

VEREINIGUNG DER HAUPTAMTLICHEN BÜRGERMEISTER UND LANDRÄTE IN SCHLESWIG-HOLSTEIN e.V.



VHBL SH e.V. c/o Rüdiger Blaschke – Fritz-Reuter-Weg 5 – 25551 Hohenlockstedt

Schleswig-Holsteinischer
Landtag
Innen und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Postfach 7121

24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 16/4621

30. August 2009

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses Lt-Drucksache 16/2766 vom 02.07.2009

Sehr geehrter Herr Kalinka,

ich danke Ihnen, dass Sie der Vereinigung der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte Schleswig-Holstein e.V. Gelegenheit gegeben haben, zum o.g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Ihrer bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach:

A. Vorbemerkung

Im Zusammenhang mit dem o.a. Gesetzentwurf gehen Landtagsabgeordnete der Fraktionen von SPD und CDU immer wieder auf negative Folgen der Einführung der Direktwahl ein. Sie stellen darauf ab, dass die damaligen Zuständigkeitsverschiebungen vom Kreisausschuss auf den Landrat **nur** als Folge der Einführung der Direktwahl erfolgt sind (so Peter Lehnert im LT am 15.7.2009).

Vorsitzender:

Rüdiger Blaschke, Bürgermeister der Stadt Itzehoe - Reichenstraße 23 - 25524 Itzehoe, Tel. +49 (04821) 603211, Fax (04821) 6031211 (Büro)

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied:

Axel Barendorf, Bürgermeister der Stadt Reinbek, Hamburger Str. 5 – 7, 21465 Reinbek Tel. +49 (040) 72750401 Fax: (040) 72750325 (Büro)

Bankverbindung: Sparkasse Holstein - Bankleitzahl 213 522 40 - Konto 90 - 061046

Erinnert sei deshalb vorab an die wesentlichen Gründe, die den Gesetzgeber 1995 zur Abschaffung der Magistrats- (und Kreisausschuss-)Verfassung veranlasst haben (vgl. die amtl. Begründung, LT-Drs.13/2806):

- **Einerseits** sollte die Position der direkt gewählten Bürgermeister und Landräte durch eigene unentziehbare Befugnisse – vor allem in der Verwaltungsleitung und für den Verwaltungsablauf – gestärkt werden, damit dieser den Erwartungen seiner Wähler/innen gerecht werden kann.
- **Andererseits** stand im Mittelpunkt der Beratungen im Landtag das Ziel der Umgestaltung der Kommunalverwaltungen zu modernen, leistungsfähigen Dienstleistungsunternehmen. Deshalb erfolgte eine klare Trennung zwischen willensbildenden Leitfunktionen im ehrenamtlichen und der vollverantwortlichen Ausführungskompetenz im hauptamtlichen Bereich. So sollte auch eine – damals häufig geforderte – Entlastung des Ehrenamts erfolgen.

Der Gesetzgeber wird daher bei der jetzt angestrebten Änderung vor allem prüfen müssen, ob er damit die Funktionsfähigkeit der Verwaltungen gefährdet – und damit auch deren Akzeptanz in der Bürgerschaft.

Nur klar geregelte Zuständigkeiten, die keine Rückkehr zu den alten Kompetenzstreitigkeiten zulassen, werden den Interessen der Bürgerschaft aber auch der Mitarbeiter/innen an einer schlagkräftigen Verwaltung gerecht. Es darf daher weder eine Zersplitterung von Zuständigkeiten noch gar Überschneidungen geben.

Ob der Gesetzentwurf diesem Ziel gerecht wird muss stark bezweifelt werden. Dazu wird im Folgenden jeweils zu den entsprechenden Vorschriften Stellung genommen.

Vorab ist aber bereits festzustellen, dass die bisherige Trennung der Zuständigkeiten von Haupt- und Ehrenamt – trotz gegenteiliger Aussagen bei der Einbringung des Gesetzentwurfes im LT am 15.7.2009 von MdL Peter Lehnert und MdL Peter Eichstädt **gewollt** durchbrochen wird.

Der neue Verwaltungsausschuss soll zwar zukünftig an der Verwaltung des Kreises durch das (bisher – in eigener alleiniger Zuständigkeit – verwaltungsleitende) Organ Landrat mitwirken; **der Verwaltungsausschuss ist aber nicht Haupt- sondern Ehrenamt.**

Wenn er aber „faktisch ein die Verwaltung mit leitendes Organ“ (so Peter Eichstädt auf S. 8718 des Protokolls vom 15.7. – wird, dann ist das Trennungsprinzip durchbrochen! Im Ergebnis bedeutet dies eben, dass das Ehrenamt – wie früher der Kreisausschuss – die Verwaltung (mit-) leitet. Der Verwaltungsausschuss soll nach dem Willen der beiden Fraktionen von CDU und SPD ja gerade die Verwaltungsbefugnisse des Landrats massiv einschränken und auf das Ehrenamt verlagern. Das ist schon nach der Bedeutung des Wortes „Trennung“ eben keine Trennung sondern ein „Mitwirken“.

Die Übertragung einiger der wichtigsten bisherigen Zuständigkeiten des Landrates auf den Verwaltungsausschuss unter gleichzeitiger Einführung nicht näher geregelter Abstimmungspflichten des Landrates mit dem Verwaltungsausschuss (und nicht auch umgekehrt !) führt zur Abkehr von modernen Verwaltungsstrukturen und macht – im Vergleich mit anderen Bundesländern – das Amt des Landrates zunehmend unattraktiv. Permanente Spannungen wären die zwangsläufige Folge. Die Wegnahme bzw. Verlagerung wichtiger Kompetenzen der Landräte müsste konsequenter Weise auch eine Anpassung der Vergütung in eine niedrigere Besoldungsstufe zur Folge haben.

B . Zu den Änderungen im Einzelnen

Zu Art 1:

- **§ 10:** Da der Entwurf keine Ausführungen zu diesem § enthält, soll die Repräsentation weiterhin sowohl dem Kreispräsidenten als auch dem Landrat obliegen. Das wird begrüßt.
- **Nr.5: § 23:** Wie bisher sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, dass in bestimmten Nrn. die Entscheidung außer auf den Verwaltungsausschuss auch auf den Landrat bis zu einer weiteren Wertgrenze übertragen werden kann (vgl. jetzt § 23 S.2).
- Anders als bisher im § 40a Abs.3 für den Hauptausschuss, ist für den neuen Verwaltungsausschuss an keiner Stelle geregelt, dass für ihn – eingeschränkt – die Regeln für die Ausschüsse gelten. Zugleich werden aber Änderungen im § 41 vorgenommen.
- **Nr.12: § 41 Abs.8:** Die Regelung, dass die Kreistagsabgeordneten an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses teilnehmen können, ohne dort reden zu dürfen – also als bloße Zuhörer/innen – wird in der Praxis zu Problemen führen. Hinzukommt, dass es für den Kreispräsidentin – obwohl dieser auch Kreistagsabgeordneter ist – im § 46 Abs. 6 eine Sonderregelung gibt; er darf nicht nur teilnehmen, sondern **jederzeit** das Wort ergreifen. Er bekommt damit ein gegenüber den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses herausgehobenes Rederecht, da er sich nicht auf die Rednerliste setzen lassen muss. Was ist der Grund für diese herausgehobene Funktion? Und warum bekommt der Landrat dieses Recht nicht?
- **Nr.15: § 42 Abs.1 S.2:** Nach der bisherigen Regelung hat allein der Landrat die Pflicht einem Beschluss zu widersprechen (**hat....zu widersprechen**), wenn dieser das Recht verletzt. Jetzt soll **zusätzlich** dem Verwaltungsausschuss diese Pflicht obliegen. Was passiert, wenn der Landrat eine Rechtsverletzung sieht, der Verwaltungsausschuss aber nicht? Oder umgekehrt? Gibt es dann ein Verwaltungsstreitverfahren? Oder darf der Landrat nur nach Abstimmung widersprechen?
- **Nr. 16: § 43 Abs.1 S.2:** Der neue Verwaltungsausschuss soll nicht nur an der Verwaltung mitwirken, ihm obliegt auch **die Steuerung** der Umsetzung der Beschlüsse. Wie und durch wen soll dies geschehen? Bekommt er über § 43 Abs. 3 eigenes Personal? Hinzukommt, dass die Umsetzung der Beschlüsse nach herrschender Auffassung Geschäft der laufenden Verwaltung ist und damit nach § 53 Abs.1 dem Landrat obliegt. Soll der Verwaltungsausschuss jetzt insoweit auch an den Geschäften der laufenden Verwaltung beteiligt werden? Muss der Landrat diese über § 53 Abs.1 S.1 mit dem Verwaltungsausschuss abstimmen?
 - § 43 Abs.1 S.2 Nr.4:** Der Verwaltungsausschuss soll Teil der Verwaltungsleitung sein. Damit ist er Verwaltung. Wer kontrolliert dann diesen Teil der (Kreis-) Verwaltung. Das kann doch nur der Kreistag machen. Das bedarf einer Klarstellung im § 43.
 - § 43 Abs.1 S.2 Nr.7:** Nach dem Wortlaut dieser Regelung ist zukünftig allein der Verwaltungsausschuss für die Vorbereitung (Ausschreibung, Auswahlverfahren u.a.) und die Einstellung der Mitarbeiter/innen der 2. und auch der 3.Ebene zuständig. Der Landrat verliert sein Vorschlagsrecht. Er darf auch nicht mit abstimmen. Ob er – wenigstens – am Auswahlverfahren teil nehmen darf, entscheidet allein die Mehrheit des

Verwaltungsausschusses. Warum sich dieses Verfahren nun auch auf die 3.Ebene erstrecken muss, ist nicht ersichtlich. Damit hat der Landrat, der mit diesen wichtigsten Mitarbeitern die Verwaltung im Interesse der Bürger/innen (mit-) leiten soll, – abgesehen von seinem Rederecht im Verwaltungsausschuss – keinen Einfluss mehr auf die Auswahl.

§ 43 Abs.1 S. 2 Nr.8: Nicht mehr geregelt ist, was passiert, wenn der Vorschlag des Landrates (jetzt mit einfacher Mehrheit möglich) abgelehnt wird.

§ 43 Abs. 2: Nach der vorgesehenen Regelung soll ein Nichtorgan die Disziplinarbefugnis über ein Organ erhalten. Bisher lag diese Befugnis bei der Kommunalaufsicht. Eine Begründung für diese gravierende Änderung wird nicht gegeben. Offen bleibt auch, wer die Disziplinarbefugnis für die ehrenamtlichen Mitglieder des Verwaltungsausschusses ausüben soll, die lt. § 5 Abs. 3 zu Ehrenbeamten ernannt werden.

- **§ 44 Abs. 1:** Obwohl nach den Intensionen des Entwurfes Verwaltungsausschuss und Landrat **gemeinsam die Verwaltung** leiten sollen, soll der Landrat kein Stimmrecht im Verwaltungsausschuss bekommen. Das sollte überprüft werden. Zumindest sollte ihm das Recht eingeräumt werden, in Angelegenheiten seiner Zuständigkeit jederzeit das Wort zu ergreifen.
- **§ 45 Abs.5:** Nach der vorgesehenen Regelung kann der Kreispräsident zugleich Vorsitzender des Verwaltungsausschusses werden. Ist das gewollt?
- **§ 46 Abs.4:** Wenn alle Kreistagsabgeordneten – ohne Einschränkung – an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses teilnehmen können (§ 41 Abs.8 S.4) macht diese Regelung keinen Sinn. Wer teilgenommen hat, kennt auch die aufgezählten Vorgänge, wer nicht teilgenommen hat, darf sie nicht erfahren?
- **§ 46 Abs.6:** Die Funktion des Kreispräsidenten ändert sich nicht wesentlich. Er ist kein geborenes Mitglied des Verwaltungsausschusses; kann aber über § 41 Abs.8 S.4 an den Sitzungen teilnehmen. Aus welchem Grund soll er aber ein gegenüber den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses herausgehobenes Rederecht bekommen, wenn er – abweichend von der Rednerliste - jederzeit das Wort verlangen kann?
- **§ 47 Abs. 2:** Ist es gewollt, dass die Beschlussfähigkeit bereits dann gegeben ist, wenn bei Anwesenheit des Landrates als nicht stimmberechtigtes Mitglied nur 5 von 11 stimmberechtigten Mitgliedern anwesend sind?
- **§ 49 Abs.5:** Die vorgesehenen Regelungen verändern das Amt des Landrates in so gravierender Weise, dass davon ausgegangen werden muss, dass keine Wiederwahlverpflichtung für Landräte, die nach bisherigem Recht gewählt und ihr Amt mit umfangreicheren Zuständigkeiten ausgeübt haben, mehr besteht.
- **§ 53 Abs.1:** Der S.1 beinhaltet einen Grundsatz, der für die gesamte Leitung der Verwaltung gilt. In der Praxis bedeutet dies, dass der Landrat **alle** Entscheidung zur Verwaltungsleitung mit dem Verwaltungsausschuss abstimmen muss. Nicht geregelt ist, wie dies im täglichen Geschäftsablauf geschehen soll. Was geschieht, wenn diese Abstimmung nach Auffassung des Verwaltungsausschusses nicht ausreichend erfolgt ist. Sind die Entscheidungen des Landrates dann rechtlich fehlerhaft?
- **§ 53 Abs.2:** Anders als hier geregelt, sieht der § 43 Abs.1 Nr.7 **keine Übertragungsmöglichkeit** auf den Landrat vor. Dies ist nach den Aussagen der Vertreter der beiden Fraktionen bei der Einbringung des Entwurfs im Landtag auch nicht gewollt.

- **§ 53 Abs.3:** Jetzt kann der Vorschlag mit einfacher Mehrheit abgelehnt werden (bisher 2/3-Mehrheit). Das erleichtert die Ablehnung. Außerdem ist nicht mehr geregelt, was passiert, wenn der Vorschlag abgelehnt wird.
- **§ 53:** Da nach dem neuen § 22 Satz 2 und anderen Vorschriften auch Aufgaben auf den Landrat übertragen werden können, fehlt im neuen § 53 eine dem geltenden § 51 Abs.1 Nr. 3 entsprechende Regelung. Außerdem ermöglicht die bisherige Regelung die Weiterübertragung. Diese lautet: *„die Entscheidungen zu treffen, die der Kreistag ihr oder ihm übertragen hat; die Landrätin oder der Landrat kann diese Entscheidung Beamtinnen, Beamten und Angestellten übertragen soweit der Kreistag die Übertragung nicht ausdrücklich ausgeschlossen hat,“*
- **§ 55:** Obwohl der neue Verwaltungsausschuss nach § 43 Abs. 1 an der Verwaltung des Kreises „mitwirkt“ soll ihn keine Berichtspflicht gegenüber dem Kreistag treffen. Das erscheint systemwidrig.
- **§ 55 Abs.2:** Was sind dann „nicht turnusmäßige“ Sitzungen? Wo sind sie geregelt?
- **§ 63 Abs.2 neu:** Was passiert,
 - a) wenn der Landrat Beschlüsse des Kreistages oder der Ausschüsse nicht umsetzt (dafür ist er nach § 53 zuständig) oder
 - b) wenn der Verwaltungsausschuss die Umsetzung der Beschlüsse mit seinen neuen Befugnissen verhindert oder verzögert?

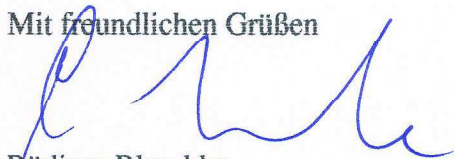
C . Weitere Anmerkung

Die Auswirkungen der Neuregelung auf das Verhältnis zwischen **entscheidungsbefugten** Ausschüssen und dem Verwaltungsausschuss sind nicht abschließend geklärt. Soll zukünftig grundsätzlich jede Entscheidung eines Ausschusses über den Verwaltungsausschuss laufen?

D . Fazit

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Vereinigung hauptamtlicher Bürgermeister und Landräte Schleswig-Holstein e.V. die Abschaffung der Direktwahl der Landräte kategorisch ablehnt. Die mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte angestrebte Umgestaltung der Kommunalverwaltungen zu modernen Dienstleistungsunternehmen wird – zumindest die Kreise betreffend – nicht nur auf den Stand vor Einführung der Direktwahl zurückgeführt sondern insgesamt konterkariert. So wird auch die bewährte Trennung von Ehrenamt und Hauptamt aufgegeben. Die VHBL-SH sieht durch die angestrebte Rechtsänderung die Funktionsfähigkeit der Verwaltungen gefährdet. Außerdem befürchtet die VHBL-SH, dass die für die Kreise vorgesehene Rechtsänderung Schritt für Schritt auf die kreisfreien Städte und dann auf den kreisangehörigen Raum übertragen werden wird. Von „Mehr Demokratie wagen“ eines Willy Brandt oder eines Horst Köhler kann keine Rede mehr sein.

Mit freundlichen Grüßen


Rüdiger Blaschke