folge unserer Feststellung ist: auch Modelle der Koppelung der Gemeindevertreterwahl mit der Bestimmung der Amtsausschussmitglieder bewirken eine hinreichende demokratische Legitimation).

Aus diesen Gründen ist auch nicht entscheidend, dass die Vertretung der Gemeinden im Amtsausschuss präzise proportional zur Einwohnerzahl der Gemeinden ausgestaltet ist.