

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1122**

An den
Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

per E-Mail am 29. August 2006



Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf

der Abgeordneten des SSW

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten

LT-Drucksache 16/768

vom 11.05.2006

Vorstand:

Prof. Dr. Joachim Jickeli (geschäftsführend), Prof. Dr. Birgit Friedl, Min.-Dgt. Priv.-Doz. Dr. Utz Schliesky

Ergebnis:

Der Gesetzentwurf wird insgesamt abgelehnt, da es nach hiesiger Auffassung bei der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten verbleiben sollte. Auf eine Stellungnahme zur Formulierung der vorgeschlagenen Paragraphen im Einzelnen wird daher verzichtet.

Begründung:

I. Ausgangslage, Grundsätzliches

Mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 (GOVBl. 1996, S. 33) wurde die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte stufenweise in Schleswig-Holstein eingeführt. Zugleich wurden die Kompetenzen und Befugnisse der Hauptverwaltungsbeamten erweitert.

Mit ihrem Antrag möchten die Abgeordneten des SSW diese Regelungen – partiell – abändern und die Direktwahl, nicht jedoch die mit ihr eingeführten Kompetenzänderungen, wieder abschaffen.

Mit der Einführung der Direktwahlen hat der Landesgesetzgeber die bundesverfassungsrechtliche Festlegung auf eine repräsentative Demokratie gem. Art. 20 Abs. 2 GG zulässigerweise durch unmittelbar-demokratische Entscheidungsstrukturen für die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten einfachgesetzlich konkretisiert¹. Bei dem geplanten Gesetzentwurf handelt sich um eine Zurücknahme dieses dem kommunalen Souverän, d.h. dem Wahlvolk in Gemeinden und Kreisen, eingeräumten wichtigen Teilhaberechts. An eine solche Zurücknahme sind angesichts des besonderen Stellenwerts von direkt-demokratischen Entscheidungen besonders strenge materielle Anforderungen zu stellen.

II. Kritische Würdigung des Entwurfs und seiner Begründung

1. Die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte wurde 1995/1996 aufgrund einer erfolgreichen Volksinitiative eingeführt, um in Übereinstimmung mit den kommunalpolitischen Bestrebungen in allen anderen Flächenländern dem Wähler einen größeren Entscheidungsspielraum für eine der wichtigsten Entscheidungen im Rahmen der Leitung der örtlichen Gemeinschaft einzuräumen.² Durch die gleichzeitig beschlossene Konzentration von verwaltungsleitenden Befugnissen in der Hand des Hauptverwaltungsbeamten sollten die Entscheidungsabläufe optimiert werden.³ Die diese Entscheidungen tragenden Gründe gelten nach Ansicht der Unterzeichner auch heute noch unverändert fort.
2. Der Gesetzentwurf wird im wesentlichen auf zwei Argumente gestützt. Zum einen habe die Einführung der Direktwahl zu keiner Stärkung der kommunalen Demo-

¹ Vgl. zur Zulässigkeit unmittelbar-demokratischer Elemente im Allgemeinen und zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Besonderen *Schliesky*, ZG 1999, S. 91 (92 ff.).

² Vgl. LT-Drs. 13/2806, S. 80.

³ Vgl. dazu LT-Drs. 13/2806, S. 107 ff., 114 f.

kratie geführt. Zum anderen fehle eine hinreichende demokratische Kontrolle durch das Wahlvolk. Beide Probleme seien vor allem auf die geringe Wahlbeteiligung zurückzuführen. Schließlich würden das Ansehen und die Handlungskraft der kommunalen Parlamente geschwächt.

Die kurze Begründung des Gesetzentwurfs bezieht sich ausdrücklich nur auf die fehlende Eignung der bestehenden Regelung „in Kreisen und größeren Städten“. Damit scheint der Entwurf davon auszugehen, dass die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten in den zahlreichen kleineren und mittleren Städten und Gemeinden funktioniert. Selbst wenn man den grundsätzlichen Ausgangspunkt des Gesetzentwurfs bejahen wollte, würde man bei der im Entwurf enthaltenen, undifferenzierten Lösung „das Kind mit dem Bade ausschütten“, da durch eine unterschiedslose Abschaffung der Direktwahl auch diejenigen Städte und Gemeinden betroffen wären, in denen sich das Instrument bewährt hat.

3. In **rechtstatsächlicher** Hinsicht kann auf das von *Bracker* und *Dehn* im März 2001 vorgelegte Gutachten⁴ verwiesen werden, in welchem für die bis dahin stattgefundenen Direktwahlen eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von 55 % ermittelt wurde. Bei Direktwahlen, die nicht zusammen mit anderen allgemeinen Wahlen (Europawahl, Bundestagswahl, Landtagswahl oder Kommunalwahl) durchgeführt wurden, lag die Wahlbeteiligung nur bei 46,7 %. Die geringste Wahlbeteiligung gab es dabei in der Stadt Marne (24,1 %), die höchste in der Gemeinde Süsel (84,6 %). Insgesamt war die Wahlbeteiligung in den Gemeinden und Kreisen geringer als bei der jeweils letzten Kommunalwahl (durchschnittliche Wahlbeteiligung: 60,3 %). In kreisangehörigen Städten und Gemeinden unter 10.000 Einwohnern betrug die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen 58,5 % und entsprach somit annähernd dem Wert der letzten Kommunalwahl. In kreisangehörigen Städten und Gemeinden über 10.000 Einwohnern war sie mit 51,9 % hingegen deutlich geringer. Am geringsten war die Wahlbeteiligung mit durchschnittlich 42 % in den kreisfreien Städten. Die Spanne der Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen der Landräte lag zwischen 34,8 % und 71,6 %, im Mittel bei 51,1 %.⁵

Für eine weitere Behandlung des Gesetzentwurfs bietet sich eine Fortschreibung und Aktualisierung der von *Bracker* und *Dehn* bis Anfang 2001 ermittelten Zahlen und Ergebnisse bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt an.

Im Rahmen dieser Stellungnahme wurden für einzelne Vergleichsgruppen die Wahlbeteiligungen ermittelt und zusammengetragen (vgl. Anhang 1 und 2).

4. Demokratietheoretisch gesehen genügt für die Legitimität einer Wahl grundsätzlich auch die Entscheidung einer – sich in Bezug auf die absolute Zahl der Entscheidungsberechtigten ergebenden – Minderheit, wenn diese bei der Entscheidung selbst, etwa durch Nichtausübung des Wahlrechts durch eine Vielzahl von Wählern, die hinreichende Mehrheit erreicht.⁶ Der seine Stimme nicht Abgebende willigt dann mit seinem Handeln darin ein, sich ggf. auch der Entscheidung einer kleinen Gruppe aktiver Wähler zu unterwerfen.

⁴ *Bracker/Dehn*, Die Direktwahlen in den Gemeinden, Städten und Kreisen in Schleswig-Holstein, 19. Landtagsforum „Die Kommunalverfassung auf dem Prüfstand“, Umdruck des Schleswig-Holsteinischen Landtags 15/1126, März 2001.

⁵ *Bracker/Dehn*, S. 15 ff.

⁶ Vgl. *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage 2003, Art. 20 Rn. 21 ff., 24.

Das Argument der geringen Wahlbeteiligung kommt, wie das Gutachten von *Bracker* und *Dehn* und die im Anhang aufgeführten Zahlen zeigen, für kleine und mittlere Städte und Gemeinden nicht zum Tragen. Die Legitimität der Direktwahl wird aber auch durch die geringere Wahlbeteiligung in Kreisen und größeren Städten nicht in Frage gestellt. Zum einen lässt eine geringe Wahlbeteiligung keine zwingenden Schlüsse auf das Interesse des Wahlvolks an der Wahl und ihrem Ausgang zu, da die Wahlbeteiligung stark von der Anzahl von Wahlbewerbern, der Person der oder des Wahlbewerber(s) und von der Frage, ob sich der bisherige Amtsinhaber zur Wiederwahl stellt, abhängig ist.⁷ Zum anderen kann in der fehlende Stimmabgabe des mündigen Nichtwählers die bewusste Entscheidung liegen, auf diesem Weg seine Unzufriedenheit – oder auch Zufriedenheit – mit den Verhältnissen in seiner Kommune oder seinem Kreis zu äußern. Schließlich spielt für die Höhe der Wahlbeteiligung, wie die vorgelegten Zahlen zeigen, auch die Verbindung des Wahltermins mit einer anderen allgemeinen Wahl eine erhebliche Rolle. Es könnte sich daher u.U. eine gesetzlich vorgeschriebene generelle Verbindung des Wahltermins der Direktwahl mit der nächstliegenden allgemeinen Wahl anbieten. Die Abschaffung der Direktwahl ist damit weder verfassungsrechtlich geboten noch kommunalpolitisch erforderlich oder sinnvoll.⁸

Eine Lösung schließlich, die bei der Beibehaltung der Direktwahl zwischen Gemeinden und Kreisen unterschiede (vgl. unten unter 6.), würde – erstmalig – zu einer Ungleichbehandlung des Wahlvolks in Kreisen und Gemeinden führen.

5. Soweit die Gesetzesbegründung die fehlende demokratische Kontrolle des Hauptverwaltungsbeamten durch das Wahlvolk und damit im Zusammenhang die Schwächung „des Ansehens und der Handlungskraft der kommunalen Parlamente“ sowie „die Förderung des Misstrauens in Politikerinnen und Politiker“ anführt, vermag auch dieses allgemein gehaltene Argument nicht zu überzeugen. Kreistag und Gemeinde- bzw. Stadtvertretung sind selbst demokratisch legitimierte Organe, die von Gesetzes wegen mit der Kontrolle der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben betraut sind (§ 27 Abs. 1 S. 2, HS 2 GemO, § 22 Abs. 1 S. 2, HS 2 KrO). Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 25.06.2002 (GVOBl. 2002, S. 126) wurden den kommunalen Mandatsträgern zusätzliche weitreichende Kontrollbefugnisse eingeräumt. Die damit vorliegenden Instrumentarien sind hinreichend, um eine umfassende Kontrolle der Gemeindeverwaltung zu gewährleisten. Dies gilt auch in Hinblick auf den mit der Einführung der Direktwahl verbundenen Kompetenzzuwachs bei den Bürgermeistern und Landräten, der diesen im Interesse der kommunalen Handlungsfähigkeit im gesteigerten Maße die Möglichkeit gibt, eigene Akzente in der Kommunalpolitik zu setzen.

Durch die Wahlen zu den Kommunalvertretungen nehmen die Wähler direkt Einfluss auf die Zusammensetzung des Kontrollgremiums des Hauptverwaltungsbeamten. Mithin ist zumindest eine mittelbar demokratische Kontrolle des Hauptverwaltungsbeamten gewährleistet. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen dieses System bzw. die Kontrollmechanismen bestehen nicht.

Vor allem aber ist zu berücksichtigen, dass die Mandatsträger in den kommunalen Vertretungen grundsätzlich alle für die Gemeinde oder den Kreis wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten zu treffen haben (§§ 27 f.

⁷ Vgl. dazu *Bracker/Dehn*, S. 19 f.

⁸ So auch *Bracker/Dehn*, S. 21.

GemO, §§ 22 f. KrO). Es liegt damit in ihren Händen durch sachliche, ausschließlich am Gemeinwohl orientierten Entscheidungen dem von der Entwurfsbegründung befürchteten „Misstrauen in Politikerinnen und Politikern“ entgegenzuwirken.

6. In **rechtsvergleichender** Hinsicht ist festzustellen, dass die Direktwahl des Bürgermeisters als Hauptverwaltungsbeamten auf der Grundlage von unterschiedlichen kommunalverfassungsrechtlichen Gestaltungsformen zum Teil seit Jahrzehnten in allen Flächenländern eingeführt ist. Ebenso verhält es sich mit der Direktwahl der Landräte in den Kreisen, allerdings mit den bezeichnenden Ausnahmen, dass in Baden-Württemberg und in Brandenburg der Landrat vom Kreistag gewählt wird.

Kiel, 18.08.2006

gez.
Verfasser

Dr. Jost Dietrich Busch
Ministerialrat a.D.

Freddy Altmann
Geschäftsführender wiss. Mitarbeiter

Anlage 1

Wahlbeteiligungen bei den Landratswahlen

Kreis	Jahr	Anzahl Kandidaten	1. Wahlgang	Stichwahl
Rendsburg-Eckernförde	2000		>70,00%	
Herzogtum-Lauenburg	2002		32,70%	
Dithmarschen	2002		12,30%	
Segeberg	2002		13,00%	
Stormarn	2003		33,30%	
Pinneberg	2003		52,10%	26,00%
Plön	2005	4	36,80%	28,90%
Nordfriesland	2005	2	65,80%	
Steinburg	2006	1	14,10%	
Schleswig-Flensburg	2006		23,20%	
			<u>35,33%</u>	<u>27,45%</u>

Quelle: Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Kiel
Ergänzt um die Anzahl der Kandidaten.

Anlage 2

I. Bürgermeisterwahlen in kreisangehörigen Städten und Gemeinden (Auswahl)

Gemeinde / Stadt	Datum/Jahr	Anzahl Kandidaten	1. Wahlgang	Stichwahl
Oststeinbeck	20.02.2005	1	65,49%	
Grömitz	20.02.2005	1	63,80%	
Husum	22.05.2005	4	39,90%	32,40%
Schenefeld	04.09.2005	4	50,20%	
Geesthacht	04.09.2005	4	43,50%	
Büchen	25.09.2005	1	52,71%	
Tangstedt	23.10.2005	1	34,90%	
Tonesch	06.11.2005	2	49,51%	
Hennstedt-Ulzburg	06.11.2005	2	42,52%	
Stockelsdorf	20.11.2005	2	51,30%	
Neustadt	19.02.2006	1	32,06%	
Flintbek	12.03.2006	1	35,10%	
Timmendorfer Strand	26.03.2006	1	33,92%	
Barmstedt	26.03.2006	3	57,58%	61,01%
		<u>Mittelwert:</u>	<u>46,61%</u>	<u>46,71%</u>

II. Bürgermeisterwahlen in den kreisfreien Städten

Stadt	Datum/Jahr	Anzahl Kandidaten	1. Wahlgang	Stichwahl
Neumünster	02.03.2003	2	48,39%	
Kiel	16.03.2003	2	38,50%	
Flensburg	24.10.2004	4	30,70%	31,05%
Lübeck	04.09.2005	5	42,30%	61,97%
		<u>Mittelwert:</u>	<u>39,20%</u>	

IV. Abwahlen

Ort	Datum	Person	
Barsbüttel	20.02.2005	BGM Arno Kowalski	66,80%

Quelle: <http://www.bundes-sgk.de/servlet/PB/menu/1544418/index.html>, Stand: 15.08.2006
Ergänzt um weitere Angaben durch Verfasser.

Anlage 3

Wahlverfahren für Landräte und Bürgermeister in den Flächenländern

Land	Bürgermeisterwahl		Landratswahl	
	Direktwahl	gesetzlich Grundlage	Direktwahl	gesetzlich Grundlage
Baden-Württemberg	ja	§ 45 Abs. 1 GO	nein	§ 39 Abs. 5 KrO
Bayern	ja	§ 17 GO	ja	§ 31 Abs. 1 KrO
Brandenburg	ja	§ 59 Abs. 2 - ehrenamtl. Bgm.; § 62 S. 1 - hauptamtl. Bgm.	nein	§ 51 Abs. 1 KrO
Hessen	ja	§ 29 Abs. 1 GO	ja	§ 37 Abs. 1 a KrO
Mecklenburg-Vorpommern	ja	§ 37 Abs. 1 KommVerf	ja	§ 116 Abs. 1 KommVerf
Niedersachsen	ja	§ 61 Abs. 1 GO	ja	§ 55 Abs. 1 KrO
Nordrhein-Westfalen	ja	§ 65 Abs. 1 GO	ja	§ 44 Abs. 1 KrO
Rheinland-Pfalz	ja	§ 53 Abs. 1 GO	ja	§ 46 Abs. 1 KrO
Saarland	ja	§ 56 Abs. 1 KSVG	ja	§ 177 Abs. 1 KSVG
Sachsen	ja	§ 48 Abs. 1 GO	ja	§ 44 Abs. 1 KrO
Sachsen-Anhalt	ja	§ 58 Abs. 1 GO	ja	§ 47 Abs. 1 KrO
Thüringen	ja	§ 28 Abs. 3 ThürKO	ja	§ 106 Abs. 2 Thür KO