



**LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**



Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
28.08.2009 13:52
Expl.: 1 Anl.: 1
L1 L2 L3

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II
Telefon: (0431) 880-4542
Fax: (0431) 880-7383
Homepage: www.lvstein.uni-kiel.de
E-Mail: Institut@lvstein.uni-kiel.de
Durchwahl: 880-5042
Datum: 25. August 2009

Hauspost

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte und zur Einführung eines Verwaltungsausschusses, Drucksache 16/2766

Ihr Schreiben v. 22. Juli 2009

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/4623**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o.g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danke ich Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

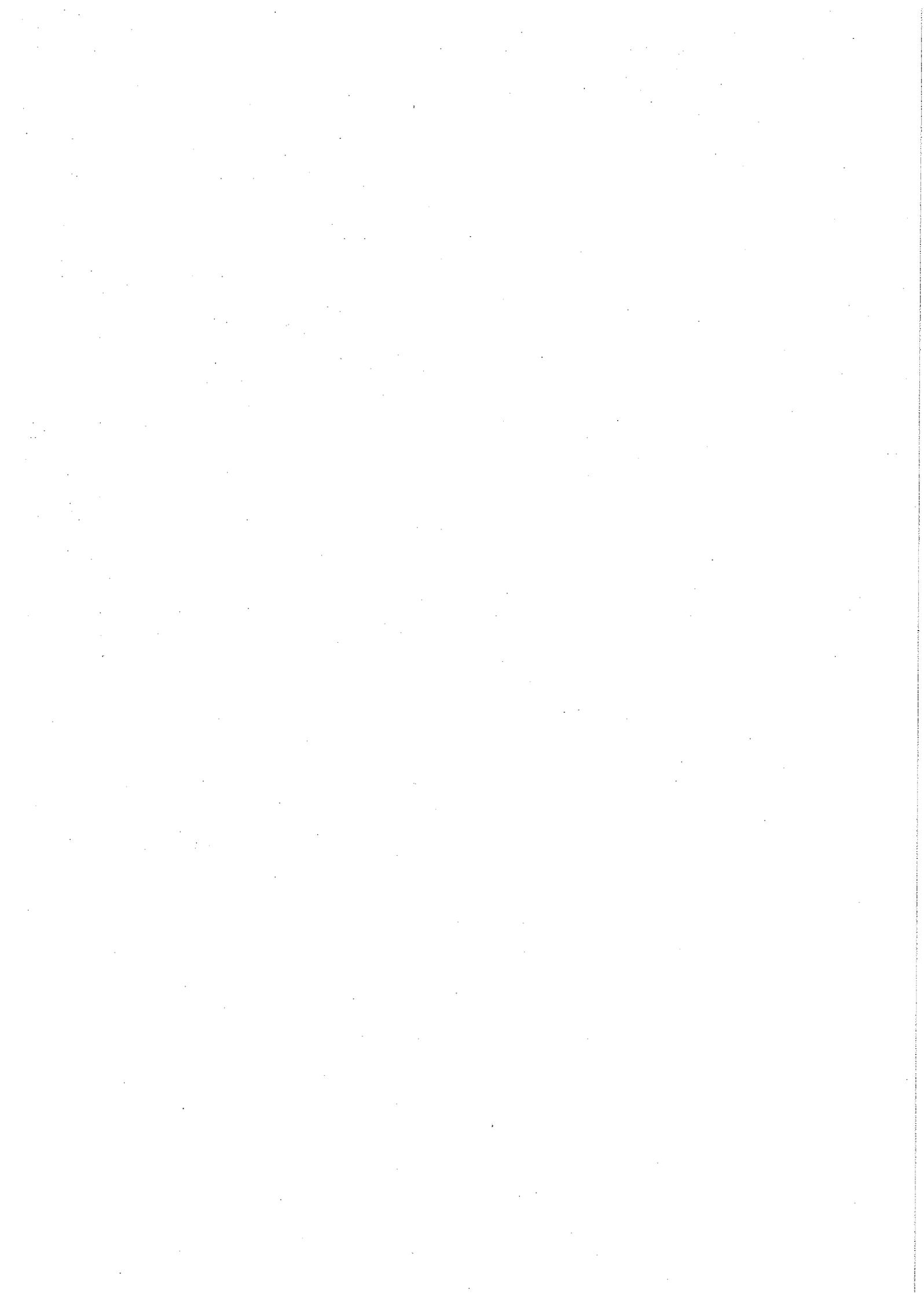
Mit freundlichen Grüßen

i. V. Anne Neidert

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Vorstand:

Direktor der Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.), Prof. Dr. Florian Becker, Prof. Dr. Ulrich Schmidt





Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf

der Fraktionen von CDU und SPD

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

LT-Drucksache 16/2766

vom 02.07.2009

Bearbeiter: Dr. Sönke E. Schulz, Ass. iur. Thomas Warnecke

Mit Schreiben vom 22. Juli 2009 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut durch den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags Gelegenheit gegeben, zu o.g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

Vorstand:

Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.), Prof. Dr. Florian Becker, Prof. Dr. Ulrich Schmidt

Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die vorliegenden konkreten Änderungen der Kreisordnung. Eine rechtspolitische und verfassungsrechtliche Bewertung der **Ersetzung der unmittelbaren Volkswahl durch eine mittelbare Wahl** wurde seitens des Lorenz-von-Stein-Instituts bereits im vergangenen Jahr vorgelegt (*Schliesky/Neidert/Luch*, Die Wiedereinführung der mittelbaren Wahl von Landräten, 2008). Auf diese Ausführungen wird hiermit verwiesen, insbesondere zu den zwingenden Folgeregelungen der Einführung der mittelbaren Wahl der Landräte. Diesen Anregungen folgt der Gesetzentwurf erfreulicherweise. Insgesamt handelt es sich um einen überzeugenden stimmigen Entwurf, der folgerichtig die kommunalverfassungsrechtlichen Schlüsse aus der Wiedereinführung der mittelbaren Wahl der Landräte zieht. Hinsichtlich des **Vorschaltgesetzes** zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte v. 12.12.2008 (GVOBl. Schl.-H. S. 784) wird ebenfalls **keine umfassende verfassungsrechtliche Würdigung** vorgenommen, vielmehr wird lediglich betrachtet, ob die (zutreffend vom Wissenschaftlichen Dienst im Umdruck 16/4030 dargelegte) Auffassung aufgrund des Zeitablaufs ggf. zu revidieren ist.

Zu § 44 Abs. 1 KrO: Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsausschusses

Nach § 44 Abs. 1 des Gesetzentwurfes besteht der **Verwaltungsausschuss** aus **elf ehrenamtlichen Mitgliedern** des Kreistages und der Landrätin oder dem Landrat als Mitglied ohne Stimmrecht. Nach § 45 Abs. 2 des Gesetzentwurfes kann der Kreistag für jedes Mitglied des Verwaltungsausschusses eine bestimmte Kreistagsabgeordnete oder einen bestimmten Kreistagsabgeordneten zu stellvertretenden ehrenamtlichen Mitgliedern des Verwaltungsausschusses wählen. Der **Kreisausschuss** alter Prägung hatte **acht Mitglieder**. Es stellt sich hier die Frage, ob die jetzt beabsichtigte Anzahl von elf Mitgliedern notwendig ist oder ob nicht auch acht Mitglieder ausreichen. Insbesondere aus der beabsichtigten Sonderregelung zu fraktionslosen Abgeordneten, die lediglich ein Teilnahmerecht an Verwaltungsausschusssitzungen haben sollen, ergibt sich, dass die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses durch Begrenzung der Mitgliederzahl erhalten werden soll (s.u.). Wenn man diesen Gedanken konsequent fortführt, wäre es sinnvoll die Mitgliederzahl bei acht – wie beim Kreisausschuss alter Prägung – zu belassen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtgröße des Kreistages 45 bzw. 49 für den Fall einer größeren Einwohnerzahl als 200.000 beträgt. Nach den geplanten Neuregelungen wären dann elf Kreistagsmitglieder sowie jeweils noch elf Stellvertreter zu wählen. **Damit wäre die Hälfte der Kreistagsmitglieder in den Ausschuss involviert.**

Zu § 46 Abs. 4 KrO: Öffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsausschusses

In § 46 Abs. 4 des Gesetzentwurfes ist vorgesehen, dass der Verwaltungsausschuss nicht öffentlich tagt. Es ist dort lediglich eine Auskunftsmöglichkeit der Mitglieder des Verwaltungsausschusses an Kreistagsabgeordnete geregelt. Bei dieser Regelung ist fraglich, ob es überhaupt zwingende Gründe gibt, die für die Nichtöffentlichkeit sprechen könnten. In der parlamentarischen Debatte wird in der Nichtöffentlichkeit ein „Verlust an Demokratie“ gesehen¹. Eine **Kontrolle der Tätigkeit des Verwaltungsausschusses** durch Vertreter der Medien sei somit ausgeschlossen.

Das **Prinzip der Öffentlichkeit** gilt sowohl für den Bundestag und die Parlamente der Länder als auch für die kommunalen Vertretungskörperschaften. Bei kommunalen Vertretungskör-

¹ Vgl. LT-Plenarprotokoll 16 /117, Abgeordneter *Hentschel* (Bündnis 90/Die Grünen).

perschaften umfasst das Öffentlichkeitsprinzip die ortsübliche Bekanntgabe der Sitzungen, den öffentlichen Zugang zu diesen Sitzungen, die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Verhandlungen und die Öffentlichkeit der Sitzung selbst². Das BVerfG hat im Zusammenhang mit Art 42 Abs. 1 GG festgestellt, dass das Öffentlichkeitsprinzip eine Ausprägung des Demokratieprinzips ist³. Wesentliche Argumente des demokratischen Parlamentarismus seien das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument. Die Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche im parlamentarischen Verfahren erhöhe die Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen. Die Öffentlichkeit gewährleiste einen kontinuierlichen Diskussionszusammenhang zwischen den Repräsentanten und den Repräsentierten und auch innerhalb dieser Gruppierungen⁴. So können Interessen und Überzeugungen herausgearbeitet und artikuliert werden, Konfliktlinien geklärt werden, Kompromisse ermöglicht werden und die Legitimität staatlichen Handelns sichergestellt werden. **Speziell auf kommunaler Ebene wird im Prinzip der Öffentlichkeit ein Mittel gesehen, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken**, die Volksverbundenheit der Verwaltung zu gewährleisten und speziell dem Gemeindegänger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaft und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen⁵. Die Vorzüge der Öffentlichkeit lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass durch öffentliche Beratungen und Beschlussfassungen die demokratische Verantwortlichkeit erhöht wird, weil es leichter wird, die Amtsträger für ihre Entscheidungen zur Verantwortung zu ziehen. Ein weiterer Aspekt ist, dass der Informationsvorsprung der Amtsträger gegenüber den Wählern geringer wird. Darüber hinaus bewirkt die Öffentlichkeit der Sitzungen, dass sich Mandatsträger mit Wortbeiträgen auf öffentlich vertretbare Gründe, insbesondere das Wohl der Allgemeinheit, stützen.

Als **Nachteil des Öffentlichkeitsprinzips** wird gesehen, dass sich die Beteiligten an einer Beratung zu früh auf eine anfänglich eingenommene Position versteifen⁶. Es besteht die Gefahr, dass ein Mandatsträger Bedenken hat, seine Meinung während des Diskussionsprozesses zu ändern, weil dieses von der Öffentlichkeit als wenig standhaftes oder gar unlauteres Verhalten wahrgenommen werden könnte. Darunter könnte u. U. die Qualität des Meinungsbildungsprozesses leiden, da Mandatsträger neuen Argumenten nicht mehr zugänglich wären. Als weiteres Problem der Öffentlichkeit von Sitzungen in Repräsentativorganen wird gesehen, dass ein starker Anreiz besteht, der Öffentlichkeit nach dem Munde zu reden, auch wenn in ihr fragwürdige Vorstellungen herrschen. In der Öffentlichkeit können nämlich Fehleinschätzungen über Sachfragen vorliegen. Dieses liegt häufig auch daran, dass sich viele Leute der Meinung ihrer Mitbürger nur deswegen anschließen, weil sie selbst über keine ausreichenden Informationen verfügen. Die eigene Informationsbeschaffung ist häufig zu aufwändig und evtl. auch kostenintensiv, so dass sich die Orientierung an der Auffassung anderer anbietet.

Es gibt noch weitere Bereiche, in denen das Öffentlichkeitsprinzip mit anderen Belangen kollidiert. Insbesondere dann, wenn in Ausschussberatungen **Personalfragen** zu klären sind und damit personenbezogene Daten herangezogen werden, steht dem Öffentlichkeitsprinzip ein Schutzgut gegenüber. In § 43 Abs. 1 Nr. 7 des Gesetzentwurfes ist als Aufgabe des Verwaltungsausschusses die Entscheidung über Einstellung und Ausscheiden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die der Landrätin oder dem Landrat unmittelbar unterstellt sind, sowie der ihnen direkt unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, geregelt. Das bedeutet, dass

² Reichert/Baumann, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 201; Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Aufl. 2005, Rn. 253.

³ BVerfGE 70, 324 (355).

⁴ Schnöckel, DÖV 2007, 677.

⁵ Schnöckel, aaO.

⁶ Vgl. Brohm, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbdStR, Bd. II, 2. Aufl. 1998, § 36, Rn. 52.

der Ausschuss Personalfragen mit Konsequenzen für die betroffenen Bediensteten entscheidet. Dieses kann eine nicht-öffentliche Tagung des Ausschusses rechtfertigen. Für diesen speziellen Fall spricht sehr viel dafür, die Sitzungen des Verwaltungsausschusses nicht öffentlich stattfinden zu lassen. So wird auch vertreten, dass die Nichtöffentlichkeit der Sitzung insbesondere auch bei Personalfragen Bedingung für die Einbindung des Ausschusses in die Aufgaben der Verwaltungsleitung ist⁷.

Bei den anderen Aufgaben, die dem Verwaltungsausschuss in § 43 Abs. 1 des Gesetzentwurfes zugewiesen sind, sprechen keine zwingenden Gründe für die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzung. Der Verwaltungsausschuss steuert die Umsetzung der Beschlüsse des Kreistages durch den Landrat. Mit dieser **Steuerungs- und Kontrollfunktion** soll Transparenz geschaffen werden. Die Öffentlichkeit der Sitzungen des Verwaltungsausschusses würde diese Transparenz auch auf die Arbeit des Ausschusses selbst verlagern. Eine fakultative Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen wäre wenig hilfreich⁸. Dies würde wohl rein faktisch durch den Wettbewerb der Mandatsträger dazu führen, dass alle Sitzungen öffentlich wären. Sinnvoller wäre es, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, wonach der Verwaltungsausschuss grundsätzlich öffentlich tagt und nur in Fällen wie Personalangelegenheiten unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Ebenfalls keinen Bedenken würde eine Regelung begegnen, die die Frage der Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit der Hauptsatzung des Kreises überlässt und somit die Entscheidung dem Kreistag vorbehält⁹.

Zu § 46 KrO: Teilnahmerecht weiterer Kreistagsmitglieder an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses

In Art. 1 Nr. 11 des Gesetzentwurfes ist vorgesehen, eine Ausnahmeregelung zu § 41 Abs. 2 Satz 4 KrO zu integrieren. Nach der dortigen Regelung können Kreisabgeordnete, die keiner Fraktion angehören, verlangen, in einem Ausschuss ihrer Wahl **beratendes Mitglied** zu werden, sofern sie nicht bereits stimmberechtigtes Mitglied eines Ausschusses sind. Die Ausnahme im vorliegenden Gesetzentwurf sieht nun vor, dass diese begünstigende Regelung **nicht für den Verwaltungsausschuss** gelten soll¹⁰. Es bleibt den hierdurch betroffenen Kreistagsabgeordneten lediglich die Möglichkeit, von der in Art. 1 Nr. 12b geplanten Neuregelung Gebrauch zu machen und ohne Rederecht an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses teilzunehmen.

Die Regelung zielt offenbar darauf ab, die **Arbeitsfähigkeit des Verwaltungsausschusses** zu erhalten, indem eine mögliche Vergrößerung des Ausschusses durch Sonderregelungen gesperrt wird. Die Regelungen über die Entsendung von stimmlosen Mitgliedern sollen für die Fraktionen sicherstellen, dass alle Fraktionen, unabhängig von ihrer Größe, in der vorbereitenden Willensbildung mitwirken können. Es handelt sich hier um Vorschriften des Minderheitenschutzes. Der verfassungsrechtlich geforderte **Minderheitenschutz** gerät aber insbesondere bei der Frage der Besetzung von Ausschüssen in Konflikt mit dem Erfordernis effektiver Ausschussarbeit. Die hierauf anwendbare Rechtsprechung des BVerfG zum **Spiegelbildlichkeitsgrundsatz** bei der Besetzung von Ausschüssen sieht hier einen eher großzügigen Maßstab vor. Hiernach ist nur gefordert, dass die Mitgliederzahl eines Ausschusses nicht so gering bemessen werden darf, dass ansehnlich große Fraktionen und Gruppen von einer Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden, so dass der Ausschuss kein Spiegelbild der Zu-

⁷ *Schwind*, in: KVR-NLO, § 53, Rn. 7.

⁸ Vgl. hierzu *Schnöckel*, DÖV 2007, 682.

⁹ Vgl. hierzu Abgeordneter *Eichstädt* (SPD) im Plenarprotokoll, LT-Drs. 16/2766, S. 8719.

¹⁰ Vgl. hierzu Abgeordneter *Hentschel* (Bündnis 90/Die Grünen) im Plenarprotokoll, LT-Drs. 16/2766, S. 8723.

sammensetzung des Kreistages darstellen würde¹¹. Es ist nicht gefordert, dass jede kleine Fraktion, geschweige denn jeder fraktionslose Abgeordnete einen Sitz im Ausschuss erhält. Gerechtfertigt wird dieses damit, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit keine absolute Geltung beansprucht, sondern im Konfliktfall mit dem Prinzip stabiler parlamentarischer Mehrheitsbildung in Einklang gebracht werden muss¹². Abgestellt wird auch auf den Entlastungseffekt der Ausschüsse für das Plenum und die Beschleunigungsfunktion der Ausschüsse, so dass von einer Abnahme der Effektivität der Ausschussarbeit bei zunehmender Größe des Ausschusses auszugehen ist¹³. Diese für Parlamentsausschüsse entwickelte Rechtsprechung ist auch auf Ausschüsse kommunaler Gebietskörperschaften anzuwenden. Zwar bewegt sich die Regelung, welche den Fraktionen des Kreistags, die nicht im Verwaltungsausschuss vertreten sind, ein Teilnahme- und Rederecht in den Sitzungen des Verwaltungsausschusses versagt, im von der Rechtsprechung vorgezeichneten Rahmen. Angesichts der Bedeutung des Verwaltungsausschusses ließe sich der **Minderheitenschutz** jedoch durch ein solches Recht effektivieren. Eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit des Ausschusses ist hingegen nicht zu erwarten.

Zu § 54 KrO: Stellvertretende der Landrätin oder des Landrates

§ 54 KrO sieht eine Wahl der Stellvertretenden der Landrätin oder des Landrates aus der Mitte des Kreistages vor. Es erschiene jedoch sachgerecht, dass **die oder der Vorsitzende des Verwaltungsausschusses zugleich kraft Gesetzes erste Stellvertreterin oder erster Stellvertreter der Landrätin oder des Landrates** ist. Somit könnte das Steuerungsgremium Verwaltungsausschuss stärker mit dem Amt des Landrates verzahnt werden. Die Führungsebene des Verwaltungsausschusses wäre dann schon kraft Gesetzes und nicht erst durch Wahl mit der Aufgabe der Stellvertretung befasst. Ein Legitimationsdefizit steht hier nicht zu befürchten, da es sich bei der oder dem Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses um bereits vom Kreistag gewählte Personen handelt. Auf diesem Wege können Ehrenamtlichkeit und Hauptamtlichkeit auf Ebene der Verwaltungsleitung in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Zudem erwiese sich eine Situation als misslich, in der der stellvertretende Landrat nicht auch zugleich Mitglied des Verwaltungsausschusses wäre.

Zu Art. 7: Fehlende Übergangsbestimmungen zum Vorschaltgesetz

Angesichts der Existenz des Vorschaltgesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte (GVOBl. Schl.-H. S. 784) ist in das vorliegende Gesetz zwingend eine Übergangsregelung zu den gem. § 1 Vorschaltgesetz über den Ablauf ihrer Amtszeit hinaus im Amt verbliebenen Landrätinnen und Landräte einzufügen. Da auch das Vorschaltgesetz keine Befristung enthält, sind die Regelungen des **§ 1 S. 1 und 2 Vorschaltgesetz** („Zur Vorbereitung einer Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte erfolgt abweichend von §§ 43 und 44 Abs. 1 der Kreisordnung keine Wahl, wenn die Stelle einer Landrätin oder eines Landrates frei wird. Im Falle des Ablaufes der Amtszeit oder des Eintretens in den Ruhestand führt die Landrätin oder der Landrat mit ihrer oder seiner Zustimmung sowie nach Zustimmung durch den Kreistag das Amt unter den gleichen Bedingungen weiter“) ihrerseits **zu derogieren**. Ansonsten wären Zeitpunkt und Modalitäten der Beendigung der Übergangslösung nicht hinreichend bestimmbar. Eine Übergangsvorschrift muss daher einerseits die **öffentliche**

¹¹ Dazu jüngst ausführlich m.w.N. *Schliesky/Ernst/Schulz*, Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein, 2009, S. 91 ff.

¹² BVerfG BayVBl. 2005, 173 (175).

¹³ BayVGH BayVBl. 2004, 429 (430).

Ausschreibung nach § 49 Abs. 3 KrO ermöglichen, andererseits aber eine **schnellstmögliche mittelbare Wahl** einer Landrätin oder eines Landrates sicherstellen.

Zur Notwendigkeit der Verabschiedung des Gesetzes in der 16. Wahlperiode

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der Landesgesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen gehalten ist, die **Neuregelung des Wahlverfahrens schnellstmöglich zu veranlassen**.

Hintergrund dieses Erfordernisses sind die gegen die Verfassungsmäßigkeit des Vorschaltgesetzes zur Neuregelung der Wahl der Landrätinnen und Landräte (GVOBl. Schl.-H. S. 784) bestehenden Bedenken. Diese resultieren zwar nicht aus dem Rückwirkungsverbot, den Wahlrechtsgrundsätzen und dem Willkürverbot (dazu *Caspar*, LT-Umdruck 16/4030), dafür erfordert das **verfassungsrechtliche Demokratieprinzip** aber eine schnellstmögliche Beendigung der durch das Vorschaltgesetz geschaffenen Übergangssituation¹⁴ (alternativ wäre eine Wahl der Landrätinnen und Landräte nach altem oder anderem Recht durchzuführen).

Für die Legitimation der sich im Parlament vollziehenden Prozesse der Staatswillensbildung, weitergehend aber für die Legitimation der gesamten Ausübung staatlicher Gewalt gilt der Grundsatz der **Periodizität der Wahl**, wonach in regelmäßigen im Voraus bestimmten Abständen eine Ablösung oder Bestätigung der mit der Ausübung von Staatsgewalt betrauten Personen erfolgen muss¹⁵. Dies spiegelt sich auch in der offenen gesetzlichen Fassung der Amtszeit der Landräte wider, die nach § 43 Abs. 4 KrO nach Maßgabe der Hauptsatzung – also durch die Kreise selbst festzulegen – mindestens sechs und höchstens acht Jahre beträgt. Unabhängig davon, ob die erforderliche demokratische Legitimation durch eine unmittelbare oder durch eine mittelbare Wahl vermittelt wird, bedarf sie in regelmäßigen Abständen der Erneuerung¹⁶.

Die Landräte in den Kreisen Pinneberg und Steinburg wurden daher lediglich für die in der Hauptsatzung festgelegte Amtszeit mit personeller demokratischer Legitimation durch das Wahlvolk der Kreise versehen; diese kann hinsichtlich der Legitimation der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben weder durch einen Akt des Landesgesetzgebers noch eine rein formale Zustimmung des Kreistages ohne Alternativen ersetzt werden. Für die **Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben** kann nur eine Neuwahl nach Ablauf der Wahlperiode – unabhängig davon, ob mittelbar oder unmittelbar – neue demokratische Legitimation verleihen.

Auch wenn die maximal unbedenkliche Wahldauer unterschritten wird, sind an eine Verlängerung der im Voraus festgelegten Amtszeit dieselben Anforderungen zu stellen wie an eine Neuwahl. **Denn Teil der Volkssouveränität ist es auch, die zeitlichen Folgen einer Wahlentscheidung überschauen zu können**. Für die Neuwahl können zwar andere Modalitäten gelten als für die vorherige Wahl. Sie muss jedoch geeignet sein, das erforderliche Legitimationniveau zu vermitteln. Insbesondere muss das Wahlorgan in seiner Entscheidung grundsätzlich frei sein; es muss die Möglichkeit bestehen, sich für einen anderen Kandidaten als den bisherigen Amtsinhaber zu entscheiden. Denn Wahlen sind nur solche Abstimmungen, durch die eine oder mehrere Personen aus einem größeren Personenkreis ausgelesen werden¹⁷.

¹⁴ Dazu ausführlich *Lund*, NordÖR 2009, zur Veröffentlichung angenommen.

¹⁵ BVerfGE 28, 56, 113; LVerfG MV, Urteil v. 26.06.2008, LVerfG 4/07, Rn. 56 f.

¹⁶ BVerfGE 18, 151 (154); vgl. auch *Schulz*, Änderungsfeste Grundrechte, 2008, S. 254 mit zahlreichen Nachweisen.

¹⁷ BVerfGE 47, 253 (276).

Der Gesetzgeber knüpft die Fortsetzung der Tätigkeit des Landrats zwar nach § 1 Vorschaltgesetz an die Zustimmung des Kreistags, sodass die Verlängerung nicht nur aufgrund eines Parlamentsgesetzes, sondern zusätzlich durch einen entsprechenden Beschluss der Kreisvertretung nach dieser Regelung abgedeckt ist. **Allerdings ist die Zustimmung des Kreistags zur Amtsfortführung nicht dasselbe wie die Wahl des Landrats durch die Bürger oder durch den Kreistag.** Insbesondere ist der Kreistag in der Auswahl des künftigen Amtsinhabers stark eingeschränkt. Er kann den bisherigen Amtsinhaber allenfalls ablehnen. Geschieht dies, übernehmen die (bis zu drei) Stellvertreter des Landrats die Amtsgeschäfte in der Reihenfolge ihrer Wahl. Zu einem Akt der Zustimmung durch den Kreistag kommt es nicht. Der Kreistag kann die Stellvertreter allenfalls nach § 35a Abs. 1 und 4 KrO abberufen.

Der Eingriff in das demokratische Prinzip kann auch nicht gerechtfertigt werden; auch ist die unbegrenzte Fortgeltung der Wahlaussetzung durch das Vorschaltgesetz nicht zum Ausgleich mit konkurrierenden Gütern von Verfassungsrang notwendig. Das Anliegen der Rechtsvereinheitlichung scheint kein plausibler Grund. Als sich der Gesetzgeber dazu entschloss, den Kreisen eine Festlegung der Amtszeit des Landrats in der Hauptsatzung zu erlauben, musste ihm klar gewesen sein, dass dies künftig eine gleichzeitige Einführung von Neuerungen in allen Kreisen unmöglich machen oder zumindest erschweren würde. Mit der Entscheidung für eine flexible Amtszeit hat der Gesetzgeber ein zeitverzögertes In-Kraft-Treten künftiger Kommunalwahlrechtsreformen in den Kreisen zumindest billigend in Kauf genommen. Entsprechend wurde auch die tief greifende Reform von 1995 zeitverzögert und ohne Vorschaltgesetz in den einzelnen Kreisen umgesetzt.

Der Eingriff in das Demokratieprinzip kann deshalb **allenfalls ganz vorübergehend** hingenommen werden. Zwar sind Vorschaltgesetze schon ihrem Titel nach notwendig nur als vorübergehende Regelungen gedacht¹⁸. Die durch sie zum Ausdruck kommende Ankündigung eines künftigen, umfassenderen Gesetzes stellt aber keine legislative Selbstverpflichtung, sondern eine unverbindliche Absichtserklärung des Gesetzgebers dar. Ob sie tatsächlich umgesetzt wird, ist ebenso offen wie der genaue Inhalt des künftigen Gesetzes. **Deshalb unterliegen Vorschaltgesetze grundsätzlich denselben verfassungsrechtlichen Anforderungen wie jedes andere Gesetz**¹⁹. Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn von vornherein absehbar ist, wann das Gesetz außer Kraft tritt. Das ist hinsichtlich des vorliegenden Vorschaltgesetzes nicht der Fall. Deswegen kann nicht einmal ausgeschlossen werden, dass das Gesetz künftig auch noch andere Kreise als Steinburg und Pinneberg betreffen wird. **Die weitergehende Aussetzung der Wahlen in den Kreisen Pinneberg und Steinburg durch eine Verzögerung der Neuregelung wäre unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips verfassungsrechtlich äußerst bedenklich.**

Kiel, den 25. August 2009

gez.

Dr. Sönke E. Schulz

Geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter

gez.

Ass. iur. Thomas Warnecke

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

¹⁸ Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 70.

¹⁹ Rossi, DÖV 2003, 313 (315), der mit Fn. 28 darauf hinweist, dass das vorläufige Reichsvermögensgesetz zehn Jahre galt und die vorläufige FGO sechs Jahre.