

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/4030**

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 201 – 252/16
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Prof. Dr. Johannes Caspar**

**Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de**

3. März 2009

Vorschaltgesetz zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte

Sehr geehrter Herr Kalinka,

zur rechtlichen Prüfung des Vorschaltgesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte (Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und SPD, Drs. 16/2358) nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Das Vorschaltgesetz regelt, dass abweichend von §§ 43 und 44 Abs. 1 Kreisordnung (KrO) zur Vorbereitung einer Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte im Falle des Freiwerdens einer Stelle einer Landrätin oder eines Landrats für eine Übergangszeit **keine** Wahl durchgeführt werden soll (§ 1 S. 1 Vorschaltgesetz). Ziel des Gesetzes ist es, eine bevorstehende Rechtsänderung bei der Wahl der Landräte vorzubereiten und anlässlich der 2009 anstehenden Landratswahlen „in den Kreisen Steinburg und Pinneberg eine mittelbare Wahl zu ermöglichen“ (Innenminister Hay, Plenarprotokoll der 16. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 99. Sitzung, dem 10. Dezember 2008, S. 7392).

Die gegen die Aussetzung der Direktwahl von Landräten vorgetragenen rechtlichen Bedenken (s. Protokoll des Innen- und Rechtsausschusses der 16. WP, 86. Sitzung am 12. Dezember 2008, S. 4) sind nach unserer Meinung nicht durchgreifend.

2. Ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot (vgl. Plenarprotokoll 16/99, S 7392), das - auf Wahlen bezogen - aus den grundrechtsähnlichen Wahlrechtsgrundsätzen hergeleitet werden kann und einer nachträglichen Veränderung von Wahlverfahren durch neu erlassene Gesetze entgegensteht, liegt nicht vor. Das Vorschaltgesetz greift weder in das passive Wahlrecht im Sinne der Chancengleichheit aller Wahlbewerber noch in das aktive Wahlrecht, das jedem die gleiche Stimmenzahl und Stimmengewichtung einräumt, ein. Dabei braucht der Frage, ob und inwieweit die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze aus Art. 3 Abs. 1 LV bei Landratswahlen überhaupt Anwendung finden, vorliegend nicht eingegangen zu werden (dagegen Staatsgerichtshof Baden Württemberg, ESVGH Band 24, Urteil vom 15. Juni 1974, S. 155, 161). Denn das Vorschaltgesetz greift nicht in ein bereits in der Vergangenheit in Gang gesetztes Wahlverfahren ein, sondern regelt lediglich für eine Übergangsphase, dass Landratswahlen und alle hierzu einzuleitenden Verfahrensschritte nach bislang geltendem Recht nicht mehr durchgeführt werden sollen. Das Vorschaltgesetz entfaltet daher seine Rechtswirkungen nur für in der Zukunft liegende Wahlen.

Ob und in welcher Weise eine unzulässige rückwirkende Wahlgesetzgebung vorgelegen hätte, wenn die vorgenannten Landkreise bereits **vor Inkrafttreten** des Vorschaltgesetzes eine **öffentliche Ausschreibung** der Stellen nach § 44 Abs. 2 KrO durchgeführt hätten und damit formell in das Wahlverfahren eingetreten wären, kann offen bleiben, da zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vorschaltgesetzes keine das Wahlverfahren eröffnende Ausschreibungen durch die Landkreise vorgenommen worden war.

3. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit bzw. zumindest gegen die Chancengleichheit der Kandidaten läge trotz fehlender Rückwirkung der gesetzlichen Regelung vor, wenn sich erweisen würde, dass das Vorschaltgesetz von keiner vernünftigen Intention des Gesetzgebers getragen und sich daher als **willkürlich** erweisen würde.

Ziel und Zweck des Vorschaltgesetzes ist die Schaffung eines einheitlichen künftigen Rechtsrahmens für die Landratswahlen, die zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts einen Systemwechsel von der Direktwahl zur mittelbaren Wahl vollziehen soll (vgl. den Redebeitrag des Abgeordneten Kalinka in der 99. Sitzung des Landtags, Plenarprotokoll vom 10. Dezember 2008, S. 7385). Mit dem Vorschaltgesetz wird eine bevorstehende Regelung zur mittelbaren Wahl der Landräte vorbereitet. Im Sinne der

Einheitlichkeit und der **Rechtsklarheit** soll verhindert werden, dass Landratswahlen noch nach dem alten, künftig abzulösenden Recht durchgeführt werden. Die Intention, über einen längeren Zeitraum in Schleswig-Holstein die parallele Existenz von Landräten, deren rechtliche Stellung sich nach unterschiedlichen Vorschriften bemisst, zu verhindern, stellt einen durchaus gemeinwohlbezogenen Belang dar. Es erscheint insoweit nicht willkürlich, dass der Gesetzgeber bezweckt, noch vor dem Erlass einer Neuregelung die Wahl der Landräte in den Landkreisen Pinneberg und Steinburg herauszuschieben. Der Gesetzgeber hat damit jedenfalls nicht in unzulässiger Weise von seinem Regelungsermessen bei Erlass des Vorschaltgesetzes Gebrauch gemacht.

Ferner sind auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber mithilfe der „Änderungssperre“ zugunsten eines noch zu schaffenden Wahlrechts auf die Chancen der Kandidaten in den vorgenannten Kreisen einwirken und damit auf den Ausgang der Wahl Einfluss nehmen wollte. Systemische Änderungen des Wahlrechts wirken sich in der Regel auch auf die Erfolgsaussichten der zur Wahl stehenden Kandidaten aus. Dies gilt insbesondere für den Übergang von der Volkswahl zur mittelbaren Wahl der Kandidaten. Dem Gesetzgeber kann es dennoch nicht verwehrt sein, gesetzliche Regelungen über Wahlverfahren, die sich aus seiner Sicht nicht bewährt haben, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze **mit Wirkung für künftige** Wahlen zu verändern. Voraussetzung ist, dass die Regelungen nicht in bereits begonnene Wahlverfahren eingreifen und damit die Chancen der zur Wahl aufgestellten Kandidaten verändern. Eine derartige Einflussnahme ist aber vorliegend – wie oben bereits dargelegt – nicht gegeben.

Es lässt sich daher aus unserer Sicht gegenwärtig weder ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit noch gegen das Willkürverbot ausmachen.

4. Die durch das Vorschaltgesetz mögliche Verlängerung der Amtszeit der gewählten Landräte in den Landkreisen Steinburg und Pinneberg begegnet schließlich auch keinen Bedenken unter dem Aspekt des **verfassungsrechtlichen Demokratiegebots**. Zwar besteht für die Legitimation der sich im Parlament vollziehenden Prozesse der Staatswillensbildung und für die Ausübung staatlicher Gewalt der Grundsatz der Periodizität der Wahl, wonach die Staatsleitung in regelmäßigen im Voraus bestimmten Abständen abgelöst oder bestätigt wird (vgl. BVerfGE 28, 56, 113; Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern Urteil vom 26.06.2008, LVerfG 4/07, Juris Rn. 56 f.).

Bei der Wahl eines Landrats handelt es sich jedoch nicht um eine von der Landesverfassung nach Art. 2 Abs. 2 vorgegebene Volkswahl (vgl. insoweit für die Wahl des Bürgermeisters Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg vom 15. Juni 1974, ESVGH Bd. 24, S. 155, 160). Vielmehr lässt die Landesverfassung dem Gesetzgeber freie Hand, die Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten entweder durch das Volk unmittelbar oder durch die Kommunalvertretung mittelbar wählen zu lassen. Damit gelten auch die hohen verfassungsrechtlichen Hürden im Bereich des Grundsatzes der Periodizität von Wahlen bei der Landratswahl nicht in gleichem Maße wie für die Wahlen zur Volksvertretung des Landes bzw. für die Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. Art. 2 Abs. 2 LV). Dies spiegelt sich im Übrigen in der offenen gesetzlichen Fassung der Amtszeit der Landräte wider, die nach § 43 Abs. 4 KrO nach Maßgabe der Hauptsatzung – also durch die Kreise selbst festzulegen - mindestens sechs und höchstens acht Jahre beträgt. Der Gesetzgeber knüpft die Fortsetzung der Tätigkeit des Landrats nach § 1 Vorschaltgesetz an **die Zustimmung des Kreistags**, sodass die Verlängerung nicht nur aufgrund eines Parlamentsgesetzes, sondern zusätzlich durch einen entsprechenden Beschluss der Kreisvertretung nach dieser Regelung abgedeckt ist. Damit bestehen an der demokratischen Legitimation des über die ursprüngliche Amtszeit hinaus beschäftigten Landrats keine Bedenken.

Soweit das Vorschaltgesetz dazu führt, dass sich die Amtszeit der Landräte verlängert, wird die Möglichkeit der Kreise eingeschränkt, in der vorgegebenen Zeit einen neuen Landrat zu wählen. Damit greift der Gesetzgeber nicht in die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze, sondern lediglich in die **kommunale Selbstverwaltungsgarantie** ein, ohne dadurch jedoch die Personal- und Organisationshoheit der Kommunen im Kern zu beeinträchtigen. Denn das Vorschaltgesetz bezweckt nicht, das Recht der Gemeinde zur eigenständigen Willensbildung über die Bestellung der Gemeindeorgane zu beseitigen, sondern nur das Wahlverfahren solange hinauszuschieben, bis einheitliche landesweite Bestimmungen zur mittelbaren Wahl der Landräte eingeführt werden. Im Übrigen bedarf eine Verlängerung der Amtszeit nach § 1 des Vorschaltgesetzes einer **Zustimmung des Kreistags**.

Aus dem Vorangehenden folgt andererseits, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die beabsichtigte Neuregelung möglichst **zügig** zu verwirklichen und den Kreisen die Wahlen für die Einsetzung des Landrats alsbald zu ermöglichen. Das Vorschaltgesetz kann daher stets nur für eine **Übergangszeit** die Amtszeit der amtierenden Landräte

verlängern. Damit wäre das dauerhafte Untätigbleiben des Gesetzgebers, das den Kreisen die autonome Bestimmung eines Hauptverwaltungsbeamten über einen längeren Zeitraum hinaus verwehrt, ein nicht unbeträchtlicher Eingriff in die den Gebietskörperschaften zustehende Organisations- und Personalhoheit.

Fazit

Die durch Parlamentsgesetz erfolgte Herausschiebung der Wahlen des Landrats in den Kreisen Pinneberg und Steinburg zum Zwecke der Umgestaltung des Wahlverfahrens auf eine mittelbare Wahl durch den Kreistag verstößt daher weder gegen Wahlgrundsätze noch gegen den aus dem Demokratieprinzip folgenden Grundsatz der Periodizität von Wahlen. Der Gesetzgeber ist jedoch im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehalten, durch den Erlass von entsprechenden Regelungen den Kreisen die eigenständige Einsetzung des Landrats in naher Zukunft zu ermöglichen.

Sollten Sie weitere Fragen haben, stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.
Prof. Dr. Johannes Caspar