Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Postfach 7121
24171 Kiel
- vorab per E-Mail -

bearbeitet von: Herrn Matzick
(0385) 588 -2303
E-Mail: Dirk.Matzick@im.mv-regierung.de
Az: II 300-172.512

Schwerin, 23. August 2006

- a) **Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung –Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten**
b) **Gesetzentwurf über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG)**
Ihre Bitte um Stellungnahme zu den Drucksachen 16/768, 16/794

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachfolgend nehme ich zu den von Ihnen übersandten Gesetzesentwürfen Stellung. Ich mache im Hinblick auf etwaige Rückfragen darauf aufmerksam, dass die Stellungnahme zu b) nicht von der Kommunalabteilung sondern von der hiesigen Abteilung für Verwaltungs- und Beamtenrecht erarbeitet wurde.

zu a)

In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Verwaltungsreform zum Anlass genommen, die Sachgerechtigkeit der 1999 eingeführten Direktwahl der Landräte einer nochmaligen Überprüfung zu unterziehen. Dabei standen die nachfolgenden Aspekte im Zentrum der Betrachtung.

- demokratische Legitimation

Hauptmotiv für die Einführung der Direktwahl war seinerzeit die erhoffte Erhöhung der demokratischen Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten, mit der ein Gegengewicht zu deren kommunalverfassungsrechtlich starker Stellung geschaffen und die Bürgernähe der Verwaltung erhöht werden sollte. Diese Zielstellung wurde in der Praxis zum Teil erreicht. Vor allem die verhältnismäßig geringe Wahlbeteiligung bei Landratswahlen stellt den Legitimationsvorsprung der Direktwahl gegenüber einer Wahl durch die Vertretungskörperschaft allerdings in Frage.

- Integrationswirkung

Mit der Einführung der Direktwahl ging die Erwartung einher, dass in einem solchen Wahlverfahren höhere Chancen für parteiübergreifende Bewerber bestünden, die die unterschiedlichen parteipolitischen Strömungen des Kreistages besser ausgleichen und eine überparteiliche Verwaltungsleitung gewährleisten könnten.

Diese Erwartung hat sich gerade im Bereich der Landkreise nicht erfüllt. Ein erfolgreicher Direktwahlkampf im großen Gebiet eines Landkreises ist mit einem hohen logistischen und finanziellen Aufwand verbunden, der ohne parteipolitische Unterstützung kaum zu leisten ist. Anders als in - insbesondere kleineren - Gemeinden sind die im Direktwahlverfahren gewählten Landräte daher durchgängig parteiengestützte Kandidaten gewesen. Deren Integrationswirkung dürfte kaum höher sein als sie es im Falle der indirekten Wahl wäre.

- Kompetenz der Kandidaten

Die Erfahrungen mit der Direktwahl haben gezeigt, dass ortsfremde Bewerber im Wahlgebiet geringere Wahlchancen haben als bekannte Persönlichkeiten. Dieser Umstand muss von den vorschlagsberechtigten Parteien bei der Kandidatenauswahl ins Kalkül gezogen werden. Bei indirekten Wahlen besteht daher eher die Möglichkeit, dass auch ortsfremde Bewerber mit hoher Fachkompetenz vorgeschlagen werden.

- Verhältnis von Vertretung und Verwaltung

Die Direktwahl erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Vertretungsmehrheit und Verwaltungsleitung aus unterschiedlichen politischen Lagern kommen. In derartigen Konstellationen kommt es bisweilen zu einem politischen Kräftemessen, das sachorientierte Verwaltungsarbeit - gerade in schwierigen Politikfeldern wie der Haushaltskonsolidierung - spürbar erschwert.

- Vertrautheit mit örtlichen Gegebenheiten

Die Direktwahl begünstigt die Wahl von ortskundigen und den Bürgern vertrauten Bewerbern. Dieser Aspekt hat für eine erfolgreiche Arbeit als Bürgermeister eine gewisse Berechtigung, relativiert sich aber, je weitläufiger das Wahlgebiet ist und je weniger Bürger und gewählter Bewerber miteinander in unmittelbarem Kontakt treten.

Ungeachtet der vorstehend aufgeführten Aspekte hat der Gesetzgeber letztendlich im Verwaltungsmodernisierungsgesetz das Wahlverfahren nicht geändert.

zu b)

Bei einem Vergleich der im Gesetzesentwurf enthaltenen Regelungen mit den kommunalwahlrechtlichen Vorschriften in Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich ergänzend zu den Aussagen in Anlage 2 des Entwurfes folgendes Bild:

Die **5%-Klausel** wurde auch in Mecklenburg-Vorpommern nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte abgeschafft (Zweites Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 23. September 2003). Erstmals angewendet wurde das neue Verfahren bei den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2004. Hinwei-

se darauf, dass die Handlungsfähigkeit der Vertretung in einzelnen Fällen dadurch gefährdet sein sollen, sind hier nicht bekannt. Eine faktische Sperrklausel besteht im Übrigen ohnehin in den kleinen Gemeinden, die den Großteil aller Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ausmachen.

In Mecklenburg-Vorpommern werden die Vertreter nach den Grundsätzen einer mit der **Personalwahl verbundenen Verhältniswahl** gewählt. Der Wähler hat zur Gemeindewahl und zur Kreiswahl je drei Stimmen, die er beliebig auf die Bewerber eines Wahlvorschlags oder unterschiedlichen Wahlvorschläge verteilen kann (§ 3 Abs. 3 Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern – KWG M-V). damit hat er die Möglichkeit des **Kumulierens** und **Panaschierens**. Das Ankreuzen einer Liste ist im KWG M-V nicht vorgesehen.

Wahlgebiete sind für die Gemeindewahl das Gemeindegebiet und für die Kreiswahl das Kreisgebiet. Die Wahl der Vertretung wird in **Wahlbereichen** durchgeführt (§ 5 KWG M-V), sodass die Wahlvorschläge in den Wahlbereichen aufgestellt werden. Eine Pflicht zur Einteilung des Wahlgebietes in mehrere Wahlbereiche besteht in Mecklenburg-Vorpommern erst in Gemeinden ab einer Größe von über 25.000 Einwohnern. Die Zahl und Abgrenzung der Wahlbereiche bestimmt die Vertretung. Diese Entscheidungsfreiheit wurde von den Kommunen ausdrücklich gewünscht und hat sich bewährt.

Verteilt werden die Sitze in Mecklenburg-Vorpommern nach dem **Hare-Niemeyer-Verfahren**. Dieses Verfahren ist schon seit 1993 im KWG M-V verankert (§ 37 KWG M-V). Praktische Probleme mit den bekannten Paradoxien dieses Verfahrens sind bislang nicht bekannt geworden.

Die im o.g. Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, einen sog. **Vorabsitz** zu vergeben, wenn eine Partei oder Wählergruppe mehr als die Hälfte aller Stimmen erhalten hat, aber nicht mehr als die Hälfte der Sitze bekommt, ist in Mecklenburg-Vorpommern bereits geltendes Recht (§ 37 Abs. 3 KWG M-V). Diese Ausnahme von der Regelung über die Reihenfolge der Zuteilung der nach Zahlenbruchteilen zu vergebenden Sitze (sog. modifiziertes Proportionalverfahren) hat sich in der Praxis bewährt.

Eine Regelung, wonach ein Gewählter **Ersatzperson** wird, wenn er sein Mandat nicht annimmt oder niederlegt, kennt das KWG M-V nicht. Der Gewählte verliert sein durch die Wahl erworbenes Anwartschaftsrecht auf einen Sitz in der Vertretung für die gesamte Wahlperiode, wenn er die Wahl nicht annimmt oder später auf sein Mandat verzichtet. Die Ablehnungserklärung kann nicht widerrufen werden. Eine Zurückstellung des Mandats auf einen späteren Zeitpunkt ist nicht möglich. Diese Verfahrensweise hat in Mecklenburg-Vorpommern bisher zu keinen Problemen geführt. Die von der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung kann jedoch als ein Entgegenkommen für die Bewerber angesehen werden, die lediglich zeitweilig nicht in der Vertretung tätig sein können.

Mehrfachbenennungen ein und desselben Bewerbers **auf einen Wahlvorschlag** sind nach dem KWG M-V nicht gestattet. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass ein Bewerber in mehreren Wahlvorschlägen eines Wahlgebietes jeweils für die Gemeinde- und für die Kreiswahl benannt wird (§ 20 Abs. 4 KWG M-V). Von dieser Möglichkeit wurde bei den vergangenen Wahlen bereits rege Gebrauch gemacht, da auf die-

se Weise Bewerber vermehrt Stimmen auf sich vereinigen können, da sie eine größere Anzahl von Wählern erreichen.

Blinde und sehbehinderte Wähler können sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels auch einer **Stimmzettelschablone** bedienen (§ 44 Abs. 5 KWO M-V). Muster der Stimmzettel werden unverzüglich nach ihrer Fertigstellung den Blindenverein, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, zur Verfügung gestellt (§ 34 Abs. 6 KWO M-V). Eine **Kostenerstattungsregelung** für die Stimmzettelschablone enthält das KWG M-V nicht.

Listenverbindungen sind nach dem KWG M-V nicht gestattet.

Bei der Wahl des Bürgermeisters und Landrates können nach § 62 Abs. 1 KWG M-V jedoch mehrere Parteien oder Wählergruppen einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen. Die Regelung, von der in der Praxis regelmäßig Gebrauch gemacht wird, eröffnet den Parteien und Wählergruppen die Möglichkeit, partei- und wählergruppenübergreifend Kandidaten für die Wahl des Bürgermeisters und des Landrates vorzuschlagen. Damit wird vermieden, dass jede Partei oder Wählergruppe nur aus Gründen der Teilnahme an der Wahl jeweils einen eigenständigen Wahlvorschlag einreicht.

Die **Korrektur** von Fehlern beim Ausfüllen des Stimmzettels bei klar erkennbarem Wählerwillen sieht das KWG M-V nicht vor.

Das vorgesehene **Nachrücken** aus einer anderen Liste eines anderen Wahlkreises (Wahlbereiches) für den Fall, wenn eine Liste einer Partei oder Wählergruppe erschöpft ist, hat in Mecklenburg-Vorpommern bereits § 54 Abs. 1 KWG M-V geregelt. In der Praxis hat sich gezeigt, dass durch diese Möglichkeit eventuell notwendig werdende Ergänzungswahlen weitgehend ausgeschlossen werden.

Durch die **Wahlstatistik** in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt keine Auswertung der Nutzung und Auswirkung des Panaschierens, Kumulierens und Streichens von Bewerbern.

Mit freundlichen Grüßen

im Auftrag

gez. Lappat