

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

Städteverband
Schleswig-Holstein

(federführend 2014)

Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag

Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventluallee 6 • 24105 Kiel

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

24105 Kiel, 21.05.2014

Unser Zeichen: 10.40.11 zi
(bei Antwort bitte angeben)

vorab per Mail

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2872

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Altersbegrenzung von Bürgermeistern und Landräten, Drucksache 18/1550 mit Änderungsantrag Umdruck 18/2591
Schreiben des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages vom 25. März 2014**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bedankt sich beim Innen- und Rechtsausschuss des Landtages für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äußert sich zu dem o. g. Gesetzentwurf wie folgt:

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die in § 57 Gemeindeordnung bzw. § 43 Kreisordnung geregelten Altersgrenzen für hauptamtliche Bürgermeister und Landräte (mindestens 27, im Falle der Erstwahl höchstens 61 Jahre) aufzuheben und durch eine Mindestaltersgrenze von 21 Jahren zu ersetzen. Die in § 35 Abs. 5 Landesbeamtengesetz geregelte Höchstaltersgrenze für hauptamtliche kommunale Wahlbeamte von 68 Jahren soll ganz aufgehoben werden. Eine Begründung enthält der Gesetzentwurf nicht. Der Änderungsantrag Umdruck 18/2591 will die Wählbarkeit auch für Jugendliche ermöglichen. Er würde auch die Wählbarkeit von Deutschen mit Wohnsitz im Ausland ermöglichen.

I. Zur Ausgangslage in den Kommunen und zur Botschaft des Gesetzentwurfs

Wir lehnen sowohl den Gesetzentwurf als auch den Änderungsantrag ab. Die entscheidende Frage ist, welches Bild der Landtag von den Anforderungen an das Amt des hauptamtlichen Bürgermeisters/Landrates hat und welches Signal für die Besetzung dieser kommunalen Ämter ausgesendet werden soll.

Städteverband Schleswig-Holstein
Tel.: 0431/570050-30
Fax: 0431/570050-35
eMail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
Tel.: 0431/570050-10
Fax: 0431/570050-20
eMail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Tel.: 0431/570050-50
Fax: 0431/570050-54
eMail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

Hauptamtliche Bürgermeister und Landräte tragen in erheblichem Umfang Verantwortung für Personal und Ressourcen. Jeder hauptamtliche Bürgermeister oder Landrat hat Personalverantwortung für eine 2, 3 oder sogar 4-stellige Zahl von Mitarbeitern, für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Verantwortung als örtliche Ordnungsbehörde, für den Brandschutz oder Katastrophenschutz), für die Ermöglichung von wirtschaftlichen Investitionen (Bauplanung, Gewerbegebiete, Bauordnungsrecht, Wirtschaftsförderung) und für kommunale Anlagengüter mit Millionenwerten. Die Kommunikation mit Öffentlichkeit und Ehrenamt, die Führung von Personal, Verhandlungen mit Unternehmen und Investoren und die Repräsentation der kommunalen Körperschaft obliegen maßgeblich dem Bürgermeister/Landrat. Die erhebliche nervliche und körperliche Belastung durch Termindruck und hohen Zeiteinsatz erfordern darüber hinaus eine entsprechende Belastbarkeit.

Dies erfordert i. d. R. eine fundierte Ausbildung sowie Berufs- und Lebenserfahrung. Ziel der Kommunen muss es sein, hierfür die besten Persönlichkeiten zu gewinnen. An der Einschätzung, es handele sich bei einem Bürgermeister oder Landrat um eine schwerpunktmäßig kommunikative Aufgabe ohne die Erforderlichkeit von Fachkenntnissen, ist schon so mancher Amtsinhaber gescheitert. Das Scheitern einer Person in diesen Ämtern ist für die jeweiligen Kommunen jedoch mit erheblichen Kosten- und Entwicklungsrisiken verbunden.

Aus all diesen Gründen geht der in der ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Landtag mehrfach gezogene Vergleich mit politischen Ämtern im Landtag oder Bundestag fehl. Der Aufgabenbereich des Bürgermeisters oder des Landrats ist dem Bereich der Exekutive und nicht der Legislative zuzuordnen. Der Schwerpunkt liegt in der verantwortungsvollen Administration des Gemeinwesens und nicht etwa der Gesetzgebung. Eine politische Botschaft in der Richtung „das kann doch jeder“ geht daher an der Sache vorbei.

II. Zu den Vorschläge im Einzelnen

1. Absenkung des Mindestalters bzw. Verzicht auf eine Mindestalter

Wir halten es aus den oben I. genannten Gründen im Ergebnis für richtig, ein Mindestalter für diese Ämter anzusetzen, das i. d. R. eine abgeschlossene Ausbildung/ein Studium und Berufs- sowie Lebenserfahrung und eine abgeschlossene Charakterbildung ermöglicht.

Dabei möchten wir noch einmal darauf verweisen, dass allein der gesetzliche Aufgabenbereich des Bürgermeisters nach den Vorschriften der Gemeindeordnung, wie bspw.

- die Organstellung nach § 7 GO
- die Leitung der Verwaltung in eigener Zuständigkeit nach den Zielen und Grundsätzen der Gemeindevertretung und im Rahmen der von ihr bereitgestellten Mittel (§ 65 Abs. 1 GO)
- das Recht und die Pflicht zur Repräsentation (§ 10 GO)
- die alleinige Zuständigkeit für die Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 65 Abs. 1 GO)
- die Funktion als Oberste Dienstbehörde / Dienstvorgesetzter (§ 65 Abs. 1 GO)

- die Pflicht zur Ausführung der Gesetze (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 GO)
- die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung und der Ausschüsse (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 GO)
- die Unterrichtung der Gemeindevertretung u. d. Hauptausschusses (§§ 36 Abs. 2, 65 Abs. 1 Nr. 2 GO)
- die Entscheidung in von der Gemeindevertretung übertragenen Angelegenheiten (§§ 45 b Abs. 1, 65 Abs. 1 Nr. 3 GO)
- das unentziehbare Vorschlagsrecht in Personalangelegenheiten (§ 65 Abs. 1 Nr. 4 GO)
- das Recht zur Verwaltungsgliederung (§ 65 Abs. 2 GO)
- das Eilentscheidungsrecht (§ 65 Abs. 4 GO)
- die Wahrnehmung der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (häufig Eingriffsverwaltung) in alleiniger Kompetenz und Verantwortung (§ 65 Abs. 5 GO)
- die Unterrichtung der Einwohner (§ 16 a Abs. 3 GO)
- das Ausfertigen von Satzungen (§ 4 Abs. 2 GO)
- die Ausübung der Widerspruchspflicht gegen rechtswidrige Beschlüsse (§§ 43, 47 GO)
- die Mitgestaltung der TO der Gemeindevertretung
- die Ausübung des Antragsrechts- und Beratungsrechts zur Tagesordnung (§ 34 Abs. 4 GO)
- die Wahrnehmung der Aufgaben der gesetzlichen Vertretung der Gemeinde (§§ 56/64 GO)
- die Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften (§ 104 Abs. 1 Satz 2 GO)

eine fundierte Basis an beruflicher und persönlicher Erfahrung bedarf, um den Anforderungen an das Amt gewachsen zu sein.

Besonders deutlich wird dies im Bereich wechselseitigen Kontrollpflichten der kommunalen Organe, die dem Bürgermeister/ Landrat dazu verpflichtet, rechtswidrigen Beschlüssen von Ausschüssen und Vertretungen zu widersprechen. Dieses Recht obliegt höchstpersönlich dem Bürgermeister/ Landrat und ist nicht delegierbar. Es erfordert zugleich eine höchstpersönliche Kenntnis der Rechtslage und Beurteilung der Rechtmäßigkeit kommunalen Verwaltungshandelns sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht. Dabei gilt zudem der Grundsatz, dass je kleiner die Verwaltung, desto stärker ist der Bürgermeister auch in die Sacharbeit eingebunden; dies namentlich für die Leitprojekte der Stadt- und Gemeindeentwicklung.

Richtet man den Blick auf den Bereich der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, der u. a. das gesamte Spektrum der Eingriffsverwaltung im allgemeinen und zum Teil im besonderen Gefahrenabwehrrecht beinhaltet (Bsp. Allgemeine Ordnungsverfügungen, Beseitigungs- oder Nutzungsuntersagungsverfügungen nach der Landesbauordnung) oder nimmt man in den Blick, dass der Gesetzgeber vor kurzem erst die Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften höchstpersönlich dem Bürgermeister/ Landrat als gesetzlichem Vertreter überantwortet hat, so wird deutlich, dass ein Mindestmaß an Berufs- und Lebenserfahrung unabdingbar ist.

Insgesamt könnte aus kommunaler Perspektive allenfalls eine geringfügige Absenkung des Mindestalters von bisher 27 Jahren und das auch nur unter Hintanstellung erheblicher Bedenken in Betracht kommen. Die Annahme jedoch, die hauptamtlichen Wahlämter seien für Jugendliche oder Personen mit 21 Lebensjahren und damit in der Regel ohne abgeschlossenes Studium bzw. Berufserfahrung geeignet, geht fehl.

2. Abschaffung einer Höchstaltersgrenze für die Erstwahl

Die Abschaffung einer Höchstaltersgrenze für die Erstwahl würde ebenfalls das falsche Signal aussenden. Hauptamtliche Bürgermeister und Landräte müssen ein erhebliches Maß an Gestaltungskraft, Kreativität und auch körperliche Belastbarkeit mitbringen. Die entsprechenden gesundheitlichen Voraussetzungen sind nicht bei jedermann über das 65ste Lebensjahr hinaus gegeben. Gerade deswegen wird politisch so intensiv über die derzeitige Rentenpolitik gestritten. Eine Erstwahl nach Vollendung des 62sten Lebensjahres jedoch hätte zur Folge, dass der Bürgermeister/Landrat entweder nur eine Amtsperiode wahrnehmen kann oder bei seiner notwendigen Wiederwahl 68 Jahre alt wäre und die zweite Amtsperiode bis zum 74sten Lebensjahr dauern würde.

Das macht deutlich, dass die Höchstaltersgrenze für die Erstwahl auch den Zweck hat, dem Amtsinhaber i. d. R. mindestens zwei Amtsperioden zu ermöglichen. Dies ist aus kommunaler Sicht sinnvoll und wünschenswert. Denn für die Weiterentwicklung einer Kommune und die Führung der Verwaltung ist eine gewisse personelle Kontinuität von großer Bedeutung. Ein erheblicher Teil der ersten Amtszeit wird nach Aussagen vieler Bürgermeister für die Einarbeitung in alle Strukturen und die Ausprägung der eigenen „Linie“ benötigt. Daher kann ein Wechsel von Bürgermeistern/Landräten nach bereits einer Wahlperiode kein Ziel sein. Dies wäre aber i. d. R. der Fall, wenn die Erstwahl nach Vollendung des 62-zigsten Lebensjahres möglich wäre.

Es kommt hinzu, dass bei einer Erstwahl von bisher nicht verbeamteten Persönlichkeiten im höheren Lebensalter die von der Kommune gegenüber der Versorgungsausgleichskasse zu leistenden Umlagen eine erhebliche Höhe erreichen. Auch dies lässt es sinnvoll erscheinen, eine Höchstaltersgrenze für die Erstwahl wie bisher von 61 Lebensjahren festzusetzen.

Wir verweisen darauf, dass auch das Bundesverfassungsgericht die Höchstaltersgrenze für die Wählbarkeit hauptamtlicher Bürgermeister und Landräte mit ausführlicher Begründung als verfassungsgemäß beschieden hat (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26.08.2013 – Az. 2 BvR 441/13, „Die Gemeinde“ 2014, Seite 15, ff.). Der Gesichtspunkt einer effektiven Bewältigung der mit dem Amt verbundenen Aufgaben durch hierfür geeignete Amtsträger rechtfertigt altersbedingte Zulassungsbeschränkungen. Einer Höchstaltersgrenze stünden auch weder Unionsrecht, noch der Aspekt der steigenden Lebenserwartung in Deutschland entgegen. Das Bundesverfassungsgericht schreibt hierzu: *„Da es zu Effektivitätsverlusten nicht nur bei einem vorzeitigen Ausscheiden kommt, sondern auch dann, wenn der Funktionsträger wegen krankheitsbedingter Ausfälle oder Beeinträchtigungen das Amt nur noch eingeschränkt versehen kann, sind Regelungen verfassungsrechtlich unbedenklich, die Personen von der Wählbarkeit ausschließen, bei*

denen nach der Lebenswahrscheinlichkeit befürchtet werden kann, dass sie nicht bis zum Ende der Amtszeit in der Lage sein werden, den vom Amt geforderten hohen persönlichen Einsatz zu erbringen.“ Das Bundesverfassungsgericht bewertet nach unserer Auffassung zutreffend die hohen Anforderungen an die Funktionsfähigkeit hauptamtlicher kommunaler Wahlämter und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Amtsträger.

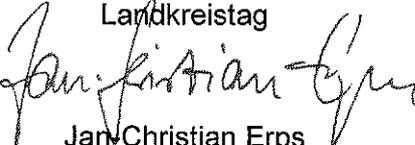
3. Verzicht auf eine Regelaltersgrenze

Der Verzicht auf eine Regelaltersgrenze für hauptamtliche Bürgermeister/Landräte (bisher 68 Jahre) wird von uns ebenfalls nicht befürwortet. Es hat sich nach unserer Erfahrung bewährt, dass für die Amtszeit von Bürgermeistern ein - gegenüber normalen Beamten bereits hinausgeschobener – Ruhestandseintritt definiert wird. Dieser zwingt alle Beteiligten zu einer rechtzeitigen Regelung der Nachfolge und sichert eine stetige Erneuerung in den kommunalen Ämtern.

Mit freundlichen Grüßen

Städteverband
Schleswig-Holstein

Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag

Jan Christian Erps
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

