

Schleswig-Holsteinischer

Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 16/1152

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Reventlouallee 6, 24105 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss des Landtags Schleswig-Holstein
Frau Geschäftsführerin Dörte Schönfelder

per mail: innenausschuss@landtag.de

Auskunft erteilt:

Evelyn Dallal

Durchwahl

0431/570050-19

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom, Az.:
(bitte unbedingt angeben)
061.32 Da

Kiel, 04.09.2006

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten – Gesetzentwurf SSW DS 16/768

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Schönfelder,

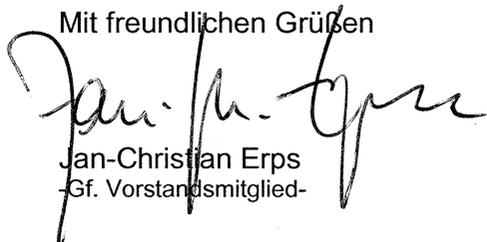
für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf sowie für die eingeräumte
Fristverlängerung danke ich Ihnen.

Die Gremien des Schleswig-Holsteinischen Landkreistag hatten sich bereits eindeutig gegen
die Einführung der Direktwahl der Landräte und hauptamtlichen Bürgermeister in Schleswig-
Holstein ausgesprochen. Entsprechende Beschlüsse des Rechts- und
Verfassungsausschusses sowie der Mitgliederversammlung des Landkreistages vom
07.09.2001 liegen vor. Diese sind bis heute nicht aufgehoben worden und gelten mithin
unverändert fort.

Die Argumente gegen die Direktwahl der Landräte sind dem damaligen Innenminister bereits
im Jahre 1994 mit Schreiben vom 10.04.1995 mitgeteilt worden. Auf die Anlage zu diesem
Schreiben darf ich insofern verweisen.

Die Anhörung zum Gesetzentwurf des SSW hat nicht zu einer veränderten Beschlusslage
innerhalb unseres Verbandes geführt und ist bislang auch nicht von einem unserer
Mitgliedskreise, unserer Delegierten und auch nicht von den Fraktionen in unserem Verband
beantragt worden, so dass wir uns nach wie vor gegen eine Direktwahl der Landräte
aussprechen.

Mit freundlichen Grüßen



Jan-Christoph Erps
-Gf. Vorstandsmitglied-

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**
Der Geschäftsführer

Vlg. Auszug!

Schl.-H. Landkreistag • Reventiuallee 6 • 24 105 Kiel

A. Innenminister
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 92

24105 Kiel

Auskunft erteilt:
Herr Dehn
Durchwahl
0431/570050-13

Ihr Schreiben vom, Az.:
01.02.1995 - IV 3301-160.110.0 -

Unser Schreiben vom, Az.:
020 - 4/Wi.

Kiel, 10.04.1995

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995

Sehr geehrter Herr Minister,

wir bedanken uns für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem mit dem Bezugsschreiben übermittelten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995.

Den Inhalt des uns vorgelegten Gesetzentwurfs haben unsere Verbandsgremien allerdings mit großer Enttäuschung zur Kenntnis genommen. Das gilt insbesondere für das Kernanliegen der Novelle, nämlich die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hat in den vergangenen Jahren immer wieder deutlich gemacht, daß er eine entsprechende Gesetzesänderung strikt ablehnt. Dies ist gegenüber der Enquete-Kommission „Kommunalverfassungsreform“, in Anhörungen des Innen- und Rechtsausschusses und bei einer Vielzahl von anderen Gelegenheiten geschehen. Zuletzt haben wir unseren Standpunkt in unserer Mitgliederversammlung am 5. Dezember 1994 in Anwesenheit der Ministerpräsidentin formuliert. Unsere Voten sind durch Resolutionen mehrerer Kreistage, die vielfach einstimmig verabschiedet worden sind, unterstützt worden. Um so unverständlicher ist, daß unsere Argumente offenbar überhaupt nicht zur Kenntnis genommen worden sind; zumindest vermissen wir jede inhaltliche Auseinandersetzung mit Ihnen.

Im Zusammenhang mit unseren massiven Bedenken gegen die Einführung der Direktwahl haben wir auch darauf hingewiesen, daß die Urwahl nicht für sich allein gesehen werden kann, sondern daß durch deren Einführung das gesamte System der Kommunalverfassung unstimmig gemacht wird. Die derzeit geltenden Regelungen zur Zuständigkeit der einzelnen kommunalen Organe und zu ihrem Zusammenwirken sind sorgsam ausbalanciert und in jahrzehntelanger Praxis bewährt. Für uns ist nicht nachvollziehbar, was Landesregierung und Landtag veranlassen könnte, dies System gegen den nahezu einhelligen Rat von den in Kommunalpolitik und -verwaltung Verantwortung Tragenden ohne jede Not in so massiver Weise in Frage zu stellen. Wir können uns des Eindruckes nicht erwehren, daß durch die Volksinitiative ein Vorhaben in Gang gekommen ist, das eigentlich niemand richtig will, das aber auch niemand zu stoppen bereit ist, weil offenbar ein politischer Gesichterverlust befürchtet wird.

Wegen der herausragenden Bedeutung der Thematik und der langfristig andauernden negativen Auswirkungen der angestrebten Neuregelungen möchten wir unsere grundsätzlichen Bedenken nochmals vortragen - auch wenn diese weitgehend bekannt sein dürften. Wir vertrauen darauf, daß unsere Argumente mit der Bereitschaft geprüft werden, sich überzeugen zu lassen und hoffen, daß Landesregierung und Landtag von dieser nach unserer Auffassung für die kommunale Selbstverwaltung nicht förderlichen Reform absehen.

1. Zur Direktwahl der Landräte



- Die Direktwahl wird zur Folge haben, daß sich das politische Kräfteverhältnis zwischen dem Kreistag, also dem durch Art. 28 Abs. 1 GG vorgesehenen obersten Willensbildungsorgan, und dem Landrat zum Nachteil des Kreistages verschiebt. Daß diese Befürchtung zu Recht besteht, bestätigt der Entwurf, der den - allerdings mißlungenen - Versuch unternimmt, die Kompetenzen der Organe neu zu ordnen. Wir verweisen insoweit auf unsere später unter Ziff. 2 dargelegten Bedenken zur Aufgabe der Kreisausschußverfassung. Über die rein rechtliche Konstruktion hinaus sind aber auch erhebliche faktische Veränderungen zu befürchten. Die Wahlbevölkerung muß und wird davon ausgehen, daß mit der Wahl des Landrates das oberste Organ des Kreises, das die alleinige Verantwortung für alle kommunalpolitischen Entscheidungen im Kreis trägt, installiert wird. Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß auch der Kreistag vom Volk demokratisch gewählt wird. Das wesentlich komplizierter angelegte Wahlverfahren und die aus der Sicht der Wähler relativ große, allerdings systembedingte Anonymität bei der Kandidatenauswahl lassen es nicht oder nur in Grenzen zu, daß sich die Wahlbevölkerung mit dem Organ Kreistag identifiziert. Genau aus diesem Grunde sieht die süddeutsche Ratsverfassung vor, daß dem vom Volk gewählten Hauptverwaltungs-

beamten die Mitgliedschaft und der Vorsitz in der Volksvertretung eingeräumt wird und daß er alleiniger Repräsentant der Gebietskörperschaft ist. Diesen Schritt geht der Gesetzentwurf jedoch nicht. Er versucht vielmehr zwei unterschiedliche Kommunalverfassungssysteme zu verbinden, die überhaupt nicht zueinander passen.

- Der beschriebene Systembruch wird in seinen praktischen Auswirkungen dazu führen, daß die durch hohe Qualität gekennzeichnete repräsentative Willensbildung nachhaltig leidet. Dies Prinzip ist nicht allein dadurch geprägt, daß der Kreistag seinen Willen auf der Grundlage von Argumenten und Gegenargumenten seiner Mitglieder, also der Kreistagsabgeordneten, bildet; in gleicher Weise gehört zu dieser Form der Willensbildung, daß das verwaltungsleitende Organ daran durch die personelle Verbindung von Kreistag und Kreisausschuß beteiligt ist. Dies führt nicht nur zu einer Befruchtung der kommunalpolitischen Debatten, sondern vor allem zu einem weitgehenden Konsens in der überwiegenden Mehrzahl aller Entscheidungen.
- **Massive Bedenken gegen die Direktwahl leiten sich auch aus dem im Gesetzentwurf vorgezeichneten Wahlverfahren ab, die durch die Erfahrungen in anderen Bundesländern bestätigt werden.** Für die Wahl einzelner Kandidaten werden in erster Linie deren persönliche Ausstrahlungskraft und ihr Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit und nicht ihre Fachkompetenz wahlentscheidende Bedeutung haben. Wir übersehen nicht, daß die genannten Eigenschaften für einen Hauptverwaltungsbeamten eine gewisse Bedeutung haben; **entscheidend muß es aber auf die Befähigung, die fachliche Qualifikation und die Verwaltungserfahrung von Kandidaten ankommen.** Vor allem diese Anforderungen sind für die professionelle Leitung einer modernen Dienstleistungsbehörde von ausschlaggebender Bedeutung. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Kreise in außergewöhnlich großem Umfang Träger von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Staatsaufgaben sind, bei denen es ausschließlich auf eine korrekte Rechtsanwendung ankommt. Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß eine Kreisverwaltung über hinreichend sachkundige Mitarbeiter verfügt. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, wie verhängnisvoll es sein kann, wenn Kommunalbehörden von Personen geführt werden, die nicht über die erforderliche fachliche Kompetenz verfügen.
- **Für uns ist unstrittig, daß eine Direktwahl der Landräte damit verbunden wäre, daß sich die Amtsinhaber bei zahlreichen Entscheidungen - verständlicherweise - durch deren Wirkung in der Öffentlichkeit leiten ließen.** Ihr Bestreben muß schon wegen der angestrebten Wiederwahl dahingehen, der Wahlbevölkerung regelmäßig Erfolge zu präsentieren. Die Konzentration auf langfristige und möglicherweise unpopuläre Maßnahmen und Entscheidungen, die für die weitere Entwicklung eines Kreises von erheblicher Bedeutung sein können, würde dadurch erschwert, wenn nicht ganz un-

möglich gemacht. Der Hinweis, daß derartige Entscheidungen möglicherweise vom Kreistag zu verantworten sind, würde einem direkt gewählten Landrat mit Sicherheit in der Bevölkerung nicht abgenommen. Die Direktwahl würde deshalb dazu führen - und dies bestätigt die Praxis in anderen Bundesländern vielfältig -, daß der direkt gewählte Landrat es praktisch Jedem recht machen müßte.

- **Wir haben weiter die große Sorge, daß die Direktwahl zur Folge hätte, daß - von Ausnahmen abgesehen - nur noch parteipolitisch getragene Kandidaten auftreten würden.** Bei der einwohnerzahlenmäßigen Größe und dem Gebietszuschnitt der schleswig-holsteinischen Kreise hätten unstreitig nur Kandidaten Erfolgchancen, die im Kreisgebiet einen professionell organisierten Wahlkampf führen. Die Kandidaten müßten sich praktisch in allen größeren kreisangehörigen Gemeinden der Wahlbevölkerung vorstellen. Dies kann nur gelingen, wenn die Bewerber hierbei von politischen Parteien unterstützt werden. Parteilose Kandidaten, die theoretisch ebenfalls in Betracht kämen, hätten nur eine Chance, wenn sie in ganz erheblichem Maß Eigenmittel investieren würden. Bei dieser Situation wäre eine Vielzahl von hochqualifizierten, im Prinzip in Betracht kommenden Bewerbern von vornherein ausgeschlossen.
- **Der einer Direktwahl vorausgehende Wahlkampf würde nach unserer Auffassung auch zu nicht wünschenswerten Polarisierungen innerhalb der Kreisverwaltung führen.** Um entsprechendes Profil zu bekommen, müssen sich Kandidaten auf parteipolitische Standpunkte abstützen und Wahlversprechungen machen. Damit ist vorgezeichnet, daß parteipolitische Einflüsse auch in die Kreisverwaltung hineingetragen werden. Dies würde einer kontinuierlichen, objektiven und zielorientierten Arbeit zum Wohle der Bürger nicht dienlich sein. Die Erfahrungen zeigen, wie verhängnisvoll es ist, wenn Parteipolitik in Verwaltungsbehörden hineingetragen wird.
- **Gegen die Direktwahl spricht u. E auch, daß diese die Bereitschaft zu ehrenamtlichen Engagement beeinträchtigen würde.** Insoweit ist zu berücksichtigen, daß das Volumen der Aufgaben, die in die alleinige Kompetenz des Landrates fallen, durch entsprechende gesetzgeberische Zuweisungen in der Vergangenheit ständig zugenommen hat. Aus diesem Grunde und wegen der aufs äußerste angespannten Finanzsituation sind die politischen Gestaltungsräume im Vergleich zum rein administrativen Handeln der Kreise immer geringer geworden. Dies hat in vielen Kreistagen zu Frustrationen geführt, die auch daran deutlich werden, daß es zunehmend schwerer wird, Kandidaten für eine Mitwirkung in der Kommunalpolitik zu finden. Es muß davon ausgegangen werden, daß diese Frustrationen weiter zunehmen, wenn die ehrenamtliche Seite von der Verwaltungsleitung völlig abgekoppelt wird.

- **Unsere ablehnende Haltung zur Einführung der Direktwahl wird über die vorstehenden generellen Argumente hinaus verstärkt durch Besonderheiten, die ausschließlich für die Kreise gelten.** Die Kreise sind zwar vollwertige Gebietskörperschaften und genießen auch uneingeschränkt die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 46 der LVerf; gleichwohl ist festzustellen, daß sie in wesentlich größerem Umfang als die Gemeinden Träger von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind. Diese Aufgaben wurzeln jedoch in erster Linie im staatlichen und weniger im kommunalen Bereich. Wir verweisen beispielsweise auf das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr, die Zuständigkeiten im Katastrophenschutz, die Verkehrsaufsicht, weite Bereiche des Naturschutzrechtes und des Wasserrechtes, das Staatsangehörigkeitsrecht, das Ausländer- und Asylrecht sowie das öffentliche Gesundheits- und Veterinärwesen. Weiter ist zu berücksichtigen, daß die Landräte nach dem Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden auch staatliche Behörden sind. In dieser Eigenschaft ist ihnen die Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gebietskörperschaften sowie die Kommunalaufsicht, die Heimaufsicht, die Gemeindeprüfung, die Schulaufsicht und die Bauaufsicht übertragen. In den genannten Aufgabenfeldern sind die Landräte allein dem Land verantwortlich und unterliegen folgerichtig auch der Fachaufsicht, in Angelegenheiten der allgemeinen unteren Landesbehörde ferner der Dienstaufsicht des Staates. Es wäre nicht nur problematisch, sondern im Prinzip systemfremd, den Leiter einer staatlichen Behörde bzw. einer Verwaltung, deren Aufgabenstellung allein durch staatliche Interessen geprägt ist, durch Volkswahl bestimmen zu lassen. Das gilt um so mehr, als es in den genannten Aufgabenbereichen, in denen überhaupt keine kommunalpolitischen Gestaltungsspielräume bestehen, ausschließlich auf eine korrekte Rechtsanwendung ankommt.
- **Auch der Gedanke, einer möglichst einheitlichen Kommunalverfassung erfordert nicht die Direktwahl der Landräte.** Die Gründe, die im Falle der Bürgermeister für eine unmittelbare Wahl sprechen mögen, sind nicht auf die Landräte übertragbar. Die Bürgermeister verfügen nämlich über eine wesentlich stärker ausgeprägte Orts- und damit Bevölkerungsnähe als die Landräte. Das ergibt sich zwangsläufig aus der unterschiedlichen Aufgabenstellung der Gebietskörperschaften Gemeinden einerseits und Kreise andererseits. Während die Aufgabenstellung der Gemeinden unmittelbar ortsbezogen ist und direkt auf die konkreten Bedürfnisse der Gemeindebürger abstellt, nehmen die Kreise vornehmlich übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben wahr. Daraus folgt zwangsläufig eine im Vergleich zum Kreis wesentlich stärkere Identität der Gemeindebürger mit „ihrer“ Gemeinde und „ihrem“ Bürgermeister.

Nach alledem bitten wir dringend, von einer Direktwahl der Landräte Abstand zu nehmen.