

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

24 105 Kiel, 08.07.2006

Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Ulrich Gudat
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: Bü/Pf

Entwurf eines Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetzes, Stand 21. April 2006

Sehr geehrter Herr Gudat,

zu dem uns mit Schreiben vom 21.04.2006 übermittelten Entwurf eines Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetzes nehmen wir wie folgt Stellung. Die Stellungnahme entspricht im wesentlichen unserer ausführlichen Stellungnahme im Rahmen der vorgezogenen Beteiligung mit einigen Ergänzungen und Verdeutlichungen, z. B. zu Art. 3 Ziffer 5.

Das Wichtigste in Kürze:

- **Der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Raum fehlt weiter ein Gesamtkonzept und das notwendige langfristige Leitbild für die Struktur und Aufgaben der Gemeinden und Ämter in der Zukunft. Sie wird zu einer erheblichen Schwächung der zentralen Orte im ländlichen Raum führen und verursacht aufwendige Bemühungen der Kommunalpolitik und -verwaltung ausgerechnet bei den kostengünstigsten Verwaltungen im Land. Sie ist keine Stärkung sondern eine erhebliche Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung.**
- **Die vom Koalitionsvertrag geforderte Weiterentwicklung der Amtsordnung wird mit diesem vorliegenden Gesetzentwurf verfehlt. Zahlreiche Konzepte und Vorschläge des SHGT aus den vergangenen Jahren bleiben leider weiter unberücksichtigt.**
- **Die Landespolitik überhebt sich mit der Aufgabe, die gewachsenen Strukturen der Kommunalverwaltung im kreisangehörigen Raum nach anscheinend einfachen Regeln neu ordnen zu wollen. Der SHGT vertritt weiter die Auffassung, daß dies Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung ist. Mängel der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Gemeinden und Ämter sind nach wie vor nicht nachgewiesen.**
- **Noch bis vor wenigen Wochen hat die Landesregierung den Bürgerinnen und Bürgern in den betroffenen Kommunen versprochen, die Schließung der Amts- und Gemeinderverwaltungen brächte mehr Geld für kommunale Aufgaben wie Feuerwehren und Kindergärten. Dies gilt nicht mehr, denn die Landesregierung will den kreisangehörigen Kommunen im Rahmen der Konsolidierung des Landeshaushaltes pauschal 10 Mio. € entziehen, die angeblich durch die Verwaltungszusammenschlüsse entstehen. Damit verbleiben den betroffenen Kommunen überhaupt keine der mittelfristig möglichen Einsparungen, während sie die Fusionskosten abzüglich der „Hochzeitsprämie“ voll zu tragen haben.**
- **Das Zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz ist u.a. notwendig, da das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz die kommunalen Handlungsmöglichkeiten unnötig**

einschränkt, technisch völlig mißraten ist und notwendige Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und neue Instrumente für die Verwaltungskooperation vermissen läßt.

- **Einige Teile des Gesetzentwurfes enthalten notwendige Modernisierungen des Rechtsrahmens, die der SHGT schon seit Juni 2005 gefordert hat, um den Gemeinden und Ämtern die notwendigen Instrumente zur Erfüllung der Vorgaben der Landesregierung zu bieten und rechtliche Probleme und Hindernisse zu beseitigen.**
- **Wichtige Teile des Gesetzentwurfes verstoßen gegen die Verfassung und bilden keine geeignete Grundlage für die Neuordnung von Kommunalverwaltungen durch die Landesregierung. Grundlegende Weichenstellungen wie die starre Einwohnergrenze für hauptamtlich verwaltete Gemeinden lehnt der SHGT strikt ab. Sie beschreibt einen völligen Irrweg, weil die zentralörtliche Funktion und die wirtschaftliche oder touristische Bedeutung der betroffenen Gemeinden nicht berücksichtigt wird.**
- **Das Vorhandensein einer Verwaltung ausnahmslos an 8.000 Einwohner und eines hauptamtlichen Bürgermeister an die Verwaltung zu knüpfen ist durch nichts begründet und nicht nachvollziehbar. Die Folgen für das zentralörtliche System, die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die betroffenen Orte wurden gar nicht geprüft. Es gibt für die kommunale Selbstverwaltung keinerlei Spielräume.**
- **Wichtige Probleme aus Sicht der kommunalen Praxis läßt der Gesetzentwurf weiter ungelöst.**

Zu A. Problem

Abermals weisen wir die Problembeschreibung zurück, die von der durch nichts nachgewiesenen Behauptung ausgeht, die derzeitigen Ämter und hauptamtlich verwalteten Gemeinden unter 8.000 Einwohner könnten ihre Dienstleistungen nicht kompetent und effizient erbringen. Alle Berichte und Stellungnahmen der Kommunalaufsicht beweisen das Gegenteil. Auch die Bürger sind gegenteiliger Ansicht, wie die Ergebnisse diverser Einwohnerversammlungen und zweier Bürgerentscheide in Süsel und Ellerau eindeutig ergeben haben.

Mehr und mehr wird außerdem deutlich, dass die auch nach Inkrafttreten des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes oftmals neu erforderlichen hauptamtlichen Gleichstellungsauftragten ebenso wie die nachwirkende Solidarverpflichtung gegenüber der Versorgungsausgleichskasse (die wir ausdrücklich befürworten) und die für Verwaltungszusammenschlüsse erforderlichen Investitionen in Gebäude und Ausrüstung weder vom Landesrechnungshof noch von der Landesregierung bei ihren allzu pauschalen Behauptungen über mögliche Einspareffekte durch Verwaltungszusammenschlüsse der Gemeinden und Ämter berücksichtigt worden sind. Daher sind die in den ersten Jahren erzielbaren Einsparungen außerordentlich gering, wenn überhaupt vorhanden. Alle Berechnungen der betroffenen Ämter erweisen, dass in den ersten Jahren keine Einsparungen in Höhe von 200.000,00 € zu erzielen sind.

Weiterhin wurden mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz die rechtlichen Rahmenbedingungen keinesfalls optimiert. Vielmehr ist aus dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz so gut wie nichts für die betroffenen Kommunen hilfreich. Das Gesetz ist voller Regelungen, die entweder verfassungswidrig sind oder in der Praxis leer laufen.

Bereits seit Juni 2005 hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag auf den dringenden Modernisierungsbedarf in Amtsordnung und Gemeindeordnung hingewiesen, der sich durch die von der Landesregierung verlangte Verwaltungsstrukturreform ergibt. Seit über einem Jahr nun hat der Gesetzgeber nicht darauf reagiert. Die Vorschläge fußen auf zahlreichen Konzepten und Ideen, die der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag zur Weiterentwicklung des kommunalen Verfassungsrechts seit 2001 jährlich entwickelt und vorgetragen hat.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hatte daher dafür plädiert, die im Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetz vorgesehenen Regelungen in das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz zu übernehmen, um ein zügiges Gesetz aus einem Guss zu bekommen. Den kommunalen Landesverbänden und dem Landtag wurde gesagt, dies sei wegen der notwendigen Vorbereitungszeit nicht möglich. Der nun bereits einen Tag vor Verabschiedung des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes fertiggestellte und zwei Tage vor Verkündung des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes übermittelte Gesetzentwurf beweist das Gegenteil. Insofern ist es besonders bezeichnend, dass der Gesetzentwurf bereits Änderungen des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes enthält.

Zu Art. 1, Gemeindeordnung

Zu Art. 1 (Änderung von § 12 Abs. 2 Satz 2 GO)

Der Wegfall der Anzeigepflicht an das IM wird **begrüßt**, bringt aber nur unwesentliche Erleichterungen.

Zu Art. 1 Ziff. 2 (Änderung von § 16 f Abs. 5 GO)

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Einwohnerantrages wird der Gemeindevertretung übertragen. Die Entscheidung hat vor allem rechtlichen und keinen politischen Charakter und umfasst mitunter eine schwierige und aufwendige Rechtsprüfung, die Gemeindevertretung ist als Adressat von Einwohneranträgen politisch gesehen Partei in dem Verfahren. Aus dem Gesetzesvorschlag geht nicht hervor, durch wen und wie diese Prüfung im Zusammenhang mit der Entscheidung der Gemeindevertretung vorgenommen werden soll. Daher wird der Vorschlag **abgelehnt**.

Zu Art. 1 Ziff. 3 (§ 16 g GO)

Ziffer a enthält eine redaktionelle Änderung aufgrund des TVöD. Im Folgenden wird auf weitere Folgeänderungen durch den TVöD im Hinblick auf den einheitlichen Beschäftigtenbegriff nicht näher eingegangen.

In Ziffer b wird auch die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerentscheides von der Kommunalaufsicht auf die Gemeindevertretung übertragen. Hier gelten die gleichen Bedenken wie oben. Daher wird der Vorschlag **abgelehnt**.

Zu Art. 1 Ziff. 4 (Änderung von § 28 Satz 1 GO)

Die Klarstellung, dass nur der jeweils abschließende Beschluss bei Bauleitplänen etc. zu den vorbehaltenen Aufgaben der Gemeindevertretung gehört (und nicht auch Beschlüsse über die Durchführung der einzelnen Programmschritte), begegnet **keinen Bedenken**.

Zu Art. 1 Ziff. 5 (§ 29 GO)

Dass auch Verträge der Gemeinde mit sog. bürgerlichen Ausschussmitgliedern unter Zustimmungsvorbehalt gestellt werden, begegnet **keinen Bedenken**.

Zu Art. 1 Ziff. 6 (§ 31 a GO)

Die Beschränkung der Unvereinbarkeitsregel auf Beschäftigte der Gemeinde des gehobenen oder des höheren Dienstes begegnet **keinen Bedenken**.

Zu Art. 1 Ziff. 7 (§ 33 GO)

Es handelt sich um Folgeänderungen früherer Kommunalverfassungsänderungen, die offenbar nicht sorgfältig durchgearbeitet worden waren. Alle Versuche, die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit der Gemeindeordnung zu steigern, werden **begrüßt**.

Zu Art. 1 Ziff. 8 (§ 40 a GO)

Der SHGT lehnt den mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz eingeführten sog. Gemeindedezernenten ab. Der Gemeindedezernent ist überflüssig, zu teuer und nicht

praktikabel. **Stattdessen sollte es Gemeinden ab 3.000 Einwohnern ohne eigene Verwaltung so wie bis zum 31.03.2006 ermöglicht werden, statt eines ehrenamtlichen einen hauptamtlichen Bürgermeister zu wählen.** Ein Treffen der betroffenen Kommunen mit Staatssekretär Lorenz am 05.07.2006 im Haus der kommunalen Selbstverwaltung hat gezeigt, dass diese vom SHGT schon seit September 2005 erhobene Forderung von den betroffenen Städten und Gemeinden, ob größer, ob kleiner, auf breiter Ebene unterstützt wird. Dies wäre konsequent, systemgerecht, kostengünstig und im Sinne der betroffenen Gemeinden. Es ist nicht absehbar, wie z. B. bei einer Gemeinde mit rund 6.000 Einwohnern und mehr, großen eigenen Einrichtungen, touristischem oder wirtschaftlichem Entwicklungspotential und 30 bis 40 verbleibenden Mitarbeitern außerhalb der Kernverwaltung die verbleibenden Aufgaben von einem ehrenamtlichen Bürgermeister geleistet werden sollen. Der sog. Gemeindedezernent wird die Schwierigkeiten der betroffenen Gemeinden nicht wesentlich verringern, geeignete Ehrenamtler für die Bürgermeisterposition zu gewinnen und ihre Interessen und Entwicklungschancen ausreichend zu wahren. Der ehrenamtliche Bürgermeister bleibt Dienstvorgesetzter von oft 30 – 40 Mitarbeitern. Dass hauptamtliche Stadträte nun in Städten über 20.000 Einwohner und unter dem anderem Namen „Gemeindedezernent“ in Gemeinden unter 8.000 Einwohner zulässig sind, erscheint geradezu paradox. Die jetzt vorgeschlagene Änderung belegt, dass die Einführung des Gemeindedezernenten im Gesetzgebungsverfahren zum Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz nicht sorgfältig ausgearbeitet worden war.

Zu Art. 1 Ziff. 9 (§ 48 Abs. 1 Satz 3 GO)

Es ist bemerkenswert, dass noch vor Verabschiedung des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes ein Gesetzentwurf fertiggestellt wurde, der daran bereits wesentliche Änderungen vorsieht.

Mit der Ergänzung des neuen § 48 Abs. 1 Satz 3 soll die Einwohnergrenze für hauptamtlich verwaltete Gemeinden von ehemals 2.000 Einwohnern (bis zum 30.03.2006) auf 8.000 Einwohner angehoben werden. Damit soll es im Ergebnis keine hauptamtliche Gemeindeverwaltung geben, die weniger als 8.000 Einwohner betreut. Nachvollziehbare Gründe nennt der Gesetzentwurf dafür nicht. Es bleibt in der Begründung zu Art. 1 Ziff. 8 bei der stereotypen Wiederholung stets der gleichen, nicht näher mit Fakten unterlegten Schlagworte. Im Zusammenhang mit Art. 5 soll der Gesetzentwurf dem Innenminister eine bisher nicht bekannte, von sachlichen Kriterien und Maßstäben freie Macht zur Bildung von Ämtern oder Verwaltungsgemeinschaften aus bisher hauptamtlich verwalteten Gemeinden verleihen. Der Gesetzgeber hätte damit keinerlei Einfluss mehr auf die Weiterentwicklung der Verwaltungsstruktur.

Einer bisher hauptamtlich verwalteten Gemeinde diese Verwaltung wegzunehmen, bedeutet die weitgehende Beseitigung ihrer Organisationshoheit. Ein derart weitgehender Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ohne nähere Begründung, Maßstäbe und Kriterien dürfte kaum verfassungsgemäß sein. Der Gesetzgeber hätte bei Verabschiedung dieser Regelung außerdem keinerlei Einfluss mehr darauf, inwieweit regionale und geografische Besonderheiten, die Wirtschaftlichkeit von Verwaltungen, die absehbare Einwohnerentwicklung von Gemeinden und anderer Aspekte noch eine Rolle spielen.

Insgesamt sei auch zu diesem Punkt nochmals auf unsere Stellungnahme zum Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz verwiesen. Bisher hauptamtlich verwaltete Gemeinden unter 8.000 Einwohner nur wegen Nichterreichen dieser Einwohnergrenze die eigene hauptamtliche Verwaltung wegzunehmen, bedeutet eine erheblich Schwächung der zentralen Orte im ländlichen Raum und ist in vielen Fällen mit der wirtschaftlichen Bedeutung, den Entwicklungsnotwendigkeiten, touristischen Bedeutung oder der zentralörtlichen Funktion dieser Gemeinden nicht vereinbar. Es ist auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht geboten. Insgesamt bedeutet der Gesetzentwurf damit eine erhebliche Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein.

Die Regelung wird daher abgelehnt.

Zu Art. 1 Ziff. 10 (§ 50 Abs. 4 GO)

Die Flexibilisierung dahingehend, dass die Gemeindevertretung die Einstellung von Beschäftigten übertragen kann, begegnet **keinen Bedenken**.

Zu Art. 1 Ziff. 11 (§ 55 GO)

Folgeänderungen aus TVöD.

Zu Art. 1 Ziff. 12 (Änderung von § 57 a GO)

Die Möglichkeit, eine Gemeinde auf Antrag von der Verpflichtung zur Durchführung der Wahl eines Bürgermeisters freizustellen, begegnet keinen Bedenken und wird **begrüßt**.

Zu Art. 1 Ziff. 13 (§ 59 GO)

Die Streichung der Verpflichtung von Städten über 20.000 Einwohnern, einen Beamten des höheren Dienstes etc. zu beschäftigen, ist vor dem Hintergrund des Wegfalls der Qualifikationsanforderungen für hauptamtliche Bürgermeister und der zusätzlichen Aufgaben dieser Städte **problematisch**.

Zu Art. 1 Ziff. 14 (§ 65 GO)

Folgeänderungen wegen des TVöD.

Zu Art. 1 Ziff. 15 (§ 75 GO)

Dieser Regelungsvorschlag erstaunt und überrascht sehr. Er lässt einmal mehr den Willen des Innenministeriums zu einem partnerschaftlichen Umgang mit den Kommunen vermissen.

Der sich aus der Gesetzesbegründung ergebende Versuch, die Haushaltswirtschaft der Kommunen den sog. Maastricht-Kriterien zu unterwerfen, ist in der gemeinsamen Arbeitsgruppe von Innenministerium und den kommunalen Landesverbänden zur Entwicklung des neuen Haushaltsrechts stets auf den einmütigen Widerstand der kommunalen Landesverbände gestoßen und abgelehnt worden. Geschäftsgrundlage dieser Arbeitsgruppe war das Konsensprinzip. Der Versuch des IM, diese Regelung nun außerhalb des Gesetzentwurfes zur Einführung eines neuen Rechnungswesens sachfremd im Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetz in der Gemeindeordnung unterzubringen, ist ein „Schlag vor den Kopf“ gegenüber den Kommunen.

Die vorgeschlagene Regelung ist auch vor dem Hintergrund der aktuellen Pläne des Landes zum Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich eine Provokation. Der angedrohte Entzug von 480 Mio. Euro aus dem Kommunalen Finanzausgleich bis zum Ende der Wahlperiode macht den Kommunen in Schleswig-Holstein das Ziel ausgeglichener Haushalte praktisch unmöglich. Gleichzeitig kommen durch Entscheidungen von Land und Bund zahlreiche neue Belastungen auf die Kommunen zu. Die Fähigkeit zum Haushaltsausgleich hängt weitgehend nicht mehr von Entscheidungen der Kommunen selbst ab, sondern von den ihnen durch Bund und Land zugewiesenen Aufgaben und den ebenfalls von Bund und Land bestimmten Änderungen des Einnahmesystems (Steuern, Finanzausgleich etc.). **Die vorgesehene Regelung ist daher ebenso unsachgerecht wie unzeitgemäß und wird strikt abgelehnt.**

Zu Art. 1 Ziff. 16 (§ 81 GO)

Der Wegfall der Genehmigungspflicht für investitionsbedingte Kredite im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung begegnet im Sinne der Deregulierung keinen Bedenken. Im Zusammenhang mit zahlreichen weiteren Streichungen von Genehmigungspflichten für finanzwirtschaftliche Maßnahmen entsteht jedoch der Eindruck, dass das Innenministerium gezielt die Augen vor der Finanznot der Kommunen verschließen will. Dies wäre problematisch und würde in die **falsche Richtung** führen.

Zu Art. 1 Ziff. 17 (§ 86 GO)

Der Klarstellung und Vereinfachung wird zugestimmt.

Zu Art. 1 Ziff. 18 (Streichung von § 88 GO)

Die Streichung der Verpflichtung zur Rücklagenbildung wird unsererseits nicht nur als Vereinfachung der Gemeindeordnung, sondern als Kapitulation des Innenministeriums vor der kommunalen Haushaltsnot verstanden. Die Landesregierung strebt derzeit an, die bei kleineren Gemeinden für die Finanzierung von Investitionen gebildeten Rücklagen innerhalb der kommenden zwei Jahre aufzulösen, indem der Finanzausgleich um 240 Mio. Euro gekürzt wird und die Schulkostenbeiträge erheblich ansteigen sollen. Da es Gemeinden dann nicht mehr möglich sein wird, Rücklagen zu bilden, ist die Streichung der Vorschrift allerdings konsequent. Ein Impuls zu einer soliden, nachhaltigen Haushaltswirtschaft wird so jedoch nicht gesetzt. Die Investitionen werden dem Mittelstand in Schleswig-Holstein fehlen. Der Landtag sollte sich dies daher nicht zu Eigen machen.

Zu Art. 1 Ziff. 19 (§ 91 GO)

Änderung durch TVöD.

Zu Art. 1 Ziff. 20 (§ 94 GO)

Der Streichung der ausdrücklichen Erwähnung des Finanzausschusses wird zugestimmt.

Zu Art. 1 Ziff. 21 (Streichung von § 100 GO)

Vor dem Hintergrund, dass das Innenministerium die Nutzung der Verordnungsermächtigung nicht beabsichtigt, ist die Streichung konsequent.

Zu Art. 2, Kreisordnung

Im Hinblick auf die Deckungsgleichheit der Änderungsvorschläge mit Art. 1 wird hier im Einzelnen nicht mehr Stellung genommen.

Art. 3, Änderungen der Amtsordnung

Zu Art. 1 Ziff. 2 (§ 1 AO)

Die Änderung in Ziff. a erscheint ebenso überflüssig wie irreführend, da eine Amtsbildung aus kreisfreien Gemeinden nicht vorgesehen ist. Ziffer b bezieht sich auf den TVöD. Der Wegfall der Anzeigepflicht an das IM in Ziffer c) wird **begrüßt**, bringt aber nur unwesentliche Erleichterungen.

Zu Art. 3 Ziffer 3 (§ 3 Abs. 3 AO)

Notwendige Anpassung an die Änderung der Zusammensetzung und Stimmengewichtung im Amtsausschuss (Art. 3 Ziffer 5). Siehe dort.

Zu Art. 3 Ziff. 4 (§ 7 AO)

Änderung durch TVöD.

Zu Art. 3 Ziff. 5 (§ 9 AO)

Bereits seit Juni 2005 hat der Gemeindetag darauf hingewiesen, dass die vom Land geforderten Ämterzusammenschlüsse, erst recht im Zusammenhang mit § 9 Abs. 8 der Amtsordnung zu untragbar großen Amtsausschüssen führen. Eine Regelung, die die Zusammensetzung der Amtsausschüsse zahlenmäßig verkleinert, ist daher erforderlich. Dabei ist aus Sicht des SHGT entscheidend, dass – so wie vorgesehen – weiterhin zumindest alle Bürgermeister auch Mitglied der Amtsausschüsse sind. Die weiteren Mitglieder der Amtsausschüsse sollten von der Gemeindevertretung gewählt werden.

Uneingeschränkt zu begrüßen ist, dass die sog. beratenden Mitglieder der Amtsausschüsse wieder entfallen sollen.

Alle bisherigen Gespräche mit kommunalen Praktikern haben allerdings gezeigt, dass die vorgeschlagene Regelung mit Stimmengewichtung in der Praxis auf wenig Akzeptanz stößt. Der Landesvorstand des SHGT hat diesen Regelungsvorschlag daher abgelehnt. Auch müsste für eine größere Zahl von Ämtern geprüft werden, wie sich die neue Zusammensetzung der Amtsausschüsse auf die Mehrheitsverhältnisse innerhalb der Ämter auswirkt. Die Fraktionen in den Gemeindevertretungen werden seltener im Amtsausschuß vertreten sein als bisher. Daher sollte alternativ weiterhin geprüft werden, die bisherige Grundstruktur der Zusammensetzung der Amtsausschüsse beizubehalten, weitere Mitglieder der Amtsausschüsse allerdings erst ab einer deutlich höheren Einwohnerzahl als bisher (z. B. 1.000 statt 500 usw.) zu ermöglichen.

Auf jetziger Basis unterstützen wir das vorgeschlagene Modell aus diesen Gründen nicht.

In jedem Fall stellt sich die Frage des richtigen Zeitpunktes des Inkrafttretens dieser Regelung. Für die ab 01.01.07 entstehenden neuen Ämter ist ein Inkrafttreten zu diesem Zeitpunkt wünschenswert, da dann gleich mit der neuen Zusammensetzung gearbeitet werden kann und sich nach der Kommunalwahl nicht viel ändert. Für Ämterbildungen/-zusammenschlüsse zum 01.01.2008 oder Mitte 2007 stellt sich jedoch das Problem, dass die Amtsausschüsse der bestehenden Ämter lediglich für ein Jahr neu zu besetzen sind, was die Kontinuität bei der Bearbeitung des Zusammenschlusses unterbricht und zusätzlichen Aufwand verursacht. Ggf. ist eine ergänzende Übergangsregelung zu erwägen, die es den Ämtern z. B. ermöglicht, die neue Zusammensetzung an einen bestimmten Zeitpunkt zu knüpfen (Datum des Amtszusammenschlusses, Kommunalwahl etc.), der neue zu bildende Amtsausschüsse mit lediglich kurzem Bestand vermeidet.

Zu Art. 3 Ziff. 6 (§ 10 AO)

Änderung folgt TVöD bzw. § 9 (neu.)

Zu Art. 3 Ziffer 7 (§ 11 AO)

Änderung folgt § 9 (neu.)

In diesem Zusammenhang wird aus dem Bereich der Ämter heraus immer öfter der Wunsch geäußert, die Bindung des Vorschlagsrechts zur Wahl des Amtsvorstehers an die Fraktionsstärke wieder abzuschaffen. Dies sollte nun ernsthaft geprüft werden.

Zu Art. 3 Ziff. 8 (§ 15 Abs. 2 AO)

Für die Streichung der besonderen Eignung und Befähigung von Sachkunde der Leitenden Verwaltungsbeamten sehen wir keinen Grund. Vielmehr geht dies in die falsche Richtung. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hatte sich dafür ausgesprochen, die Qualifikationsanforderung des § 15 Abs. 2 Amtsordnung auch auf die Amtsdirektoren auszudehnen. Dies erfolgt im Gesetzentwurf leider nicht. Die Änderung wird daher **abgelehnt**, nur die Streichung der Anzeigepflicht wird begrüßt.

Zu Art. 3 Ziff. 9 (§ 15 b Abs. 1 AO)

Die Abschaffung der Amtsversammlung und die Wahl des Amtsdirektors durch den Amtsausschuss entspricht einer Forderung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages vom September 2005 und wird daher **uneingeschränkt begrüßt**.

Buchstabe b) folgt § 9 (neu.)

Zu Art. 3 Ziff. 10 und 11 (Streichung von § 15 c AO)

Folgeänderungen durch die Abschaffung der Amtsversammlung.

Zu Art. 3 Ziff. 12 (§ 16 AO)

Folgeänderung aus TVöD.

Zu Art. 3 Ziff. 13 (§ 22a AO)

Es soll eine weitere Schutzklausel für hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte eingefügt werden. Dies geht grundsätzlich in die falsche Richtung. Alle gesetzlichen Verpflichtungen in diesem Zusammenhang sollten in GO und AO ausnahmslos beseitigt werden.

Zu Art. 3 Ziff. 14 b) (§ 23 Abs. 4 neu)

Die vom Städteverband Schleswig-Holstein vorgeschlagene Regelung, dass im Fall der geschäftsführenden Gemeinde nach § 23 Amtsordnung der Bürgermeister nicht zwingend die Rechte und Pflichten des Leitenden Verwaltungsbeamten des Amtes übernimmt, sondern dies auf einen Beschäftigten der Verwaltung übertragen kann, ist zweischneidig.

Einerseits ermöglicht es die Regelung, den Amtsgemeinden eine Mitbestimmung über die Person des Leitenden Verwaltungsbeamten im Geschäftsführungsvertrag einzuräumen. Die Regelung trägt damit auch dem Umstand Rechnung, dass eine zunehmende Zahl von hauptamtlichen Bürgermeistern nach Einführung der Direktwahl selbst nicht über die von § 15 Abs. 2 geforderten Qualifikationen verfügt. Die Mitbestimmung ist dadurch beschränkt, dass die betreffende Person Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung sein muß. Die Einstellung und Dienstaufsicht über diese Mitarbeiter liegt jedoch zunächst in der Hand der Gemeinde.

Andererseits verbindet sich mit dem Vorschlag das Signal der Schwächung des hauptamtlichen Bürgermeisters der geschäftsführenden Gemeinde, der Dienstvorgesetzter aller Mitarbeiter der Gemeinde bleibt. Dieser könnte gegenüber dem Amt die Rechte und Pflichten eines LVB dann nicht mehr wahrnehmen. Weder können die amtsangehörigen Gemeinden sich noch an den Bürgermeister wenden (z. B. bei der Durchführung von Weisungsaufgaben, § 15 Abs. 3), noch hat er die Rechte z. B. aus § 12 Abs. 6 AO. Gleichzeitig bleibt er aber verantwortlich für die gesamte Verwaltung. Der Beschäftigte jedoch hat ohne weiteres keine Weisungsbefugnis gegenüber den übrigen Mitarbeitern der Verwaltung, sondern ist stets auf eine zusätzliche Weisung des Bürgermeisters angewiesen. Der den besonderen Weisungen des Amtsvorstehers unterliegende LVB kommt also innerhalb der Gemeindeverwaltung in eine automatische Konfliktlage zum Bürgermeister und verfügt in vielen Fällen nicht über die aus Sicht des Amtes notwendigen Kompetenzen, Weisungsbefugnisse und Zuständigkeiten innerhalb der Gemeindeverwaltung. Aus diesen Gründen hatte der SHGT nach ausführlichen Beratungen im Jahre 2005 davon abgesehen, eine solche Regelung vorzuschlagen.

Zu Art. 3 Ziff. 15 (§ 24 a AO)

Änderung folgt § 9 (neu.)

Zu Art. 4, GkZ

Es handelt sich um verschiedenen Folgeänderungen.

Zu Art. 5, Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz

Dass hier eine weitere Änderung des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes vorgeschlagen wird, ist bezeichnend. Der SHGT hält Kreisgrenzen übergreifende Ämter nicht für dauerhaft tragfähig.

Zu Art. 6, Verordnungsermächtigung

Art. 6 überantwortet die Organisationshoheit von Gemeinden unter 8.000 Einwohner künftig vollständig der Verordnungsmacht des Innenministeriums und beseitigt sie somit. Ohne das Parlament noch weiter damit befassen zu müssen, könnte der Innenminister damit künftig allen hauptamtlich verwalteten Gemeinden unter 8.000 Einwohner diese Verwaltung und den hauptamtlichen Bürgermeister „wegnehmen“. Kriterien wie Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe, Bürgerwille, Ehrenamt, zentralörtliche Funktion, touristische Bedeutung, absehbare Entwicklung der Einwohnerzahl, wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven, besondere kommunalverfassungsrechtliche und geographische Verhältnisse fehlen für das Ob und das Wie der Ent-

scheidung. Die Ermächtigung genügt daher verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und Bestimmtheit nicht.

Die Anordnung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GKZ gemäß Artikel 5 Ziff. 2 ist zudem völlig systemfremd, da dieses Modell grundsätzlich auf freiwilligen Vereinbarungen der Partner beruht und zahlreiche Fragen durch die Vereinbarung der Partner im Wege der Verhandlung geregelt werden müssen.

Wie systemfremd diese Vorstellung ist, belegt Ziffer 3, demzufolge das Innenministerium offenbar sogar die Einzelheiten der vertraglich zu regelnden Gegenstände vorgeben, also offenbar den notwendigen Vertrag durch Verordnung ersetzen will. In diesem Fall gäbe es Verwaltungsgemeinschaften eigener Art, denen tatsächlich kein öffentlich-rechtlicher Vertrag, sondern eine durchgreifende Regelung des Innenministeriums zugrunde läge. Damit wird das klassisch freiwillige, auf Konsens auf Augenhöhe basierende Modell des öffentlich-rechtlichen Vertrages nach § 19 a GKZ ad absurdum geführt. Auch dies offenbart einen grundlegenden Bruch mit dem in den vergangenen 50 Jahren in Schleswig-Holstein gepflegten Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung.

Das bisherige, weitgehend konzeptionslose und die Konzepte der kommunalen Landesverbände völlig ignorierende Vorgehen der Landesregierung bei der Verwaltungsstrukturreform lässt nicht vermuten, dass die Ermächtigungen in Artikel 6 des Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetzes sachgemäße Anwendung finden würden. Artikel 6 sollte daher vollständig gestrichen werden.

Soweit überhaupt Entscheidungen zu treffen sind, sollte dies durch den Gesetzgeber selbst erfolgen. Dieser muss die Verantwortung für die Entscheidungen und die Folgen übernehmen.

Zu Artikel 7. Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmung in Ziff. 1 verkompliziert das Zusammenspiel der verschiedenen Gesetzesänderungen abermals und führt dazu, dass für einen bestimmten Übergangszeitraum künftig drei Gesetze, nämlich die Gemeindeordnung, das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz und das Zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz parallel gelesen werden müssen, um die aktuelle Rechtslage feststellen zu können. Dies ist ein unzumutbarer Umgang mit der Gemeindeordnung.

Die Erweiterung der Wahlmöglichkeiten in Artikel 6 Ziff. 2 wird begrüßt.

Die Möglichkeiten in Artikel 6 Ziff. 3, die Amtsumlage durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit Zustimmung aller betroffenen Gemeinden abweichend von § 22 der Amtsordnung und § 29 des FAG zu bestimmen, entspricht einer Forderung des Gemeindetages und wird begrüßt. Anderenfalls müssten die Verwaltungszusammenschlüsse teilweise zu einer ungerechten Verteilung von Kosten zwischen den neuen Amtsgemeinden führen. Der SHGT geht allerdings davon aus, dass die Sonderregelung in vielen Fällen auch nach Ablauf von 6 Jahren weiterhin notwendig sein wird.

Ziffer 4 enthält eine notwendige Übergangsregelung.

Weitere ungelöste Probleme

Der Gesetzentwurf greift eine Reihe von Forderungen des Gemeindetages auf, die seit rund einem Jahr vorliegen. Andere wesentliche Vorschläge des SHGT sollen offenbar nach wie vor nicht umgesetzt werden. So bleibt nach wie vor das Problem ungelöst, dass künftig größere Gemeinden ohne eigene Verwaltung statt eines ehrenamtlichen einen hauptamtlichen Bürgermeister zur Wahrung ihrer Interessen und zur Führung ihrer Geschäfte benötigen.

Ungelöst bleibt auch die Problematik, dass eine Vielzahl sich bildender größerer Ämter künftig eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte einstellen muss. Das Problem der Gleichstellungsbeauftragten könnte ohne Veränderungen der vom Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz neu eingeführten Einwohnergrenze dadurch gelöst werden, dass die Einwohnerzahl auf die einzelne Gemeinde und nicht auf das ganze Amt bezogen wird. Denn die Gleichstellungsbeauftragte ist in erster Linie für die Bürgerinnen und Bürger und nicht für die Mitarbeiter der Amtsverwaltung da. Außerdem sind alle vermeidbaren Kostenpflichten angesichts des angedrohten Eingriffs des Landes in den kommunalen Finanzausgleich obsolet.

Weiterhin ist schließlich auf die übrigen Forderungen des SHGT zur Weiterentwicklung der Amtsordnung hinzuweisen, die seit dem Jahr 2002 dem Innenministerium und dem Landtag vorliegen. Da dieses Gesetz voraussichtlich die letzte Gelegenheit zur Überarbeitung der AO in dieser Wahlperiode ist, sind Landesregierung und Landtag nun aufgefordert, die Konzepte des SHGT aufzugreifen. Die vom Koalitionsvertrag geforderte Weiterentwicklung der Amtsordnung wird mit diesem vorliegenden Gesetzentwurf verfehlt.

Ergänzend dazu gibt es Vorschläge des SHGT zur Weiterentwicklung des GKZ und zur Entwicklung einer so genannten Verbund-Verwaltung aus dem Jahre 2003 bzw. eines „gemeinsamen Büros“ (aus 2005). All diese Konzepte und Vorschläge des SHGT sind weder vom Innenministerium noch vom Landtag bisher eingehend behandelt und beantwortet worden.

Weiter ungelöst bleibt auch die Zulassung von Zweckverbänden innerhalb eines Amtes sowie die Deregulierung der GO (z. B. § 16 b, § 47 f) GO).

Nach Presseberichten sollen mit dem Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetz auch weitere Fragen behandelt werden, die im bisherigen Entwurf noch nicht angesprochen wurden. Der SHGT schlägt in diesem Zusammenhang vor, die **passive Wahlberechtigung für hauptamtliche Bürgermeister für die Kreistage wieder einzuführen**. Gerade wenn die Kreise im Zuge der Funktionalreform noch stärker den Charakter von staatlichen Vollzugsbehörden gewinnen, die Kreise als Teile der Verwaltungsregionen stärker als bisher mit der Regionalplanung befaßt sind und die Finanzierung der Kreise weiter zu erheblichen Teilen durch die Kreisumlage erfolgt, ist diese Erweiterung der möglichen Zusammensetzung der Kreistage erforderlich. Erfahrungen in anderen Bundesländern sind positiv und lassen sich auch auf Schleswig-Holstein übertragen.

Welches Leitbild hat die Landesregierung?

Ingesamt wirft der Gesetzentwurf die Frage auf, welches Leitbild die Landesregierung von den Ämtern tatsächlich hat und welche Entwicklung angestrebt wird. Ein Konzept und eine klare Antwort darauf werden nicht erkennbar.

Wenn angeblich das Ehrenamt in den Gemeinden und die Bürgernähe gestärkt werden sollen, aber andererseits

- die Bildung großer Ämter mit oftmals mehr als 15.000 oder 20.000 Einwohnern erzwungen wird,
- die Möglichkeit einer Führung des Amtes durch den ehrenamtlichen Amtsvorsteher nicht mehr Maßstab für die Größe eines Amtes ist,
- daher die Zahl hauptamtlich geleiteter Ämter steigen wird,
- dem Amt gesetzlich die Selbstverwaltungsaufgabe Schulträgerschaft zugewiesen und so die Verwaltungseinheit anstelle der Gemeinde gestärkt werden soll,
- die Organisationshoheit gerade der amtsfreien Gemeinden unter 8.000 Einwohner beseitigt wird,
- der in mehreren Volksabstimmungen, Demonstrationen und Einwohnerversammlungen eindeutig bekundete Bürgerwille keine Beachtung finden soll,

dann passt das nicht zusammen.

Wenn schlagwortartig immer wieder von Wirtschaftlichkeit die Rede ist, aber andererseits

- die tatsächliche Wirtschaftlichkeit bestehender Amts- und Gemeindeverwaltungen unter 8.000 Einwohner im Rahmen der Verordnungsermächtigungen keine Rolle spielt,
- zahlreiche Kommunen künftig anders als bisher hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte beschäftigen müssten,
- Verwaltungsstrukturen völlig unabhängig von der Frage gebildet werden sollen, welche Aufgaben diese Verwaltungen künftig zu erfüllen haben,

dann passt das nicht zusammen.

Wenn im Koalitionsvertrag von den „rechtlichen Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Ämter“ die Rede ist und innerhalb weniger Monate die Amtsordnung zweimal grundlegend geändert werden soll, aber andererseits

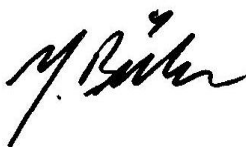
- diese Änderungen unübersichtliches gesetzgeberisches Stückwerk bleiben,
- die intensiven Vorarbeiten und Vorschläge des Gemeindetages zur Weiterentwicklung der Amtsordnung keinerlei Berücksichtigung finden,
- die Ziele und Endvorstellungen der Aufgaben, Größen und verfassungsrechtlichen Strukturen der Ämter nicht klargestellt werden,
- auf die Herbeiziehung kommunalverfassungsrechtlicher Expertise und externen Rates sowie eine gründliche fachliche Beratung im Landtag verzichtet wird (so jedenfalls beim Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz),

dann passt das nicht zusammen.

Immer öfter entsteht an der Basis der kommunalen Selbstverwaltung der Eindruck, dass entgegen der öffentlichen Bekundungen die Grundstruktur unserer Amtsverfassung innerhalb der Landesregierung nicht mehr die nötige Akzeptanz hat sondern eine Entwicklung der Ämter zu Großgemeinden konkret vorbereitet wird. Dies wäre insofern paradox, als sich das Amtsmodell bei vielen derzeitigen Verwaltungszusammenschlüssen als Lösung mit der breitesten Akzeptanz erweist.

Aus diesen Gründen bitten wir darum, ein Gesamtkonzept für die Entwicklung der Ämter vorzubereiten, bei dem die zahlreichen Vorarbeiten des SHGT Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Landesgeschäftsführer