

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Postfach 7121
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/4620

per Mail: innenausschuss@landtag.ltdh.de

Betr.: Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses.

Bezug:

1. Drucksache 16/2766
2. Stellungnahme Kommunalberatung Dehn

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Landesverband Freie Wähler Schleswig-Holstein e.V. nimmt wie folgt Stellung:

1. Der Gesetzentwurf wird abgelehnt, da er sachlich und inhaltlich an den formulierten Zielen weit vorbeigeht.
2. Weitestgehend wird die Stellungnahme der Kommunalberatung Dehn unterstützt.
3. Wie in der Stellungnahme der Kommunalberatung Dehn ausführlich dargelegt wird, sind die Einzelregelungen im Gesetzentwurf wenig durchdacht und bringen im Ergebnis keinerlei Verbesserung für die Handlungsfähigkeit der Kreistage. Im Gegenteil, es werden mehr Konfliktpunkte durch die Vorlage heraufbeschworen.
4. Es wird empfohlen die Kreistage stärker in die Beratung solcher Gesetzentwürfe mit einzubeziehen, da aus Sicht des LV FW S-H e.V. deutlich mehr Fachkompetenz zur Regelung der Abläufe innerhalb der Kreise vor Ort verfügbar ist.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Helmut Andresen
Landesvorsitzender

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

Landtagsdrucksache 16/2766

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Ausgangspunkt für den Gesetzentwurf ist die politische Vorgabe, die im Jahre 1998 eingeführte Direktwahl der Landräte/innen wieder aufzuheben und diese künftig durch die Kreistage wählen zu lassen.

Dabei wird von den Entwurfsverfassern die Notwendigkeit gesehen, die innere Kreisverfassung maßgeblich umzugestalten. Ziel dieser Umgestaltung ist offenbar eine Stärkung der Position der ehrenamtlichen Seite. Diese soll maßgeblich an der Verwaltungsführung beteiligt werden.

Eine Beteiligung an der Verwaltungsführung könnte relativ unproblematisch erreicht werden, wenn man zu den Grundelementen der früheren Kreisausschussverfassung zurückkehren würde. Diese war dadurch geprägt, dass der Kreisausschuss, dem der Landrat als stimmberechtigtes Mitglied vorsaß, verwaltungsleitendes Organ und damit Behörde des Kreises war. Daneben hatten der Kreistag als oberstes Organ der Willensbildung und der Landrat Organeigenschaft. Es wäre denkbar, die Kreisausschussverfassung in der Weise zu modifizieren, dass der Landrat bei der Kontrolle der Verwaltung den Vorsitz abgibt und sein Stimmrecht verliert. Eine Rückkehr zu dieser Verwaltungsform ist aber offenbar nicht gewünscht, sodass von weiteren Erläuterungen hierzu Abstand genommen wird.

Stattdessen versucht der Gesetzentwurf einen neuen Weg zu gehen, der in den existierenden Kommunalverfassungsgesetzen der Bundesrepublik Deutschland kein Vorbild hat. Die Stellung des bisherigen Hauptausschusses soll dadurch gestärkt werden, dass ihm bestimmte Steuerungsfunktionen gegenüber und in der Verwaltungsleitung eingeräumt werden. Weiter soll er die Bezeichnung „Verwaltungsausschuss“ erhalten, ohne dass ihm allerdings Organeigenschaft und damit rechtliche Verantwortung zugeordnet wird. Dies wird insbesondere in folgenden Entwurfsregelungen deutlich:

- Nach § 43 Abs. 1 Satz 1 „wirkt der Verwaltungsausschuss...an der Verwaltung des Kreises mit.“
- Nach § 43 Abs. 1 Satz 2 „steuert er die Umsetzung der Beschlüsse des Kreistages durch den Landrat.“
- Nach § 53 Abs. 1 Satz 1 „leitet der Landrat die Verwaltung in Abstimmung mit dem Verwaltungsausschuss.“

Der Entwurf weicht damit von dem Prinzip einer klaren Kompetenzzuweisung ab und vermischt Aufgaben der Willensbildung, der Kontrolle und der Verantwortlichkeit. Er löst sich von den für Organisationsgesetzen geltenden und allgemein anerkannten Prinzipien einer klaren Aufgabenzuweisung und damit einer eindeutig zuzuordnenden Verantwortlichkeit. Diesen Prinzipien, die auch in der Führungslehre nicht nur unbestritten sind, sondern dort als unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Aufgabenerledigung hervorgehoben werden, liegen folgende Überlegungen zu Grunde:

- Klare Organisations- und Zuständigkeitsregelungen dienen der Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten; sie müssen so eindeutig sein, dass sie Konfliktsituationen ausschließen und ggfs. aushalten.
- Kompetenzregelungen müssen so beschaffen sein, dass eine eindeutige Zuordnung der politischen, dienstrechtlichen und ggfs. auch der haftungsrechtlichen Verantwortung möglich ist.
- Die Festlegung von Zuständigkeiten muss nachvollziehbare und straffe Entscheidungswege und Führungsformen eröffnen.
- Sie muss für die Mitarbeiter eindeutig erkennen lassen, welches Organ in der Führungsverantwortung steht.

Der Entwurf lässt diese Prinzipien völlig außer Acht, in dem er eine wahllose Vermengung von Teilaufgaben der Verwaltungsführung vornimmt. Dies wird nicht nur die Verwaltungsführung schwerfälliger und unüberschaubar machen, 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.

Die im Entwurf enthaltenen Einwirkungsmöglichkeiten des Verwaltungsausschusses auf die Verwaltungsleitung lassen auch offen, wie diese konkret erfolgen soll. Der Entwurf verwendet die Begriffe „wirkt mit“, „steuert die Umsetzung“ (§ 43 Abs. 1) und „leitet in Abstimmung“ (§ 53 Abs.1) ohne klarzustellen, welche Befugnisse hiermit konkret verbunden sein sollen. Allgemein geltende Rechtsgrundsätze und Auslegungsprinzipien helfen insoweit nicht weiter. So stellt sich die Frage, wie intensiv hat eine „Mitwirkung“ und eine „Abstimmung“ zu sein, in welcher Form haben diese zu erfolgen haben, wann sind diese abgeschlossen und welche Rechtsfolgen entstehen, wenn Einvernehmen nicht zu erzielen ist. Bei der „Steuerung der Umsetzung der Beschlüsse des Kreistages“ bleibt zu fragen, welche Steuerungselemente hiermit verbunden sein sollen. Soweit ein Weisungsrecht gegenüber dem Landrat gemeint sein sollte, müssten dienstrechtliche und haftungsrechtliche Folgen sowohl für den Landrat als auch für die Mitglieder des Verwaltungsausschusses klargestellt werden. Diese offenen – teilweise nicht zu beantwortenden - Fragen werden nicht in Einzelfällen, sondern regelmäßig zu massiven Problemen im Verwaltungsvollzug führen.

Um die beschriebenen Kompetenzvermengungen und die aufgezeigten Probleme in der praktischen Umsetzung der Entwurfsregelungen zu vermeiden, sollten die Regelungen des Entwurf, die dem Verwaltungsausschuss Einflussnahmen auf die Verwaltungsführung eröffnen, gestrichen werden. Die Verwaltungsleitung sollte, wie es alle modernen Kommunalverfassungen vorsehen, mit allen damit verbundenen Konsequenzen (auch in dienst- und haftungsrechtlicher Hinsicht) allein bei dem Organ Landrat liegen. Gleichzeitig sollten aber die Kontrollfunktionen der ehrenamtlichen Seite maßgeblich erweitert werden. Dazu sollte das bisherige Berichtswesen fortentwickelt werden. Insoweit könnte der Landrat verpflichtet werden, zu bestimmten, von der Politik festgelegten Berichtsbereichen in vorgeschriebener Intensität und in festgelegten Berichtsfrequenzen in Schriftform zu berichten.

Nach der noch geltenden Kreisverfassung nehmen in erster Linie die Hauptausschüsse die Kontrollaufgaben gegenüber der Verwaltungsleitung wahr. Sie ähneln in dieser Funktion den Aufsichtsräten nach dem GmbH- und Aktienrecht,

ohne allerdings Ahndungsmöglichkeiten gegenüber dem kontrollierten Organ Landrat zu haben. Insoweit sollte eine Nachbesserung erfolgen. Denkbar wäre beispielsweise, dass dem Hauptausschuss das Recht eingeräumt wird, ein Disziplinarverfahren gegen den Landrat zu beantragen. Weiter könnte die Befugnis eingeräumt werden, einen Abwahantrag im Kreistag zu stellen.

Zusammenfassend ist zu sagen: der Entwurf ist „nicht Fisch und nicht Fleisch“. Er würde bei Realisierung zu permanenten Kompetenzstreitigkeiten führen und sollte deshalb gründlich und ohne zeitliche Eile überprüft werden.

2. Zu Einzelregelungen des Entwurfs

2.1 Aufgaben des Verwaltungsausschusses

In den grundsätzlichen Bemerkungen sind die Bedenken gegen eine Einbindung des Verwaltungsausschusses in Teilkompetenzen der Verwaltungsleitung dargestellt worden.

Die Entwurfsregelungen in § 43 Abs. 1 Ziff. 1 bis 6 entsprechen inhaltlich weitgehend der Aufgabenstellung der Hauptausschüsse nach geltendem Recht. Zu fragen bleibt allerdings, aus welchen Gründen das Weisungsrecht gegenüber **Vertretern des Kreises in Drittorganisationen** auf die Fälle beschränkt werden soll, in denen eine mindestens 25%ige Beteiligung des Kreises vorliegt (Ziff. 6). Das geltende Recht enthält eine solche Begrenzung nicht.

In Anlehnung an § 51 Abs.1 Nr. 4 der geltenden Kreisordnung sieht der Entwurf vor, dass bestimmte **Personalentscheidungen** vom Verwaltungsausschuss zu treffen sind. Dass diese Entscheidungen auf das Einstellen und Ausscheiden von Mitarbeitern beschränkt werden soll, ist sachgerecht. Wenig nachvollziehbar ist aber, 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 Personalentscheidungen für diese Führungsebene allein vom Landrat, den auch die Verantwortung für das Handeln dieser Mitarbeiter trägt, getroffen werden. Um die ehrenamtliche Politik einzubeziehen kann der Landrat durch eine entsprechende Bestimmung im Berichtswesen verpflichtet werden, in Personalberichten über die Personalentscheidungen für diese Mitarbeiterebene zu berichten.

Im Gegensatz zum geltenden Recht soll der Verwaltungsausschuss bei dem von ihm zu treffenden Personalentscheidungen nicht mehr an einen 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 bewährten Handhabung, die den Belangen der ehrenamtlichen Seite vollauf gerecht wird, sollte festgehalten werden.

Der Entwurf 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 vorgeschlagen – 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 (wie dies § 53 Abs. 1 des Entwurfs richtigerweise tut), 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 § 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 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.

2.2. Wahl der Landrätin oder des Landrates

Die Entwurfsregelungen 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 Lebensalterserfordernisse abstellen. Damit wurden die Wählbarkeitsvoraussetzungen übernommen, die nach der Gemeindeordnung für die Wahl der hauptamtlichen Bürgermeister gelten. Das frühere Wählbarkeitskriterium für kommunale Wahlbeamte, dass 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 Behördenleiterfunktionen haben und den Kreisen die Rechts- und Fachaufsicht für die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter obliegt, sollten die früheren qualitative 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 darüberhinaus auch Erfahrungen in der kommunalen Selbstverwaltung zu fordern.

2.3 Aufgaben der Landrätin oder des Landrates

Wegen der Bedenken gegen die Entwurfsregelung in § 53 Abs. 1 im Hinblick auf „die Leitung der Verwaltung durch den Landrat in Abstimmung mit dem Verwaltungsausschuss“ wird auf grundsätzlichen Bemerkungen verwiesen.

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 **Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung** zuordnet; Geschäfte der laufenden Verwaltung sind Routineangelegenheiten ohne nennenswerte politische oder 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 geht. 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 in § 53 Abs. 2 richtigerweise vor, dass der Landrat Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter ist. Eine Aussage dazu, wer **oberste Dienstbehörde** ist, 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 personalbewirtschafteten Entscheidungen trifft. Wegen der Mitwirkungsbefugnisse des Verwaltungsausschusses bei Personalentscheidungen für leitende Mitarbeiter wird auf die Ausführungen unter 2.1 verwiesen.

§ 53 Abs. 3 sieht in Übereinstimmung mit § 43 Abs. 1 Nr. 8 vor, dass die Verwaltungsgliederung der Genehmigung des Verwaltungsausschusses bedarf. Insoweit wird auf die Ausführungen unter 2.1 verwiesen.

2.4 Berichtswesen

Das Berichtswesen ist das entscheidende Instrument für eine wirksame Kontrolle der Verwaltungsführung. Die Entwurfsregelung in § 55 entspricht im Wesentlichen der geltenden Vorschrift in § 40 c KrO. Neu ist lediglich, dass der Landrat den Entwurf für das Berichtswesen dem Hauptausschuss vorzulegen hat. Hier ist nicht nur ein Ansatz, sondern auch Bedarf, die ehrenamtliche Politik wirklich zu stärken. Die Vorschrift sollte so fortentwickelt werden, dass die Berichtsbereiche weiter differenziert und strukturiert werden. Ferner sollten die Berichtsformen und die Berichtsfrequenzen gesetzlich geordnet werden. **Ziel eines fortentwickelten Berichtswesens muss sein, einerseits der Politik erforderliche Steuerungs- oder Nachsteuerungsbedarfe aufzuzeigen und andererseits darzulegen, dass die Verwaltungsführung ihren Vollzugspflichten ordnungsgemäß nachkommt.**

Neben den Regel- oder Sonderberichten wäre die Einführung eines Jahresabschlussberichtes sinnvoll, in dem der Landrat zusammenfassend darzustellen hat, wie die Vorgaben der Politik im vergangenen Jahr umgesetzt worden sind.

Um der ehrenamtlichen Seite die erforderlichen Hilfen bei der Bewertung der Berichte zu geben, sollte das Rechnungsprüfungsamt durch entsprechende Ergänzung von § 116 der Gemeindeordnung verpflichtet werden, die Vierteljahres- und Jahresberichte des Landrates in unabhängiger Eigenschaft zu prüfen und die Prüfberichte direkt dem Kreispräsidenten und dem Vorsitzenden des Haupt- oder Verwaltungsausschusses zuzuleiten. Denkbar wäre auch, den Haupt- oder Verwaltungsausschuss zu ermächtigen, einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer oder Verwaltungsberater mit der Prüfung der Berichte zu beauftragen.

Kiel, den 15.07.2009

Kommunalberatung Dehn • Kiel

(Klaus-Dieter Dehn)

