

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Ausschussdienst und Stenographischer Dienst

N i e d e r s c h r i f t

Sonderausschuss „Fortschreibung des kommunalen Verfassungsrechts“

3. Sitzung

am Montag, dem 28. Mai 2001, 10:00 Uhr,
im Konferenzsaal des Landtages

Anwesende Abgeordnete

Maren Kruse (SPD)

Vorsitzende

Peter Eichstädt (SPD)

Klaus-Peter Puls (SPD)

Thomas Rother (SPD)

Siegrid Tenor-Alschausky (SPD)

Heinz Maurus (CDU)

Jutta Scheicht (CDU)

in Vertretung von Thorsten Geißler

Monika Schwalm (CDU)

Günther Hildebrand (FDP)

Karl-Martin Hentschel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Weitere Abgeordnete

Joachim Behm (FDP)

Silke Hinrichsen (SSW)

Fehlende Abgeordnete

Klaus Schlie (CDU)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:	Seite
1. Direktwahl/Trennungsprinzip	4
a) Landrätinnen und Landräte	
b) Hauptamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister	8
c) Ehrenamtliche Bürgermeisterin und ehrenamtlicher Bürgermeister	10
d) Qualifikationsanforderungen für Kandidatinnen und Kandidaten	12
e) Abberufung von direkt gewählten Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern	14
2. Verschiedenes	17

Die Vorsitzende, Abg. Kruse, eröffnet die Sitzung um 10:05 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Direktwahl/Trennungsprinzip

a) Landrätinnen und Landräte

Umdrucke 15/1079, 15/1125, 15/1134

Der Sonderausschuss „Fortschreibung des kommunalen Verfassungsrechts“ folgt einvernehmlich dem von Abg. Puls unterbreiteten Verfahrensvorschlag, wonach zunächst einmal die Fraktionen und die Vertreter der kommunalen Landesverbände eine Stellungnahme zu den einzelnen Punkten des Arbeitsauftrages des Sonderausschusses abgeben sollen. Unter Hinweis auf die in der 2. Sitzung getroffene Verfahrensregelung, nach der der Ausschuss im Herbst zu einer Beschlussfassung kommen wolle, lehnt der Sonderausschuss den Vorschlag von Abg. Maurus mit Mehrheit ab, unverzüglich über diejenigen Punkte abzustimmen, über die Einigkeit besteht.

Für eine Beibehaltung der Direktwahl von Landrätinnen und Landräte sprechen sich Abg. Puls, Abg. Maurus, Abg. Hildebrand und Abg. Hentschel im Namen ihrer Fraktionen aus, während Abg. Hinrichsen für den SSW für die Abschaffung der Direktwahl plädiert.

Unter Hinweis auf das von der SPD eingereichte Vorschlagspapier, Umdruck 15/1125, begründet Abg. Puls die Beibehaltung der in § 43 Abs. 1 Kreisordnung (KrO) verankerten Direktwahl der Landrätinnen und Landräte damit, dass keine Notwendigkeit zur Änderung der Rechtslage bestehe. Schließlich habe die Direktwahl weder zu einer Funktionsverschiebung noch zu einer Gewichtsverlagerung zulasten des Ehrenamtes und zugunsten des Hauptamtes geführt. Eine Verschiebung der Kompetenzen sei damit nicht gegeben. Die Neuerung bestehe einzig in der Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger statt durch die Kreistage.

Dem von den Kreisen vorgebrachten Einwand, ein wesentlicher Teil der Aufgaben seien Aufgaben nach Weisung, was gut qualifizierte Landrätinnen und Landräte erfordere, begegnet Abg. Puls mit dem Hinweis darauf, dass die Qualität der Aufgaben in den Kreisen mit der Direktwahl der Landrätinnen und Landräte nichts zu tun habe. Die Kreise seien gehalten, die Aufgaben nach Weisung sowie die Selbstverwaltungsaufgaben für die Bürgerinnen und Bür-

ger gut auszuführen. Die Direktwahl ziele gerade auf gut qualifizierte Landrätinnen und Landräte ab.

Mit Blick auf die Wahlbeteiligung verweist Abg. Puls auf eine Dokumentation über die Wahlergebnisse, die im Rahmen des 19. Landtagsforums zum Thema „Die Kommunalverfassung auf dem Prüfstand“ im Auftrag des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages veröffentlicht wurde. Danach sei die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zu den Landrätinnen und Landräten nicht so gering wie in der Öffentlichkeit oftmals dargestellt.

Abg. Puls merkt abschließend an, die SPD-Fraktion spreche sich gegen die Abschaffung eines bereits eingeführten plebiszitären Elements aus, weil die Direktwahl ein Angebot an die Bürgerinnen und Bürger darstelle, von dem sie Gebrauch machen könnten, sofern sie es wünschten.

Abg. Maurus führt für die CDU-Fraktion aus, die Direktwahl als ein Instrument der unmittelbaren Demokratie habe sich bewährt. Allerdings lasse die Wahlbeteiligung zu wünschen übrig. Dies sei jedoch vielmehr ein Problem der Parteien, die im Zuge ihrer Öffentlichkeitsarbeit die Bedeutung der Direktwahlen mehr in das Bewusstsein der Bevölkerung rücken müssten.

Kritisch äußert sich Abg. Maurus hingegen hinsichtlich einer festzustellenden Aufgabenverlagerung hin zum hauptamtlichen Landrat. Man müsse überprüfen, ob es hier nicht zu einer Schwächung des Ehrenamtes gekommen sei, eine Schlussfolgerung, die die CDU-Fraktion in ihrem Gesetzentwurf bereits gezogen habe. Aus Sicht der CDU-Fraktion sei es daher erforderlich, das Ehrenamt zu stärken.

Die FDP-Fraktion spreche sich für die Beibehaltung der Direktwahl aus, um Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden, teilt Abg. Hildebrand mit. Zudem sollen die Wählerinnen und Wähler eine möglichst große Entscheidungsbreite erhalten. Alle anderen Fragen hätten sich diesem Prinzip unterzuordnen. Hinsichtlich der Effizienz und Effektivität vertrete die FDP-Fraktion jedoch die Ansicht, dass das jetzige System dann zu einer schlagkräftigeren Verwaltung führe, wenn es klare Aufgabenzuweisungen gebe. Abg. Behm ergänzt die Ausführungen von Abg. Hildebrand. So bereite der FDP-Fraktion die geringe Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen Sorge. Daher müsse überlegt werden, wie die Wahlen für die Wählerinnen und Wähler durchschaubarer und attraktiver gestaltet werden könnten.

Abg. Hentschel betont, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe sich zwar für die Beibehaltung der Direktwahl der Landrätinnen und Landräte ausgesprochen. Dennoch gebe es

innerhalb seiner Fraktion noch erhebliche Bedenken. Eine abschließende Meinung dazu hätte seine Fraktion noch nicht gefunden.

Für die Abschaffung der Direktwahl sowohl der Landrätinnen und Landräte als auch der hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister spreche aus Sicht des SSW - so Abg. Hinrichsen -, dass sich ein großer Teil der Bevölkerung nicht in den Landrätinnen und Landräten wiederfinden könne, da nur derjenige die Wahl gewinne, der die meisten Stimmen auf sich vereinige. Darüber hinaus stelle sich bei der Abwahl einer Landrätin oder eines Landrates das Problem, dass hierfür - im Gegensatz zur Wahl - ein Quorum erforderlich sei. Aus diesen Gründe plädiere der SSW auch gegen die Einführung der Direktwahl ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

Herr Erps trägt die schriftliche Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages vor, Umdruck 15/1134, die dieser Niederschrift als Anlage beigefügt ist.

Herr Dr. Borchert vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag richtet die Aufmerksamkeit auf die Frage der Systemgerechtigkeit in der Kommunalverfassung, die es zu erhalten gelte. Dieses System sehe die Direktwahl von hauptberuflich tätigen Bürgermeistern und Landräten vor, während diejenigen, die in der Verwaltung ehrenamtlich Leitungsfunktionen ausübten, von der Direktwahl ausgeschlossen seien. Das sei schlüssig - auch wenn es wie beispielsweise in der süddeutschen Kommunalverfassung andere Betrachtungsweisen gebe -, da es sich um getrennte Bereiche handle. Herr Dr. Borchert erachtet es auch deshalb für sinnvoll, Ehrenämter nicht über Direktwahlen zu vergeben, weil damit nicht die Funktion der Verwaltungsleitung verbunden sei.

Herr Dr. Borchert äußert sein Bedauern darüber, dass der Begriff des Trennungsprinzips von dem notwendigen Miteinander von Ehrenamt und Hauptamt ablenke. Herr Dr. Borchert ruft in Erinnerung, dass es schon immer funktional unterschiedliche Aufgabenzuweisungen gegeben habe. Ausgehend von einer funktionalen Aufgabengliederung gebe es keinen offenkundigen Änderungsbedarf. Unter der Prämisse, dass hauptberufliche Funktionen in der Kommunalverwaltung durch Wahlen entschieden werden sollen, müsse dies in der Kommunalverfassung ebenfalls konsequent durch alle hauptberuflichen Wahlbeamten, Landräte und hauptamtlichen Bürgermeister sichergestellt werden.

Herr Rentsch nimmt von einer Stellungnahme mangels Betroffenheit des Städteverbandes Schleswig-Holstein Abstand.

Abg. Eichstädt wirft die Frage auf, ob der Schleswig-Holsteinische Landkreistag der Auffassung der Kreispräsidentinnen und -präsidenten folge, wonach die Direktwahl der Landrätinnen und Landräte abgeschafft und der Hauptausschuss verwaltungsleitendes Organ werden solle. Herr Erps erwidert darauf, dass die Kreispräsidenten nicht der Landkreistag seien, und bezieht sich auf den Beschluss der Mitgliederversammlung vom 16. November 2000, die zu dieser Frage keine Entscheidung gefasst habe. Herr Erps äußert die Vermutung, dass die nächste Mitgliederversammlung am 7. September 2001 ebenfalls zu keiner anderen Einschätzung gelangen werde.

Ferner teilt er mit, dass der Schleswig-Holsteinische Landkreistag zurzeit eine einheitliche Stellungnahme erarbeite, wie dies bereits im Frühjahr vergangenen Jahres durch die Arbeitsgruppe der Landräte und Kreispräsidenten geschehen sei. Ergebnis sei gewesen, das Trennungsprinzip beizubehalten und die Direktwahl der Landrätinnen und Landräte abzuschaffen. Dabei solle der Hauptausschuss stärker in Richtung auf eine Koordinierungsfunktion positioniert werden, ohne die anderen Ausschüsse zu schwächen.

Der Sonderausschuss beauftragt den Wissenschaftlichen Dienst zu überprüfen, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, die Abwahl einer Landrätin oder eines Landrates an ein Quorum zu knüpfen, während für die Wahl zur Landrätin und zum Landrat kein Quorum erforderlich sei.

Der Ausschuss erbittet die im Auftrag des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags erstellte Dokumentation über Direktwahlen in den Gemeinden, Städten und Kreisen in Schleswig-Holstein.

b) Hauptamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

Die Beibehaltung der Direktwahl hauptamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister unterstützen die Fraktionen von SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, während sich der SSW für die Abschaffung der Direktwahl einsetzt.

Abg. Puls führt als Begründung für die Haltung der SPD-Fraktion das Argument der Systemgerechtigkeit an. Sofern eine Direktwahl erforderlich sei, habe sich diese im Sinne einer Gleichbehandlung sowohl auf die Landrätinnen und Landräte als auch auf die hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu erstrecken.

Abg. Maurus verweist auf seine unter Punkt 1. a) dargelegte Begründung.

Abg. Hildebrand legt dar, aus Sicht der FDP-Fraktion habe sich die Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bewährt, und stellt ein sehr differenziertes Wählerverhalten fest. So sei das eine oder andere Mal ein Bürgermeister gewählt worden sei, ohne über die entsprechende parlamentarische Mehrheit im Gemeinderat oder Stadtparlament zu verfügen. Was die geringe Wahlbeteiligung anbelange, so sei diese dann nachvollziehbar, wenn es zum Teil nur einen Bewerber gebe.

Hinsichtlich der Direktwahl hauptamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister macht Abg. Hentschel trotz des Votums für die Beibehaltung der Direktwahl auf Bedenken und eine noch nicht abgeschlossene Meinungsbildung seiner Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufmerksam.

Gegen eine Direktwahl hauptamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister spreche nach Ansicht des SSW die unterschiedliche Wahlbeteiligung, legt Abg. Hinrichsen dar. Problematisch sei ferner das Trennungsprinzip, das zu einer starken Schwächung des Ehrenamtes durch die Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister geführt habe.

Herr Rentsch informiert darüber, dass sich der Städteverband Schleswig-Holstein für eine Beibehaltung der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Oberbürgermeister in den Städten ausgesprochen habe. Nach Ansicht des Städteverbandes sei es den Bürgerinnen und Bürgern schwer vermittelbar, wenn ihnen diese übertragene Zuständigkeit entzogen würde. Zudem wäre Schleswig-Holstein das einzige Bundesland, das die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wieder abschaffen würde.

Herr Rentsch kritisiert den Begriff des Trennungsprinzips als missverständlich, da er eine Trennung sowohl auf ehrenamtlicher wie auch auf hauptamtlicher Seite suggeriere. Es handle sich jedoch nach wie vor um eine einheitliche kommunale Selbstverwaltungsebene. Einem direkt gewählten Verwaltungschef müssten klare Kompetenzen zugewiesen werden. Der Begriff des Trennungsprinzips sollte vielmehr ersetzt werden durch eine klare und zurechenbare Abgrenzung der Zuständigkeiten. Ferner macht Herr Rentsch darauf aufmerksam, dass eine gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern verantwortbare Verwaltungsleitung eine gewisse Qualifikation des jeweiligen Verwaltungschefs erfordere.

Herr Rentsch merkt an, die geringe Wahlbeteiligung sei nicht nur ein Problem der Parteien, sondern auch auf die Kommunalwahlkämpfe sowie auf die Aufstellung der Kandidaten zurückzuführen.

Der Gemeindetag ist ebenfalls für die Beibehaltung der Direktwahl hauptamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, teilt Herr Dr. Borchert mit. Die Direktwahl habe sich auf der Basis des jetzt geltenden Verfassungsrechts bewährt. Die Wahlbeteiligung in den Gemeinden sei mit teilweise über 70 % relativ positiv. Es liege in der Verantwortung des Bürgers, ob er von seinem Wahlrecht Gebrauch mache oder nicht.

Herr Erps vom Schleswig-Holsteinischen Landkreistages verzichtet mangels Betroffenheit auf eine Stellungnahme.

Abg. Puls greift den Hinweis von Herrn Rentsch auf, die Möglichkeiten der Wahlbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, und regt an, beispielsweise Wahltermine zusammenzulegen. Er bittet die Landesregierung darum, das Potenzial an Möglichkeiten zur Verbesserung der Wahlbeteiligung darzustellen.

c) Ehrenamtliche Bürgermeisterin und ehrenamtlicher Bürgermeister

Die Vertreter der Fraktionen von SPD und SSW lehnen die Einführung der Direktwahl ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ab, während die Vertreter der Fraktionen von CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Einführung der Direktwahl befürworten.

Abg. Puls argumentiert - ähnlich wie Herr Dr. Borchert - mit dem Aspekt der Systemgerechtigkeit. Gegen eine Direktwahl spreche die Tatsache, dass die Funktionen der zu Wählenden nicht vergleichbar seien.

Zur Begründung der Haltung des SSW verweist Abg. Hinrichsen auf die unter Punkt 1. a) gemachten Ausführungen.

Demgegenüber folge die CDU-Landtagsfraktion dem Beschluss des Landesparteitages der CDU, wonach Bürgermeisterinnen und Bürgermeister direkt gewählt werden sollen, teilt Abg. Schwalm mit. Die CDU-Fraktion erachte es für problematisch, dass Wählerinnen und Wähler in den Städten das Recht auf eine Direktwahl hätten, während die Direktwahl im ländlichen Gebiet auf der ehrenamtlichen Ebene versagt sei. Dadurch schaffe man Wählerinnen und Wähler zweiter Klasse. Abg. Schwalm stimmt zwar darin überein, dass sich die Aufgaben eines hauptamtlichen Bürgermeisters wesentlich von denen eines ehrenamtlichen Bürgermeisters unterscheiden. Der ehrenamtliche Bürgermeister sei jedoch gerade in kleineren Gemeinden als Ansprechpartner hautnah an der Bevölkerung. Auch wenn es einen Systembruch darstelle, sollte die Direktwahl eingeführt werden. Die CDU-Fraktion schlägt vor, dass der oder die Gewählte auf die Fraktion der Partei oder Wählergruppe angerechnet werden sollte, von der er oder sie vorgeschlagen worden sei.

Abg. Hildebrand räumt zwar einen gewissen Systembruch ein. So seien die Funktionen und Positionen hauptamtlicher und ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nicht völlig identisch seien. Dennoch gebe es auch Überschneidungen. So stelle auch der ehrenamtliche Bürgermeister die Verwaltung und damit ein ausübendes Organ dar, begründet Abg. Hildebrand die Empfehlung der FDP-Fraktion. Außerdem gibt er zu bedenken, dass der Bekanntheitsgrad eines ehrenamtlichen Bürgermeisters als Repräsentant größer als der eines Landrates sei.

Ferner bestehe keine Notwendigkeit, dass der ehrenamtliche Bürgermeister oder die ehrenamtliche Bürgermeisterin die Mehrheit in der Gemeinde hinter sich habe, da es in der Kom-

munalverfassung keine Dualität von Regierung und Opposition gebe. Auf kommunaler Ebene seien alle Fraktionen und Gemeindevertreter gehalten zusammenzuarbeiten.

Abg. Hildebrand regt im Namen der FDP-Fraktion an, die Amtszeit ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister mit der Legislaturperiode der Gemeindevertretung zu koppeln.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erachtet eine Direktwahl ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister für notwendig, weil sie über einen hohen Bekanntheitsgrad verfügten und damit eine hohe Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Kommunalpolitik ermöglichen. Die Direktwahl sei im Interesse der Attraktivität der Kommunalpolitik. Auch hier verlaufe die Diskussion in seiner Partei kontrovers.

Der von Abg. Hildebrand eingebrachte Vorschlag, die Amtsdauer ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister an die Wahlperiode der Gemeinderäte zu koppeln, sei vernünftig und angemessen.

Mit Blick auf das Funktionalprinzip ergebe sich nach Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages seit der letzten Änderung der Kommunalverfassung keine neue Diskussionslage. Die Hauptfunktion ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sei der Vorsitz in den ehrenamtlich geleiteten Gemeinden. Alle anderen Aufgaben leiteten sich aus dieser Funktion ab.

Herr Dr. Borchert stellt fest, dass es nun einmal Systembrüche gebe. Entscheidend sei jedoch, dass es keine Änderung der Funktionen gebe. Der ehrenamtliche Bürgermeister leite keine eigene Verwaltung. Daher sei die Frage der Direktwahl ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nicht anders zu beurteilen als in der Vergangenheit.

Herr Rentsch kündigt an, der Städteverband Schleswig-Holstein werde sich zu diesem Thema erst dann äußern, wenn konkretere Vorstellungen derjenigen Parteien vorlägen, die für die Direktwahl ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister seien.

d) Qualifikationsanforderungen für Kandidatinnen und Kandidaten

Die Beibehaltung der in § 57 Abs. 3 S. 2 GO und § 43 Abs. 3 S. 2 KrO festgelegten Qualifikationsanforderungen an die Kandidatinnen und Kandidaten empfehlen Abg. Puls, Abg. Maurus und Abg. Hildebrand für ihre jeweilige Fraktion, während Abg. Hentschel diese im Namen seiner Fraktion ablehnt und sich Abg. Hinrichsen einer Stellungnahme enthält.

Abg. Puls führt aus, geeignete, befähigte und sachkundige Verwaltungsbeamte sowohl auf Kreis- wie auch auf Gemeindeebene seien unerlässlich. Eine Streichung dieser Qualifikationskriterien würde zu einer Schwächung des Ehrenamtes führen.

Dem vom Innenministerium angeführten Argument eines möglichen Prozessrisikos aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe der Eignung, Befähigung und Sachkunde hält Abg. Puls entgegen, dass alle Gesetze eine unübersehbare Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe enthielten, die alle ein Prozessrisiko beinhalteten. Allerdings gebe es hinsichtlich der Begriffe der Eignung, Befähigung und Sachkunde eine relativ gefestigte Rechtsprechung im Bereich des Beamtenrechts, die auch hier anwendbar sein könnte.

Die SPD-Fraktion favorisiere diese allgemeine Formulierung im Unterschied zum Städteverband Schleswig-Holstein, weil sie am besten die Möglichkeit auch für die jeweiligen Wahlausschüsse biete, die Eignung, Befähigung und Sachkunde zu prüfen. Alles, was der Städteverband an Formulierungsvorschlägen unterbreite, sei durch diese allgemeinen Begriffe erfasst.

Die Beibehaltung der gesetzlichen Qualifikationsanforderungen erachtet die CDU-Fraktion für notwendig, da sie sich bewährt hätten, teilt Abg. Maurus mit.

Abg. Hildebrand qualifiziert die drei Rechtsbegriffe der Eignung, Befähigung und Sachkunde als erschöpfend. Sollten sich im Verlauf der Diskussionen jedoch präzisere Formulierungen finden, stehe die FDP-Fraktion diesen aufgeschlossen gegenüber.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vertrete die Auffassung, so Abg. Hentschel, dass die gesetzlich normierten Anforderungen keinen Einfluss auf die Qualifikation der Bewerber hätten. Für Bewerber von Parteien sei die Qualifikation in der Regel automatisch dadurch gegeben, dass sie vorher in der Gemeindevertretung tätig gewesen seien. Die Qualifikationsanforderungen spielten lediglich für Einzelbewerber oder Drittkandidaten von Wählergemeinschaften eine Rolle, die bisher noch nicht kommunalpolitisch tätig gewesen seien.

Durch das jetzige Verfahren werde lediglich vorgetäuscht, dass Qualifikationen gewährleistet seien. Dies sei in der Realität nicht zwangsläufig gegeben, zumal die Anforderungen an den Leiter einer Behörde wesentlich höher seien als bei einer Tätigkeit in der Gemeindevertretung. Die Erfüllung der Kriterien sei nicht gleichzusetzen mit der Befähigung, eine Behörde zu leiten. Die Bevölkerung, nicht aber die Verwaltung sollte darüber entscheiden, wer sich zu bewerben habe.

Eine Diskussion über die Kriterien, die sich hauptsächlich auf die Kandidaten der Direktwahl bezögen, erachtet Abg. Hinrichsen für nicht erforderlich, da sich der SSW gegen die Direktwahl ausspreche.

Herr Rentsch betont, der Städteverband Schleswig-Holstein habe zu dieser Frage eine gesplante Auffassung. Der Städtebund plädiere für eine Beibehaltung der Kriterien der Eignung, Befähigung und Sachkunde. Allerdings müsse man sich den Gegebenheiten stärker anpassen. Nach dem Wortlaut zu urteilen, könnten viele Bewerber gar nicht zugelassen werden, die in der Vergangenheit zur Wahl zugelassen worden seien. Dies sei auch mit Blick auf eine mögliche enge Rechtsprechung zu berücksichtigen.

Demgegenüber vertrete der Städtetag die Auffassung, dass die Rechtsbegriffe der Eignung, Befähigung oder Sachkunde ersatzlos aus dem Gesetz gestrichen werden sollten, und begründet dies damit, dass alle anderen Bundesländer die Qualitätskriterien gestrichen hätten. Es gebe in den Parteien genügend Sachverstand, um festzustellen, welche Fähigkeiten die Kandidaten hätten.

Herr Rentsch weist abschließend darauf hin, dass es zwei Fälle gebe, in denen Bürger nachträglich die Eignung, Befähigung und Sachkunde der von den Fraktionen aufgestellten und gewählten Personen überprüfen ließen.

Herr Dr. Borchert teilt mit, dass der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag uneingeschränkt die Beibehaltung der Qualifikationsanforderungen favorisiere, und macht geltend, die unbestimmten Rechtsbegriffe der Eignung, Befähigung und Sachkunde hätten in der schleswig-holsteinischen Kommunalverfassung eine lange Tradition und seien in bestimmten Bereichen sogar gerichtsfest.

Herr Erps unterstreicht, der Schleswig-Holsteinische Landkreistag halte die Qualifikationskriterien trotz Auslegungsschwierigkeiten für erforderlich.

e) Abberufung von direkt gewählten Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern

Abg. Puls schlägt im Zusammenhang mit der Abberufung direkt gewählter Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber im Namen der SPD-Fraktion vor, für einen Abwahantrag sowie für die Abwahlmehrheit der Wahlberechtigten ein einheitliches Quorum von 20 % der Wahlberechtigten festzulegen. Gemäß § 57 d Abs. 1 und 2 GO und § 47 Abs. 1 und 2 KrO sei bislang ein Quorum von 25 % beziehungsweise ein Drittel der Wahlberechtigten erforderlich.

Ferner regt die SPD-Fraktion an, nach Einleitung des Abwahlverfahrens sollten die Amtsgeschäfte der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters beziehungsweise der Landrätin oder des Landrates bis zum Ende des Abwahlverfahrens ruhen.

Abg. Puls begründet diese Vorschläge damit, dass es den Bürgerinnen und Bürgern, die einen Amtsinhaber direkt wählten, möglich sein müsse, ihn faktisch auch wieder abwählen zu können, sofern er seine Aufgaben nicht zufrieden stellend erledige.

Abg. Puls spricht sich gegen den Vorschlag aus, einen direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten durch die Mehrheit der Gemeindevertretung oder des Kreistages wieder abwählen zu lassen. Dies sei aus Sicht der SPD verfassungsrechtlich unzulässig. Eine vom Volk gewählte Person dürfe auch nur vom Volk abgewählt werden.

Abg. Maurus führt aus, ein direkt gewählter Bürgermeister habe die höchste Legitimation. Um seinen Auftrag vernünftig ausführen zu können, bedürfe er des nötigen Schutzes und der nötigen Sicherheit. Daher vertrete die CDU-Fraktion die Auffassung, dass das jetzige Verfahren beibehalten werden sollte. Von einer Senkung der Quoren halte die CDU-Fraktion nichts. Solange ein Amtsinhaber nicht abgewählt sei, habe er seine Aufgaben wahrzunehmen. Eine vorübergehende Entbindung von den Dienstgeschäften käme einer Vorverurteilung gleich.

Abg. Hildebrand stimmt Abg. Puls darin zu, dass derjenige, der direkt gewählt sei, nur direkt wieder abgewählt werden könne. Überlegenswert sei die Senkung des Quorums auf 20 %. Abg. Hildebrand merkt jedoch an, mit Ausnahme der Frage der Abwahl von Amtsinhabern durch das Volk sei die Diskussion in seiner Fraktion noch nicht abgeschlossen.

Abg. Hentschel führt aus, in seiner Fraktion sei über ein modifiziertes Verfahren nachgedacht worden, wonach ein hauptamtlicher Bürgermeister mit einer Zweidrittelmehrheit der Vertretungskörperschaft abgewählt werden könne. Mittlerweile sehe seine Fraktion die verfassungsrechtlichen Bedenken, nämlich dass sich ein großes Legitimationsproblem ergeben könnte.

Über den Vorschlag der SPD-Fraktion, das Quorum auf 20 % zu senken, habe die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN noch nicht beraten.

Abg. Hinrichsen sieht einen Widerspruch darin, für die Wahl einer Amtsinhaberin oder eines Amtsinhabers kein Quorum vorzuschreiben, dies jedoch zur Voraussetzung für deren oder dessen Abwahl zu machen. Solange für die Direktwahl einer Amtsinhaberin oder eines Amtsinhabers kein Quorum erforderlich sei, könne es auch kein Quorum für die Abwahl geben.

Herr Erps hebt hervor, dass der Schleswig-Holsteinische Landkreistag die Auffassung von Abg. Hentschel teile und sich trotz verfassungsrechtlicher Bedenken für die Möglichkeit der Abwahl durch die Vertretungskörperschaft mit einer Zweidrittelmehrheit ausspreche. Er selbst teile die verfassungsrechtlichen Bedenken und plädiere daher für eine Abwahl durch das Volk.

Der von Abg. Puls vorgeschlagenen Senkung des Quorums auf 20 % zur Einleitung des Abwahlverfahrens könne er folgen, betont Herr Erps. Demgegenüber teile er mit Blick auf Art. 20 Grundgesetz die von Abg. Hinrichsen vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken.

Herr Dr. Borchert teilt mit, dass der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag noch keine verbindliche Meinung zu dem neuen Vorschlag habe. Über ein Antragsquorum von 20 % könne man sicherlich diskutieren. Die Möglichkeit der Antragstellung auf Abwahl bei gesenktem Quorum verbunden mit dem Ruhen der Amtsgeschäfte könnte jedoch die Gefahr bergen, jemanden vorübergehend aus dem Verkehr zu ziehen. Da es sich bei der Wahl der Amtsinhaberrinnen und Amtsinhaber um eine Personalwahl handele, regt Herr Dr. Borchert an, hinsichtlich der Stimmenverhältnisse eine Relation zwischen der Ursprungswahl und der Abwahl herzustellen.

Herr Dr. Borchert warnt davor, die Kommunalverfassung nicht immer an Einzelfällen zu orientieren, da man anderenfalls dem Auftrag des Gesetzgebers, generelle Regelungen zu schaffen, nicht gerecht werde.

Herr Rentsch schließt sich den Parteien an, die sich für eine Beibehaltung des Bürgerentscheids aussprechen. Es dürfe keine Abwahl einer Amtsinhaberin oder eines Amtsinhabers durch eine körperschaftliche Vertretung geben, da dies nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern auch den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber überhaupt nicht vermittelbar sei, eine Amtsinhaberin oder einen Amtsinhaber wählen, aber nicht abwählen zu dürfen.

Hinsichtlich der Abwahlmehrheit teilt der Städteverband Schleswig-Holstein die Auffassung der SPD-Fraktion.

Ohne die Frage des Ruhens der Amtsgeschäfte im Städteverband diskutiert zu haben, hebe er dafür eine gewisse Sympathie, betont Herr Rentsch. Fraglich sei jedoch, wann die Einleitung des Abwahlverfahrens eintreten solle. Auch müsse dieser Vorschlag in Relation zu den Quoren gesehen werden, um zu verhindern, dass eine relative Minderheit immer wieder das Ruhen der Amtsgeschäfte herbeiführen könne, obwohl die Abwahl keinen Erfolg habe. Herr Rentsch behält sich im Namen des Städteverbandes Schleswig-Holstein vor, eine abschließende Meinung dazu abzugeben.

Der Sonderausschuss beauftragt den Wissenschaftlichen Dienst ein Gutachten über die Frage zu erstellen, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, einen Landrat oder einen hauptamtlichen Bürgermeister, der vom Volk direkt gewählt werde, durch die Vertretungskörperschaft abwählen zu lassen.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Zu diesem Tagesordnungspunkt liegen keine Wortmeldungen vor.

Die Vorsitzende, Abg. Kruse, schließt die Sitzung um 11:45 Uhr.

gez. Maren Kruse
Vorsitzende

gez. Birgit Raddatz
Geschäfts- und Protokollführerin

Änderung der Kommunalverfassung

Direktwahl der Landräte

Die Direktwahl der Landräte ist nach Auffassung der Gremien des Landkreistages überhaupt nur dann gerechtfertigt, wenn das mit der neuen Kommunalverfassung 1997 eingeführte Trennungsprinzip auch in Zukunft beibehalten wird. Nur dann ist der vom Volk gewählte Hauptverwaltungsbeamte überhaupt in der Lage, der ihm übertragenen Verantwortung gegenüber dem Bürger gerecht zu werden.

Für den SH-Landkreistag stellt sich deshalb vorrangig die Frage nach der Zukunft des so genannten „Trennungsprinzips“.

Eine aus Landräten und Kreispräsident/Innen besetzte Arbeitsgruppe hatte sich bereits im Frühjahr des letzten Jahres gegenüber der Landesregierung dahingehend geäußert, im Falle einer Novellierung der Kreis- und Gemeindeordnung politisch an dem Trennungsprinzip in der Kommunalverfassung festhalten zu wollen.

Die Mitgliederversammlung des SH-Landkreistages hat am 16.11.2000 schließlich die Abgeordneten des 15. SH-Landtages aufgefordert, daraufhinzuwirken, im Falle der Novellierung der Kreisordnung jedenfalls die Direktwahl der Landräte abzuschaffen. Diese Auffassung ist jüngst noch einmal durch den Rechts- und Verfassungsausschuss unseres Verbandes bestätigt worden. Die Kreispräsident/Innen sind der gleichen Auffassung, wie Sie dem an die Abgeordneten des 15. SH-Landtages gerichtete Schreiben vom 30.04.2001 entnehmen können.

Das „Trennungsprinzip“ der Kommunalverfassung von 1997 geht im Sinne eines gesellschaftsrechtlichen Modells von dem Vorverständnis aus, dass die Kommunalverwaltungen in den Kreisen, Städten und Gemeinden den Anforderungen an eine modern geführte Verwaltung gerecht werden müssen. Hierfür stehen beispielhaft die Begriffe „Konzern Stadt“ oder „Kommunen als Dienstleistungsunternehmen“.

Nach diesem Modell nimmt – im Falle der Kreise – der Landrat die Funktion eines Geschäftsführers wahr, während der Hauptausschuss die Funktion eines Aufsichtsrates und der Kreistag die Funktion einer Gesellschafterversammlung wahrnehmen soll.

Sowenig wie es vorstellbar ist, dass der Vorstandsvorsitzende eines Konzerns, wie dem der Firmen Siemens oder Daimler/Chrysler vom Volk gewählt wird, so wenig ist es nach Auffassung führender Repräsentanten des SH-Landkreistages logisch nachvollziehbar, warum der im

Sinne des Trennungsprinzips für den Vollzug von Verwaltungsaufgaben (nach entsprechenden politischen Vorgaben oder Leitentscheidungen des Hauptausschusses bzw. des Kreistages) zuständige Hauptverwaltungsbeamte in den Kreisen nicht den Selbstverwaltungsgremien der von ihm geleiteten Gebietskörperschaft, sondern allein dem Volk gegenüber verantwortlich sein soll.

Hierin wird ein systematischer Widerspruch in der geltenden Kommunalverfassung gesehen.

Während der Vorstand einer Aktiengesellschaft dem Aufsichtsrat und der Aktionärsversammlung verantwortlich ist, soll dies bei den Hauptverwaltungsbeamten in den Kreisen nicht der Fall sein. Ob der Landrat den Vollzug von Selbstverwaltungsaufgaben ordentlich durchgeführt und die politischen Wertentscheidungen des Hauptausschusses bzw. des Kreistages hinreichend abgearbeitet bzw. respektiert hat, spielt nach der geltenden Kommunalverfassung keine Rolle.

Der Bürger entscheidet allein, ob der Landrat seine Arbeit gut oder weniger gut erledigt hat, ohne auch nur annähernd in der Lage gewesen zu sein, dies praktisch und fachlich beurteilen zu können.

Durch die Direktwahl der Landräte ist eine stärkere Politisierung dieses Amtes erfolgt, die mit einer spürbaren Schwächung des Ehrenamtes einhergegangen ist, obwohl der Gesetzgeber ursprünglich eigentlich das Gegenteil beabsichtigt hatte. Die ursprünglich beabsichtigte Trennung von Politik und Verwaltung findet also mit dem Festhalten an der Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten gerade nicht statt.

Die Direktwahl der Landräte bedingt notgedrungen eine stärkere Außenorientierung der Hauptverwaltungsbeamten in den Kreisen. Die Kompetenzkonflikte unter den Repräsentanten in den Städten und Kreisen haben an Schärfe und Häufigkeit deutlich zugenommen, weil sich die Hauptverwaltungsbeamten eben nicht mehr nur hauptsächlich um den Verwaltungsvollzug kümmern, sondern sich in immer stärker werdendem Maße ihrer repräsentativen Position besinnen, die notwendig und ausschlaggebend sein kann, wenn es darum geht, Direktwahlen für sich zu gewinnen.

In diesem Zusammenhang wird von ehrenamtlich tätigen Mandatsträgern in den Kreisen immer häufiger auch auf die Dotation der Landräte verwiesen, die für einen fachlich hoch qualifizierten Verwaltungsleiter vorgehalten wird und weniger für verstärkt wahrgenommene Repräsentationsaufgaben.

Der für die Beibehaltung der Direktwahl immer wieder ins Spiel gebrachte Hinweis auf die Rechtssituation in Bayern oder Baden-Württemberg, in denen es seit Jahrzehnten die Direktwahl von Landräten gibt, geht am Kern des Problems vorbei. Dort gibt es eben nicht die so

genannte „Doppelspitze“ wie in Schleswig-Holstein, nämlich die inhaltliche Trennung von politischer Verantwortung und fachlicher Aufgabenwahrnehmung.

In diesen und in anderen Ländern Süddeutschlands nimmt der direkt gewählte Landrat nämlich weitestgehend reine Selbstverwaltungsaufgaben der Gebietskörperschaft Kreis wahr. Die Erfüllung von Staatsaufgaben in Form der Aufgabenwahrnehmung „zur Erfüllung nach Weisung“ oder als „Untere Staatliche Behörde“ wird dort gerade nicht durch den Landrat in Personalunion wie in Schleswig-Holstein, sondern durch einen eigens bei dem jeweiligen Kreis angesiedelten, abgeordneten Beamten der Staatsregierung wahrgenommen.

Die namentlich von den Kreispräsident/Innen vorgebrachte Forderung an die Abgeordnet/Innen im Schleswig-Holsteinischen Landtag lautet denn auch, sich entweder für eine wahrhaftige Stärkung des Ehrenamtes, der Trennung von Politik und Verwaltung und damit einhergehend der Beibehaltung der „Doppelspitze“ zu entscheiden oder aber mit der durch die neue Kommunalverfassung bewirkten stärkeren Politisierung des Hauptverwaltungsbeamten wirklich ernst zu machen und die „Doppelspitze“ insgesamt zur Disposition zu stellen.

Die Vertreter der Kreise in der Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages verweisen bei ihrer Forderung nach Abschaffung der Direktwahl zudem darauf, dass es einen deutlichen Unterschied zwischen der Direktwahl der Oberbürgermeister bzw. Bürgermeister und der der Landräte gibt.

Neben der deutlich größeren Nähe der Bürgermeister zu ihren Bürger/Innen weisen sie besonders darauf hin, dass die Landräte als Hauptverwaltungsbeamte in den Kreisen zu über 80 % staatliche Aufgaben wahrnehmen, entweder als untere Landesbehörden oder im Wege der Auftragsverwaltung für das Land („Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung“). Lediglich bis zu 20% der von den Landräten wahrzunehmenden Aufgaben sind als Selbstverwaltungsaufgaben zu qualifizieren für die neben dem Kreistag, der Hauptausschuss und auch der Landrat die Verantwortung tragen.

Einen Landrat für die Aufgabenerledigung von ca. 20 % Selbstverwaltungsaufgaben von den Bürgern der Gebietskörperschaft direkt wählen zu lassen, wird weder seiner fachlichen Aufgabenstellung noch seiner überwiegenden Funktion als „kommunalisierter“ Staatsbeamter gerecht. Hinzu kommt die sich aus der Natur der Sache ergebende mangelnde Nähe zum Bürger, der sich ohnehin kaum richtig vorstellen kann, welche Aufgaben ein Landrat eigentlich wahrnimmt.

In diesem Zusammenhang verweisen die Vertreter des Landkreistages darauf, dass der 14. Schleswig-Holsteinische Landtag angesichts dieser bestehenden Unterschiede ursprünglich die Direktwahl der Landräte auch gar nicht vorgesehen hatte. Aufgrund des sich ergebenden, erheblichen Widerstandes der ehrenamtlichen Bürgermeister/Innen in den vielen Klein-

gemeinden Schleswig-Holsteins hat man erst im laufenden Gesetzgebungsverfahren von der Direktwahl dieser Gruppe wieder Abstand genommen.

Neben der neu eingeführten Direktwahl der Bürgermeister und Oberbürgermeister wurde dieses herausgehobene Reformvorhaben sodann um die Direktwahl der Landräte erweitert, damit die vom Gesetzgeber vorgegebene Reform in der Öffentlichkeit weiterhin als bedeutende Neuerung qualifiziert werden konnte. Sachliche Gründe sprachen also von Anfang an gegen die Einführung der Direktwahl der Landräte.

Die Landräte ihrerseits waren vor der Einführung der neuen Kommunalverfassung im Übrigen einhellig gegen die Einführung der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten in den Kreisen. Die Mitgliederversammlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, die Kreispräsidenten/Innen und der Rechts- und Verfassungsausschuss unseres Verbandes sind dies noch heute.

Wenn also im Zusammenhang mit der derzeitigen Stellung der Landräte von „Sonnenkönigen“ gesprochen worden ist, belegt dies, unabhängig von der Richtigkeit dieser These, dass das vom 14. SH-Landtag selbst gesetzte Ziel offenbar nicht erreicht worden ist.

Der SH-Landtag hatte mit der Einführung der neuen Kommunalverfassung vorgegeben, das Ehrenamt in den Kommunen stärken zu wollen.

Dies ist augenscheinlich auch nach Auffassung führender Vertreter im SH-Landtag nicht gelungen. Mit der Einführung der Direktwahl hat sich aber das bis dato gute Einvernehmen zwischen Haupt- und Ehrenamt in den Kreisen deutlich zu Lasten des Ehrenamtes entwickelt, so jedenfalls die überwiegende Auffassung der ehrenamtlichen Vertreter in den Kreisen.

Der SH-Landkreistag ist nach alledem dezidiert der Auffassung, dass *der 15. SH-Landtag jedenfalls* die Direktwahl der Landräte wieder abschaffen sollte.

Abschließend erlaube ich mir den Hinweis, dass der Schleswig-Holsteinische Landkreistag am 7. September 2001 im Rahmen einer außerordentlichen Mitgliederversammlung abschließend zu den Novellierungsüberlagerungen zum Kommunalen Verfassungsrecht – im Lichte der Erweiterungen dieses Sonderausschusses – sich eine abschließende Meinung bilden wird.

Kiel, den 28. Mai 2001

Jan-Christian Erps

(Gf. Vorstandsmitglied)

