

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 16/4591

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag v. Reventlouallee 6 v. 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Stellv. Ausschussgeschäftsführerin
Frau Petra Tschanter

Auskunft erteilt:
Jan-Christian Erps
Durchwahl
0431/570050-15

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom, Az.:
(bitte unbedingt angeben)
061.32 E/Hi

Kiel, 26.08.2009

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses

Sehr geehrte Frau Tschanter,
sehr geehrte Damen und Herren,

auf Ihr Schreiben vom 22.07.2009 nehmen wir zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Zunächst bleibt festzustellen, dass sowohl das Haupt- als auch das Ehrenamt die Eile, mit der eine tiefgreifende Reform der Kreisverfassung beabsichtigt wird, für unangemessen halten. Zahlreiche Vertreter des Ehrenamtes in den Kreisen appellieren deshalb an die Landtagsabgeordneten, ihnen Gelegenheit zu geben, ihre Bedenken gegen den Novellierungsentwurf zur Kreisordnung im Rahmen einer persönlichen Anhörung vortragen zu können. Soweit es den Parlamentariern dabei im Kern um die Lösung des Problems der anstehenden Landratswahlen gehen sollte, könnte dies durch eine isolierte Änderung der Wahlvorschriften gelöst werden ohne die in sich widersprüchlichen Regelungen beschließen zu müssen. Vor diesem Hintergrund fordern die Vertreter von Haupt- und Ehrenamt in den Kreisen gemeinsam den Landtag auf, zunächst nur die beabsichtigte Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte zu beschließen und nach der anstehenden Landtagswahl in einem geordneten Verfahren sich eingehender mit den Widersprüchlichkeiten, Bedenken und Anregungen, insbesondere der hiervon

betroffenen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker in den Kreisen auseinandersetzen zu können.

Die angesprochenen Widersprüchlichkeiten ergeben sich zunächst schon aus der beabsichtigten Stellung des Verwaltungsausschusses.

Der neue Verwaltungsausschuss soll

- die **Verwaltung kontrollieren** (§ 43 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 des Entwurfs (KrO-E)), **an der er selbst mitwirkt** (§ 43 Abs. 1 Satz 1 KrO-E),
- die **er selbst personell mitgestaltet** (§ 43 Abs. 1 Satz 3 Nr. 7) sowie
- **organisatorisch entscheidend gestaltet** (§ 43 Abs. 1 Satz 3 Nr. 8) und
- **derer er sich zur Erfüllung seiner Aufgaben** - also auch Kontrollaufgaben - **bedienen kann** (§ 43 Abs. 3 KrO-E).

Damit werden die Funktionen und Aufgaben, die der Verwaltungsausschuss zukünftig haben soll hinsichtlich der Ausführung, der Steuerung und der Kontrolle von Beschlüssen vermischt. Eine klare Verantwortungszuweisung findet damit nicht mehr statt.

Dementsprechend widersprüchlich ist auch die vorgesehene Stellung des Landrates:

Er erhält in Gestalt des Verwaltungsausschusses **einen „Mitsteuerer“**, den er als **Mitglied ohne Stimmrecht** (§ 44 Abs. 1 KrO-E) **nicht wirklich beeinflussen kann, bleibt aber verwaltungsleitendes Organ** (§ 7 KrO-E) und als **solches vollständig verantwortlich** für die sachliche und wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben sowie für den ordnungsgemäßen Geschäftsgang der Verwaltung (§ 43 Abs. 1 Satz 3, Abs. 5 Satz 2 KrO-E).

Danach soll der Landrat / die Landrätin also zukünftig **die volle Verantwortung für den Verwaltungsvollzug tragen, ohne die vollständige Steuerung in den Händen zu halten. Dies ist nicht zumutbar:** Wer Verantwortung trägt, dem muss auch das Instrumentarium zu ihrer Ausübung zur Verfügung stehen. Wenn es zukünftig jedoch so sein soll, dass die Leitung der Verwaltung in Abstimmung mit dem Verwaltungsausschuss erfolgen soll, **dann müsste auch die Verantwortung gemeinsam getragen werden.** Allein auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass der Verwaltungsausschuss an der Verwaltung des Kreises in verantwortlicher Weise mitwirkt. **Ansonsten steht zu befürchten, dass ohne Rücksicht auf die Konsequenzen parteipolitische Interessen durchgesetzt werden.** Die Landrätin bzw. der Landrat soll nämlich nur in einem Fall den Beschlüssen des Verwaltungsausschusses widersprechen dürfen, nämlich dann, wenn ein solcher das Recht verletzt (§ 48 Satz 1 KrO-E).

Unklar ist auch die Schnittstelle zwischen Landrat und Verwaltungsausschuss. **Wie die „Mitwirkung“** des Verwaltungsausschusses an der Verwaltung (§ 43 Abs. 1 Satz 1 KrO-E) aussehen soll, **bleibt ebenso unklar wie seine „Steuerung“** der Umsetzung der Kreistagsbeschlüsse durch den Landrat (§ 43 Abs. 1 Satz 2 KrO-E) und der Vorbereitung dieser Beschlüsse (§ 43 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 KrO-E). **Auch wird nicht erläutert**, ob und ggfs. inwieweit die „Umsetzung der Beschlüsse“, die er „steuert“, etwas anderes ist als die „Ausführung“ der Beschlüsse, die er „überwacht“ (§ 43 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 KrO-E). **Aufgrund derart unklarer Regelungen sind Streitigkeiten zwischen Landrat und Verwaltungsausschuss vorprogrammiert.** Eine „Abstimmung“ zwischen Landrat und Verwaltungsausschuss mag in der Regel gelingen, die Gefahr des Scheiterns ist angesichts der Unklarheiten in der Kompetenzordnung hoch und steht vielfach einer **Beschleunigung** von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren sowie einer notwendigen **Entscheidungsfreude**

entgegen. Eine echte Konfliktlösungsmöglichkeit, die der Organstellung und vor allem der Organverantwortung des Verwaltungsleiters Rechnung trägt, fehlt insoweit gänzlich.

Vor diesem Hintergrund ist das von Vertretern der Regierungsparteien in der ersten Lesung zu diesem Gesetz dargestellte Ziel, in den Kreisen effektive Führungsstrukturen zu schaffen, nicht erreichbar. Im Gegenteil werden die beabsichtigten Regelungen im Ergebnis zu einer größeren Ineffizienz führen.

Seit den 90er Jahren haben Landesregierung und Parlament grundlegende Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen eingeleitet und umgesetzt und dabei dem Dienstleistungscharakter der Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt ihrer strategischen Ziele gesetzt. Hauptziel war dabei stets eine **Steigerung der Professionalität der Verwaltung, der Effizienz und Effektivität.** Dies erforderte unter anderem ein **klares Trennungsprinzip.** Dieses Prinzip – vergleichbar der Aufgabenteilung zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat – soll die Vermischung von politischen Entscheidungen auf der einen mit den Aufgaben der Verwaltung (Genehmigung-, Bewilligungs- und Eingriffsentscheidungen) auf der anderen Seite unterbinden. **Dieses bisherige Trennungsprinzip hat sich in der Praxis unstreitig bewährt,** auch wenn sicherlich nicht alle Instrumente des neuen Steuerungsmodells die Erwartung des Ehrenamtes umfänglich erfüllt haben und der kontinuierlichen Fortentwicklung bedürfen. **Nach diesem Prinzip hat die Politik das Primat für alle wesentlichen Vorgaben,** wie Grundsatzentscheidungen, Budget und Haushaltsziele. Die Verwaltung bereitet Beschlüsse unter Berücksichtigung der Vorgaben fachlich vor und führt die von der Politik getroffenen Beschlüsse aus. Dies wiederum bedingt zwingend, dass der Politik auch die Aufgabe der Kontrolle der Verwaltung obliegt. In der Gesetzesbegründung zur Änderung der Kommunalverfassung 1995 wurde deshalb folgendes ausgeführt:

„Allgemein eröffnet die vorgesehene Neuordnung der Befugnisse von hauptamtlicher Verwaltung und ehrenamtlichen Gremien insbesondere den Städten die Möglichkeit, Erkenntnisse über neue Steuerungsstrukturen in den kommunalen Körperschaften umzusetzen und vor allem dem Hauptausschuss neuer Art als einem ausschließlich ehrenamtlich besetzten Gremium die Scharnierfunktion zwischen der Vertretung als kommunalem Entscheidungsorgan und der mit höherer Eigenverantwortung ausgestatteten hauptamtlichen Verwaltung zuzuweisen“.

Mit der **Aufgabe dieses Prinzips** ordnen die Regierungrsfraktionen den Verwaltungsausschuss in rechtlich höchst bedenklicher Weise gleichsam als **„organschaftlicher Zwitter“** sowohl umfassende Mitwirkungsrechte an der Verwaltungssteuerung als auch die Kontrolle der Leitungsfunktion und der Verwaltung zu. Er verzichtet zwar auf eine formale Organstellung des künftigen Verwaltungsausschusses, faktisch werden ihm jedoch Kompetenzen zugeordnet, die klassischer Weise einem verwaltungsleitenden Organ zuzuordnen sind (oberste Dienstbehörde, Status als Ehrenbeamte mit der Folge einer Entschädigung nach Alimentationsgrundsätzen, Aufbauorganisation, weitgehende Personalentscheidungen, Widerspruchsrecht gegen rechtswidrige Entscheidungen der Ausschüsse u. a.).

Mit einem **modernen Verwaltungsmanagement,** das die anspruchsvollen Herausforderungen insbesondere der technischen Entwicklung, pp. Rechnung tragen soll, **ist dieser beabsichtigte Rückfall in die „Klein-klein-Steuerung“ nicht vereinbar.**

Diese zentralen Elemente des Novellierungsentwurfes zur Kreisordnung sind inhaltlich nicht akzeptabel. In der praktischen Handhabung wird der vorgelegte Entwurf einer neuen Kreisordnung, die in ihrer rechtlichen Ausgestaltung zu unbestimmt und wie dargelegt in Teilen widersprüchlich ist, zu einer größeren Rechtsunsicherheit über Abgrenzungsfragen und in der Folge zu vermehrten Konflikten beitragen. Führt man sich angesichts dieses Umstandes vor Augen, dass ein ganz wesentlicher Teil der Aufgaben einer Kreisverwaltung gesetzliche Weisungs- und Pflichtaufgaben sind, für die der Landrat als untere Landesbehörde oder als Vollzugsorgan zur Erfüllung von Landesaufgaben nach Weisung zuständig ist, wird die Schaffung einer „Mischverwaltung“ noch unverständlicher.

Wenn zur Begründung der Abschaffung der Direktwahl der Landräte und Landrätinnen von Vertretern der bisherigen Regierungskoalitionen angeführt wurde, dass die Direktwahl der Landräte zu einer Politisierung des Amtes geführt habe und dies dem Amt abträglich gewesen sei, wird man nicht umhinkommen, festzustellen, dass mit den neuen Regelungskompetenzen des Verwaltungsausschusses diesem Kompetenzen zugewiesen werden sollen, die gerade eine Politisierung der Kreisverwaltungen befürchten lassen.

In Anlehnung an § 51 Abs. 1 Nr. 4 der geltenden Kreisordnung sieht der Gesetzentwurf vor, dass bestimmte Personalentscheidungen vom Verwaltungsausschuss zu treffen sind.

Die insbesondere in § 43 Abs. 1 vorgesehenen erweiterten Kompetenzen bei den Personalentscheidungen würde bedeuten, dass das Ehrenamt zusätzlich bei allen Fachdienstleitungen, bei Stabstellen zum Teil auch eine komplette weitere Sachbearbeitungsebene darunter an der Erarbeitung sämtlicher Anforderungsprofile, der Vorbereitung der Vorstellungsgespräche, an deren Durchführung sowie an deren Entscheidung zu beteiligen ist. Dies ist mit erheblichem zusätzlichem Aufwand verbunden, birgt die Gefahr einer Politisierung von Personalentscheidungen in sich und greift zu tief die operative personalwirtschaftliche Steuerung der Kreisverwaltung ein.

Nach § 43 Abs. 3 des Entwurfs kann sich „der Verwaltungsausschuss bei der Durchführung seiner Aufgaben ... in Abstimmung mit dem Landrat der Kreisverwaltung bedienen“. Damit soll ihm offenbar ein unmittelbares Zugriffsrecht auf die Mitarbeiter der Kreisverwaltung ermöglicht werden. Der Entwurf stellt damit alle anerkannten Führungsmodelle und den notwendigen hierarchischen Aufbau einer Kreisverwaltung auf den Kopf. Unabhängig davon würde die Vorschrift die Mitarbeiter mit Sicherheit in Loyalitätskonflikte bringen. Dies wäre der Fall, wenn sie gezwungen würden, Entscheidungen des Landrates zu erläutern, zu kommentieren oder gar zu bewerten. Dies würde einem geordneten Verwaltungsablauf mit Sicherheit dauerhaft schaden können.

Hierbei ist weiterhin nicht nachvollziehbar, dass auch Mitarbeiter der mittleren Führungsebene in die Entscheidungskompetenz des Verwaltungsausschusses einbezogen werden sollen. Diese sind unstreitig der Ebene der operativen Aufgabenwahrnehmung zuzuordnen, die dem Landrat obliegt. Deshalb müssen unseres Erachtens Personalentscheidungen für diese Führungsebene allein vom Landrat, der auch die Verantwortung für das Handeln dieser Mitarbeiter trägt, getroffen werden. Im Gegensatz zum geltenden Recht soll der Verwaltungsausschuss bei den von ihm zu treffenden Personalentscheidungen nicht mehr an einem entsprechenden Entscheidungsvorschlag des Landrates gebunden sein. Dies erscheint nicht sachgerecht. Das geltende Recht zwingt mit dem Vorschlagsrecht des Landrates ganz

bewusst zu einer einvernehmlichen Regelung. An dieser in der Praxis bewerten Handhabung, die den Belangen der ehrenamtlichen Seite vollauf gerecht wird, sollte unseres Erachtens festgehalten werden. Der Novellierungsentwurf sieht in § 43 Abs. 1 Ziff. 8 und in § 53 Abs. 3 weiter vor, dass der Landrat die Gliederung der Verwaltung durch den Verwaltungsausschuss genehmigen lassen muss. Eine solche Genehmigung wäre, sofern die Verwaltungsleitung – wie vor geschlagen – allein dem Landrat zugeordnet wird, sachfremd und würde die Gefahr der in den grundsätzlichen Bemerkungen beschriebenen Kompetenzüberschneidungen in sich bergen. Es wäre im übrigen ein Widerspruch, den Landrat einerseits zu einer sachlichen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung zu verpflichten, ihm andererseits aber die Steuerungselemente zu versagen, die hierfür Voraussetzung sind. Um den Belangen der ehrenamtlichen Seite gleichwohl Rechnung zu tragen, wäre eine Regelung denkbar, nach der über die Grundzüge der Organisation Einvernehmen mit dem Verwaltungsausschuss herzustellen ist.

Nach der aktuellen Regelung des § 51 Abs. 2 KrO legt der Landrat seinen Vorschlag zur Verwaltungsgliederung und Vorschläge zur Änderung dem Kreistag vor. Dieser kann dem Vorschlag widersprechen. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von 2/3 der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten. Widerspricht der Kreistag dem Vorschlag des Landrats, so hat dieser dem Kreistag einen neuen Vorschlag vorzulegen.

Mit der neuen Regelung würde mit einfacher Mehrheit des Verwaltungsausschusses in die Organisationshoheit des Landrates eingegriffen werden, obwohl allein der Landrat die Verantwortung für die sachliche und wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben sowie für einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang der Verwaltung zu tragen hat (§ 53 Abs. 1). Dieses widerspricht einer professionellen Steuerung, da Zuständigkeiten einerseits und Verantwortlichkeiten andererseits nicht deckungsgleich organisiert sind.

2. Wahl der Landrätin oder des Landrates

Die Entwurfsregelung zur Wahl des Landrates und zum Wahlverfahren in § 49 und 50 sind unbedenklich; sie entsprechen mit einer Ausnahme im wesentlichen den Vorschriften, die bis zur Einführung der Direktwahl im Jahre 1998 galten. Überprüfungsbedürftig sind die Aussagen in § 49 Abs. 2 zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen, die ausschließlich auf die Wählbarkeit zum Deutschen Bundestag und bestimmte Lebensaltersefordernisse abstellen. Damit wurden die Wählbarkeitsvoraussetzungen übernommen, die nach der Gemeindeordnung für die Wahl der hauptamtlichen Bürgermeister gelten. Das frühere Wählbarkeitskriterium für kommunale Wahlbeamte, das Bewerber auch „über die erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde“ verfügen mussten, wurde mit der Einführung der Direktwahl gestrichen, um praktisch jedem Interessierten eine Bewerbung zu ermöglichen. Diese Argumentation entfällt mit der Wiedereinführung der Wahl der Landräte durch die Kreistage. Im Hinblick darauf, dass die Landräte in erster Linie Behördenleiterfunktion haben und den Kreisen die Rechts- und Fachaufsicht für die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter obliegt, sollten die früheren qualitativen Mindestanforderungen in das Anforderungsprofil aufgenommen werden. Nicht zuletzt im Hinblick auf das Zusammenwirken mit dem Kreistag und den Ausschüssen des Kreistages sollte erwogen werden, von Bewerbern darüber hinaus auch Erfahrungen in der kommunalen Selbstverwaltung zu fordern.

3. Aufgaben der Landrätin oder des Landrates

Generell sollte in der Aufgabenbeschreibung der Landräte klargestellt werden, dass sie als verwaltungsleitendes Organ für das gesamte operative Geschäft zuständig sind. Dies macht bereits die Stellung eines kommunalen Wahlbeamten notwendig. In § 53 sollte deshalb entsprechend der geltenden Gesetzeslage eine Aussage aufgenommen werden, die den Landräten die Zuständigkeiten für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuordnet; Geschäfte der laufenden Verwaltung sind Routineangelegenheiten ohne

nennenswerte politische und finanzielle Dimension oder Angelegenheiten, für die es klare politische oder rechtliche Vorgaben gibt. **Eine Beteiligung der Politik ist in diesen Fällen nicht erforderlich**, weil es sich um eine reine Gesetzesanwendung oder eine ordnungsgemäße Ausführung politischer Vorgaben handelt. Allerdings sollte im Berichtswesen festgelegt werden, dass auch über die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu berichten ist.

Neben der fachlichen Weisungskompetenz gehört zu den zentralen Steuerungselementen einer Behördenleitung die Personalkompetenz. Der Entwurf sieht deshalb in § 43 Abs. 2 richtigerweise vor, dass der Landrat Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter ist. **Eine Aussage dazu, dass er auch oberste Dienstbehörde sein sollte, fehlt. Diese muss ergänzt werden.** Ferner sollte in der Regelung klargestellt werden, dass der Landrat im Rahmen des Stellenplanes und der allgemeinen Grundsätze für die Beschäftigung des Personals alle personalwirtschaftlichen Entscheidungen trifft.

4. Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsausschusses

Die zwingend vorgeschriebene Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsausschusses nach dem Novellierungsentwurf **wird abgelehnt. Sie widerspricht** nicht nur **demokratischen Grundsätzen**, sondern **führt auch zu steigender Politikverdrossenheit und dem Eindruck von Kungelei.** Dies gilt insbesondere für diejenigen Kreise, in denen auch der Hauptausschuss bisher öffentlich getagt hat. Die bisherige Praxis erforderlichenfalls Teile der Tagesordnung in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, hat sich bewährt. **Die Kreise sollten daher auch weiterhin selbst in ihren Hauptsatzungen Regelungen über die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen ihrer Gremien aufstellen können.**

5. Im Einzelnen nehmen die Kreise im übrigen wie folgt Stellung:

Zu § 29 Abs. 1 Satz 3:

Der Verwaltungsausschuss sollte zusätzlich das Recht erhalten, ebenfalls den Kreistag einberufen zu können.

Zu § 41 Abs. 8 Satz 4:

Die Änderung kann im Hinblick auf die Änderung des § 41 Abs. 9 Satz 4 unterbleiben, da sie in der dortigen Regelung enthalten ist.

Zu § 41 Abs. 9 Satz 4:

Die Teilnahme von Kreistagsabgeordneten **ohne Rederecht** durchbricht die bisherige, damals neu eingeführte gleichmäßige Beteiligungsmöglichkeit an allen Ausschüssen (auch dem bisherigen Hauptausschuss). Da der Verwaltungsausschuss nach den Verlautbarungen der bisherigen Regierungskoalition keine Organstellung haben soll, erscheint eine solche Einschränkung im Rahmen der Kreistagsbeteiligung weder erforderlich noch sinnvoll. Auch die Beteiligungsrechte der Kreistagsabgeordneten, die keiner Fraktion angehören, werden durch den Wegfall von Rede- und Antragsrecht in erheblichem Maße beschnitten.

Zu § 41 Abs. 12:

Warum der **Verwaltungsausschuss die Öffentlichkeit** über öffentliche Ausschusssitzungen in geeigneter Weise **unterrichten soll, erschließt sich nicht.** Dies ist mit dem Verständnis einer ganzheitlichen operativen Steuerungsverantwortung eines Landrates unvereinbar.

Zu § 42 Abs. 1:

Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Verwaltungsausschuss **ein zusätzliches Widerspruchsrecht gegen Ausschussbeschlüsse erhalten soll**. Diese sollte er eigentlich durch die in den Ergänzungen des § 43 sowohl steuern als auch abändern können. Bei tatsächlich rechtswidrigen Beschlüssen dürfte ein Widerspruch des Landrates völlig ausreichen. **Im Rahmen der Einheitlichkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung erscheint eine Doppelzuständigkeit neben der Landrätin / dem Landrat weder sinnvoll noch erforderlich.**

Zu § 43 Abs. 1 Ziff. 7:

Ist das bislang **bestehende Vorschlagsrecht des Landrates aufzunehmen. Andernfalls könnte der Verwaltungsausschuss die Einstellung** von Mitarbeitern **beschließen, mit denen weder der Landrat noch die Verwaltung insgesamt zusammenarbeiten wollen**. Zur Klarstellung ist hinzuzufügen, dass die Beteiligungsrecht der Personalvertretung unberührt bleiben.

Zu § 43 Abs. 3:

Der Verwaltungsausschuss kann sich bei der Durchführung seiner Aufgaben der Ausschüsse und den Abstimmungen mit dem Landrat der Kreisverwaltung bedienen. Eine entsprechende Regelung ist entbehrlich, Ansprechpartner für das Ehrenamt ist und bleibt der Landrat.

Zu § 44 Abs. 1:

Die **Zahl der Mitglieder des Verwaltungsausschusses wird auf 11 festgeschrieben**. Es ist nicht erkennbar, **warum dem Kreistag über die Hauptsatzung nicht, wie bei den übrigen Ausschüssen auch, selbst überlassen werden soll, wie viele Mitglieder in den Verwaltungsausschuss entsandt werden sollen**. Da der Verwaltungsausschuss bei der Verwaltungsleitung des Landrates mitwirken soll, ist auch nicht nachvollziehbar, warum der Landrat – **kein** – Stimmrecht im Verwaltungsausschuss haben soll.

Zu § 45 Abs. 2:

Es wird eine **direkte Stellvertretung** vorgeschrieben. In einigen Kreisen hat sich eine **Poolvertretung als wesentlich effektiver erwiesen**, da sonst bei Ausfall auch der Stellvertretung der Platz nicht besetzt werden kann. Diese Umsetzung einer Vertretungsregelung sollte daher dem **Kreistag durch Regelung in der Hauptsatzung überlassen bleiben**.

Zu § 45 Abs. 3:

Die **Ernennung zu Ehrenbeamten** macht die Mitglieder und ihre Stellvertretenden zu **Kreistagsabgeordneten erster Klasse, die übrigen Kreistagsabgeordneten zu Mitgliedern zweiter Klasse. Eine solche Zweiklassengesellschaft** von Kreistagsabgeordneten wird aufgrund der Erfahrung aus dem damaligen Kreisausschuss **abgelehnt** und erscheint auch nicht erforderlich zur Erfüllung der Aufgaben im Verwaltungsausschuss. Im übrigen **entstehen durch die Eigenschaft als Ehrenbeamte zusätzliche Kosten und Aufwand**, da neben den Ernennungen auch das Alimentationsgrundprinzip gilt, das eine angemessene Bezahlung erfordert. Dadurch wäre eine erhebliche Erhöhung der Ausgaben für Aufwandsentschädigung und damit der Personalkosten zu befürchten.

Zu § 45 Abs. 6:

Durch die **Verbindung des Freiwerdens einer Wahlstelle mit dem Verlangen nach Neubesetzung aller Wahlstellen** muss davon ausgegangen werden, dass eine Neuwahl nur dann zulässig ist, wenn eine Wahlstelle frei wird und neu besetzt werden muss. Dies entspricht nicht dem bisherigen Intentionen der Kreisordnung, die in § 41 Abs. 10 jederzeit eine Neuwahl vorsieht. **Sinn dieser Vorschrift ist u. a. dass die Ausschüsse die Mehrheitsverhältnisse im Kreistag abbilden sollen.** Eine Veränderung bei den Mehrheitsverhältnissen im Kreistag könnte aber bei vorliegendem Entwurf im Ausschuss nur umgesetzt werden, wenn gerade (zufällig) eine Wahlstelle frei wird. Es wird daher soweit überhaupt erforderlich, **angeregt, § 45 Abs. 6 Satz 1 zukünftig wie folgt zu fassen:**

„Jede Fraktion kann verlangen, dass alle Wahlstellen des Verwaltungsausschusses neu besetzt werden. In diesem Fall verlieren die Mitglieder des Verwaltungsausschusses zu Beginn der nächsten Sitzung des Kreistages ihre Wahlstellen. Wird die Wahlstelle eines Mitglieds des Verwaltungsausschusses während der Wahlzeit frei, wird die Nachfolgerin oder der Nachfolger nach § 35 Abs. 3 gewählt; Abs. 4 bleibt unberührt.“

Zu § 45 Abs. 6 Satz 2:

Ein Grund, die Mitglieder des Verwaltungsausschusses zu Ehrenbeamten zu ernennen, ist nicht ersichtlich. Ob die Voraussetzungen der §§ 5 Abs. 1, 3 Abs. 2 BeamStG bei Ihnen vorliegen, ist zumindest zweifelhaft. Es **bestehen diesseits erhebliche rechtliche Bedenken an der Zulässigkeit der Regelung, denn der Verwaltungsausschuss wird nicht Organ der Verwaltung.** Ohne eine Organstellung wird diesseits weder die Notwendigkeit noch die Möglichkeit zur Ernennung von Ehrenbeamten gesehen.

Zu § 46 insgesamt:

Es erscheint überflüssig und **nicht sinnvoll, für den Verwaltungsausschuss zusätzliche, eigenständige Regelungen zum Sitzungsablauf** gegenüber den übrigen Ausschüssen (§ 41, insbesondere auch Abs. 12 KrO) **zu machen.**

Zu § 46 Abs. 3:

Eine Geschäftsordnung für den Verwaltungsausschuss erscheint nicht erforderlich.

Die Nichtöffentlichkeit der Sitzung des Verwaltungsausschuss ist bereits unter § 41 Abs. 8 Satz 1 erfasst. Es erscheint bedenklich, wenn Mitglieder des Verwaltungsausschuss „offiziell“ Auskünfte über die Beratung des Verwaltungsausschusses geben sollen. Dies sollte – wenn überhaupt notwendig – dem Vorsitzenden vorbehalten bleiben. Wer spricht sonst für den Ausschuss?

Zu § 46 Abs. 5:

Die regelmäßige Berichterstattung im Kreistag ist bisher nicht einmal für das bislang allein verwaltungsleitende Organ, nämlich die Landrätin / den Landrat, vorgesehen. Insofern erscheint eine Berichtspflicht durch den Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses überflüssig. Hier dürfte die zur Verfügungstellung der jeweiligen Ausschussniederschriften für die Kreistagsabgeordneten grundsätzlich ausreichend sein.

Zu § 46 Abs. 1 und 3 und 6:

In § 46 Abs. 1 S. 2 ist das Wort „mindestens“ durch die Worte „in der Regel“ zu ersetzen. Der Gesetzentwurf führt zum Zwang zur Abhaltung von Sitzungen mit dem entsprechenden Kostenaufwand, auch wenn dies aufgrund der Geschäftslage nicht erforderlich ist.

In § 46 Abs. 3 sind nach dem Wort „Gesetz“ die Worte „oder die Hauptsatzung des Kreises“ einzufügen. Der Kreistag als oberstes Organ muss auch weiterhin die Möglichkeit haben, Regeln für die Sitzungen seiner Ausschüsse aufzustellen.

Das Teilnahmerecht des Kreispräsidenten (bei Wegfall des § 46 KrO) könnte dann unter § 41 Abs. 8 neu eingefügt werden.

Zu § 47:

Eine Neuregelung der Beschlussfassung gegenüber der generellen Beschlussfassung nach den §§ 33 und 34 KrO erscheint überflüssig. **Problematisch erscheint** im besonderen auch **das Doppelgewicht der Stimme des Vorsitzenden in § 47 Abs. 3 Satz 2** bei sonstiger Stimmengleichheit: **Dies durchbricht völlig den Grundsatz der Beschlussfassung in allen anderen Gremien des kommunalen Verfassungsrechts**, nach denen bei Stimmengleichheit ein Antrag abgelehnt ist (u. a. § 34 Abs. 1 Satz 3 KrO).

Zu § 48:

Nach den **bisherigen Regelungen in § 48 der KrO** wählt der Kreistag aus seiner Mitte für die Dauer der Wahlzeit **bis zu drei Stellvertretende der Landrätin oder Landrates**. Die Stellvertretenden vertreten die Landrätin oder den Landrat im Falle der Verhinderung in der Reihenfolge ihrer Wahl. **Aus diesen bisherigen Regelungen in § 48 KrO ergibt sich nicht**, dass die Stellvertretenden der Landrätin oder des Landrates **nicht zugleich auch Mitglieder des Hauptausschusses sein können**. Nach § 40a der bestehenden KrO ist die **Landrätin oder der Landrat** Mitglied im Hauptausschuss **ohne Stimmrecht**. Somit wird im Verhinderungsfall die Landrätin oder der Landrat nach den nach § 48 KrO gewählten Stellvertretenden vertreten. **Sofern diese nicht zu den Mitgliedern des Hauptausschusses gehören, treten sie als nicht stimmberechtigte Mitglieder hinzu** und nehmen für die Dauer der Vertretung alle Rechte und Pflichten der Landrätin bzw. des Landrates wahr. **Für den Fall, dass die Stellvertretenden der Landrätin oder des Landrates zugleich auch Mitglieder des Hauptausschusses sind**, was im übrigen der überwiegenden Praxis entspricht, **stellt sich die Frage, welche Folgen in diesem Falle für das Stimmrecht eintreten**. **Nach der bisherigen Literaturmeinung** nehmen die Mitglieder des Hauptausschusses, wenn sie zugleich die Funktion der Vertretung der Landrätin oder des Landrates im Verhinderungsfall wahrnehmen, ergänzend zu ihren Mitgliedschaftsrechten die Aufgaben der Landrätin oder des Landrates wahr; **sie behalten also ihr Stimmrecht, da dieses zu ihren Mitgliedschaftsrechten im Hauptausschuss gehört**. **Dieser Auffassung steht** bislang der Inhalt eines **Runderlasses des Innenministeriums entgegen**. Nach Auffassung des Innenministeriums als oberste Kommunalaufsichtsbehörde verliert das die Landrätin oder den Landrat im Verhinderungsfall vertretende Hauptausschussmitglied für die Dauer der Stellvertretung das Stimmrecht. Als Folge davon rücke das stellvertretende Hauptausschussmitglied mit Stimmrecht in den Hauptausschuss ein. **Diese Rechtsauffassung wird nach der Literatur nicht durch den Wortlaut des Gesetzes gedeckt**. Sie mag gewollt gewesen sein, sei aber durch die **Formullierung des Gesetzgebers nicht erreicht worden**. Angesichts dessen sollte zumindest in dem jetzt laufenden Gesetzgebungsverfahren **diese bislang unklare Regelung zum Anlass genommen werden, eine diesbezügliche Klarstellung herbeizuführen**.

Zu den § 49, 50, 51:

Diesbezüglich wird auf die vorstehenden zentralen Aussagen inhaltlich Bezug genommen.

Zu § 53:

§ 53 Abs. 1 des Novellierungsentwurfes bestimmt – korrespondierend zu § 43 Abs. 1 – , dass **der Landrat die Verwaltung des Kreises in Abstimmung mit dem Verwaltungsausschuss leite**. Für die sachliche und wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben sowie für einen ordnungsgemäßen Geschäftsgang der Verwaltung bleibt jedoch der Landrat alleine verantwortlich. **Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass im Gegensatz zur aktuellen Rechtslage die gesamte Organisationsverwaltung aus der Verantwortung des Landrates herausgenommen werden soll**. Da die **Organisationsverantwortung weit mehr beinhaltet**, als die Entscheidung über die Verwaltungsgliederung, ist dies nicht nachvollziehbar. Nach dieser Regelung ist der Landrat allenfalls ein „Instrument“, dessen sich der Verwaltungsausschuss zur Umsetzung der Beschlüsse des Kreistages bedient.

Bemerkenswert ist hierbei zudem der Umstand, dass der Landrat zukünftig nicht annähernd die Kompetenzen des leitenden Verwaltungsbeamten eines Amtes haben soll und dementsprechend nicht mehr mit den hauptamtlichen Bürgermeistern und leitenden Verwaltungsbeamten „auf gleicher Augenhöhe“ verhandeln kann!

Zu § 54:

Der **Wegfall der Ernennung der Stellvertretenden des Landrates zu Ehrenbeamten erscheint besonders unlogisch**, da die Mitglieder und Stellvertretenden des Verwaltungsausschusses alle zu Ehrenbeamten ernannt werden sollen. Es entsteht der Eindruck, dass durch diese Änderung den Stellvertretenden des Landrates eine geringere Wertigkeit als bisher und gegenüber den Verwaltungsausschussmitgliedern beigemessen werden soll.

Zu § 55:

Die vorgesehenen Neuregelungen zu § 55 KrO-E sehen vor, dass das Berichtswesen IT-gestützt betrieben werden und dem Verwaltungsausschuss jederzeit zur Einsicht offen stehen soll. **Auch in diesem Punkt wird der unmittelbare Zugriff bzw. Durchgriff auf Mitarbeiter und Vorgänge der Verwaltung eröffnet.**

Der Inhalt des § 55 Abs. 2 KrO-E bleibt unklar. Einerseits können Veränderungen im Berichtswesen selbst (so aber der Wortlaut) nicht gemeint sein, weil diese nicht so häufig eintreten, dass darüber monatlich (vergl. § 46 Abs. 1 Satz 1 KrO-E) berichtet werden müsste und weil dann im Zweifel ohnehin ein Beschluss des Verwaltungsausschusses nach § 55 Abs. 1 Satz 3 KrO-E fällig würde. Andererseits kann aber auch nicht gemeint sein, dass monatlich eine Aktualisierung des letzten Berichtes gegeben werden soll, denn dies würde § 55 Abs. 1 Satz 1 KrO widersprechen, nach dem der zeitliche Abstand zwischen den Berichten von jedem Kreis selbst festgelegt wird. Außerdem wäre eine monatliche Berichterstattung nicht leistbar. Zudem erscheinen Berichtspflichten über jede Veränderung in erheblichem Maße unpraktikabel, die wenigsten Daten sind wirklich steuerungsrelevant.

Zu § 56:

Der § 56 ist bereits entfallen.

Zu § 63:

Die Reduzierung der kommunalaufsichtlichen Prüfung auf die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses (bisher des Kreistages, des Hauptausschusses und der Ausschüsse) **ist nicht nachvollziehbar**. Der Landrat hat auch Beschlüsse des Kreistages und der übrigen Ausschüsse, soweit sie Kompetenzen vom Kreistag erhalten haben, umzusetzen. Oder soll jeweils für die Umsetzung dieser Beschlüsse ein expliziter Beschluss des Verwaltungsausschusses erfolgen?

Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes (Art. 2)

Es wird auf die bevorstehenden Anregungen inhaltlich Bezug genommen.

Änderung des Jugendförderungsgesetzes (Art. 3)

Die vorgesehene Änderung des Jugendförderungsgesetzes wird abgelehnt, da sich die bisherige Regelung bewährt hat.

Da der Kreistag bisher jeweils die Besetzung der Ausschüsse vorgenommen hat, ist eine Änderung der Praxis nur in Bezug auf das Jugendförderungsgesetz nicht nachvollziehbar, auch wenn es sich lediglich um beratende Mitglieder handelt.

Änderung des Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses (Art. 4)

Es ist nicht erkennbar, warum im Gegensatz zu den Zuständigkeiten aller anderen Träger nicht die Vertretungskörperschaft Kreistag, sondern der Verwaltungsausschuss als Gremium die Aufgabe der zuständigen Behörde erhalten soll. Diese Durchbrechung der übrigen Zuständigkeiten wird abgelehnt.

Änderung des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts (Art. 4)

Die Änderung der Zuständigkeit vom Landrat auf den Verwaltungsausschuss erscheint nicht plausibel.

Übergangsbestimmungen (Art. 7)

Eine Übergangsbestimmung für die direktgewählten Landrätinnen und Landräte fehlt. Diese werden, obwohl sie vom Volk legitimiert in die bisherigen Zuständigkeiten gewählt worden sind, **jetzt in ihrer Zuständigkeit erheblich beschnitten. Eine solche Einschränkung erscheint verfassungsrechtlich in höchstem Maße bedenklich.**

Im übrigen ist nicht erkennbar, warum eine zeitnahe Umsetzung so wichtig erscheint, dass für die **Wahl des Verwaltungsausschusses möglicherweise der Kreistag (innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten)** extra nur für diesen Tagesordnungspunkt einberufen werden muss. Unseres Erachtens erscheint es ausreichend, wenn die Wahl des Verwaltungsausschusses in den nächsten auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Kreistages erfolgt.

6. Zusammenfassung

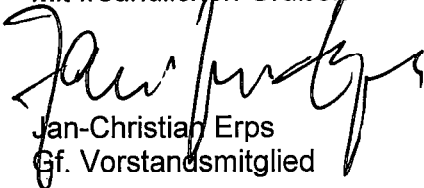
Nach alledem bleibt zusammenfassend festzustellen, dass eine ausreichende inhaltliche Diskussion über das **Aufgabenverteilungsprinzip** und deren Inhalte **zwischen Landrat und zukünftigem Verwaltungsausschuss eingehend geführt werden sollten**. Deshalb

sollte die anstehende Landtagssitzung im September nach Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages zunächst **nur dazu genutzt werden, eine isolierte Änderung der Wahlvorschriften zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte vorzunehmen**. Danach sollte den neu gewählten Parlamentarierinnen / ern sowie den unmittelbar von der Neuregelung betroffenen Kommunalpolitikern die Möglichkeit eröffnet werden, eine angemessene Beteiligung und Anhörung zu erhalten. Die vorgetragenen Anregungen und Bedenken haben deutlich gemacht, dass der Novellierungsentwurf zur Kreisordnung von dem **Prinzip einer klaren Kompetenzzuweisung abweicht und Aufgaben der Willensbildung, der Kontrolle und der Verantwortungsverwaltung vermischt**. Er löst sich von den für Organisationsgesetze geltenden und allgemein anerkannten Prinzipien einer klaren Aufgabenzuweisung und damit einer eindeutig zuzuordnenden Verantwortlichkeit. Die **Einhaltung dieser Prinzipien sind unabdingbare Voraussetzungen für eine effektive Aufgabenerledigung und damit wesentliches Element einer Verwaltungsmodernisierung, die den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Bürgernähe entspricht**. Durch den Novellierungsentwurf, der eine wahllose Vermengung von Teilaufgaben der Verwaltungsführung vornimmt und dabei auch staatliche Pflichtaufgaben und solche zur Erfüllung nach Weisung mit einbezieht, wird nicht nur die Verwaltungsführung **schwerfälliger und unüberschaubarer** werden, sondern mit großer Wahrscheinlichkeit auch zu einem ständigen „Kompetenzgerangel“ zwischen dem Verwaltungsausschuss und dem Organ Landrat führen, was sich zu Lasten eines zügigen und effektiven Verwaltungsvollzuges auswirken wird.

Um diesen **beschriebenen Kompetenzvermengungen** und die **aufgezeigten Probleme** in der praktischen Umsetzung der Entwurfsregelung zu vermeiden, sollten deshalb **all jene Regelungen** des Entwurfs, die **dem Verwaltungsausschuss Einflußnahmen auf die Verwaltungsführung eröffnen, gestrichen werden**.

Die Verwaltungsleitung sollte statt dessen, wie es alle modernen Kommunalverfassungen vorsehen, mit allen damit verbundenen Konsequenzen (auch in dienst- und haftungsrechtlicher Hinsicht) allein bei dem hierfür zuständigen Organ des Kreises (Landrat) liegen. Gleichzeitig sollten aber die politische Kontrollfunktionen der ehrenamtlichen Seite maßgeblich erweitert werden.

Mit freundlichen Grüßen


Jan-Christian Erps
Gf. Vorstandsmitglied