

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

Gesetz zur Unvereinbarkeit von Bürgermeister- und Beigeordnetenamt und Kreistagsmandat (Gesetz zur Änderung der Landkreisordnung für Baden-Württemberg)

A. Zielsetzung

In den Kreistagen des Landes Baden-Württemberg sind die Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden in der Regel mit einer starken Minderheit vertreten. Einerseits sind sie Interessenvertreter ihrer Gemeinden, andererseits sind sie in den Kreistag gewählt worden, um die Interessen des Landkreises zu vertreten. Durch die Personalunion von Bürgermeisteramt und Kreistagsmandat droht die ständige Gefahr von Entscheidungskonflikten und Verfilzungen. Insbesondere ist kritisch zu sehen, dass sich die Bürgermeister als Mitglieder des Kreistages als Kontrolleure der Verwaltung selbst kontrollieren, indem sie zugleich Aufgaben und Verantwortung innerhalb der Verwaltung wahrnehmen. Dasselbe ist für die Beigeordneten einer kreisangehörigen Gemeinde, die ein Kreistagsmandat innehaben, anzunehmen.

Um die Gefahr von Entscheidungskonflikten und Verfilzungen zu reduzieren und dem Eindruck von unsachlichen Entscheidungen in den Kreistagen entgegenzuwirken, soll mit dem Gesetzentwurf festgeschrieben werden, dass das Amt des hauptamtlichen Bürgermeisters und des Beigeordneten nicht mit dem Kreistagsmandat vereinbar ist.

B. Wesentlicher Inhalt

Die Landkreisordnung wird durch eine Wählbarkeitsbeschränkung ergänzt, der zufolge das Amt des hauptamtlichen Bürgermeisters und das Amt des Beigeordneten nicht mit dem Kreistagsmandat vereinbar sind. Den von diesen Inkompatibilitäten Betroffenen bleibt es überlassen, ob sie sich für das Amt oder das Mandat entscheiden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

**Gesetz zur Unvereinbarkeit
von Bürgermeister- und Beigeordneten-
amt und Kreistagsmandat (Gesetz zur
Änderung der Landkreisordnung
für Baden-Württemberg)**

Artikel 1

Änderung der Landkreisordnung
für Baden-Württemberg

§ 24 Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung für Baden-Württemberg vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 288), die zuletzt durch Gesetz vom 21. Mai 2019 (GBl. S. 161, 186) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 Buchstabe d wird das Wort „und“ gestrichen.
2. In Nummer 2 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.
3. Es wird folgende Nummer 3 angefügt:
„3. hauptamtliche Bürgermeister und Beigeordnete einer dem Landkreis angehörenden Gemeinde.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

24.07.2019

Gögel, Sänze
und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Landkreisordnung des Landes Baden-Württemberg gestattet es derzeit hauptamtlichen Bürgermeistern und Beigeordneten von Gemeinden, gleichzeitig Kreisräte des Kreises werden zu können, dem sie angehören. Der Zulässigkeit einer Personalunion aus Amt und Mandat entsprechend sind in den Kreistagen des Landes die hauptamtlichen Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden in der Regel mit einer starken Minderheit vertreten.

Einerseits sind sie Interessenvertreter ihrer Gemeinden, andererseits sind sie in den Kreistag gewählt worden, um die Interessen des Landkreises zu vertreten. In derselben allerdings weitaus selteneren Situation befinden sich wohl die Beigeordneten einer kreisangehörigen Gemeinde, die ein Kreistagsmandat innehaben.

Mit diesem Gesetz soll die Verbindung von Amt und Mandat durch eine Wählbarkeitsbeschränkung in der Form einer Unvereinbarkeitsvorschrift verhindert werden. Die Landkreisordnung wird durch eine Wählbarkeitsbeschränkung ergänzt, der zufolge das Bürgermeisteramt und das Amt des Beigeordneten mit dem Kreistagsmandat unvereinbar sind. Den von diesen Inkompatibilitäten Betroffenen bleibt es überlassen, ob sie sich für das Amt oder das Mandat entscheiden. In diesem Sinne richtet sich der gesetzliche Eingriff nicht gegen die Wählbarkeit nach § 23 Landkreisordnung (LKrO) und schließt entsprechend eine Kandidatur von hauptamtlichen Bürgermeistern und Beigeordneten bei Kreistagswahlen nicht von vornherein aus.

Die Ermächtigung für die von diesem Gesetz geregelte Einschränkung des Grundsatzes der gleichen Wahl in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) ergibt sich aus Artikel 137 Absatz 1 GG. Danach kann die Wählbarkeit von kommunalen Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes in den Ländern und den Gemeinden aus Gründen der organisatorischen Gewaltenteilung gesetzlich beschränkt werden. Die Ehrenbeamten zählen nicht zu den Beamten in Sinne des Artikels 137 Absatz 1 Grundgesetz und werden daher von der Regelung ausgenommen. Der Gesetzgeber hat bereits auf Grundlage dieser Ermächtigung bei den in § 24 Nummer 1 und 2 LKrO genannten Personengruppen die Unvereinbarkeit von Amt und Kreistagsmandat vorgeschrieben. Mit diesem Gesetz tritt die Personengruppe der hauptamtlichen Bürgermeister und der Beigeordneten hinzu.

Seine Rechtfertigung findet der gesetzliche Eingriff in die Wählbarkeit der hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten in den Interessenkonflikten, die sich aus der Personalunion von Amt und Mandat ergeben.

Der Zweck der Inkompatibilitätsvorschrift liegt darin, für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung eine Funktionstrennung zu gewährleisten, um die vielfältigen Interessenkollisionen, die sich bei den vom Kreistag zu treffenden Entscheidungen ergeben können, zu vermeiden. Insbesondere soll verhindert werden, dass Kreisräte als Kontrolleure der Verwaltung sich selbst kontrollieren, indem sie zugleich Aufgaben und Verantwortung innerhalb der Verwaltung als leitende Gemeindebeamte wahrnehmen und dadurch Gefahr laufen, in Entscheidungskonflikte und daraus resultierende Verfilzungen verwickelt zu werden (VG Braunschweig, Urteil vom 15. März 2018 – 1 A 48/17, Rn. 40). Die Gefahr einer Interessenkollision durch Personalunion von kontrollierender und kontrollierter Instanz soll im Interesse der Objektivität der Verwaltung der Landkreise abgewehrt werden. Mit dem Gesetz wird dem Eindruck von unsachlichen Entscheidungen in den Kreistagen aufgrund von Interessenkollisionen entgegengewirkt.

Zunächst ist es als problematisch anzusehen, dass der Landrat, dessen Amt die für kreisangehörige Gemeinden zuständige Fach- und Rechtsaufsichtsbehörde ist, von Bürgermeistern oder Beigeordneten dieser Gemeinden mitgewählt wird. Ein

Landrat, der bei seiner Wiederwahl auch von der Zustimmung von Bürgermeistern und Beigeordneten abhängig ist, könnte bemüht sein, bei diesen die Rechts- und Dienstaufsicht nicht ganz so streng auszuführen.

Ebenso könnte ein von der Zustimmung von Bürgermeistern oder Beigeordneten abhängiger Landrat bei der Erteilung und Verteilung von Zuschüssen an die Gemeinden die von diesen Bürgermeistern oder Beigeordneten vertretenen Gemeinden bevorzugen.

Des Weiteren ergibt sich die Gefahr, dass eine umfassende Kontrolle der Landräte durch die Kreistage, in denen Bürgermeister oder Beigeordnete vertreten sind, unzureichend oder gar nicht betrieben wird. Der Grund dafür liegt in der erheblichen Abhängigkeit der Bürgermeister oder der Beigeordneten von den Entscheidungen des Landrates als Organ der unteren staatlichen Aufsichtsbehörde.

Interessenkonflikte sind schließlich in Bezug auf die von den kreisangehörigen Gemeinden erhobene Kreisumlage, deren Höhe durch den Kreistag in der Haushaltssatzung des Landkreises festgelegt wird (§ 49 Absatz 2 LKrO), naheliegend und denkbar. Bei Entscheidungen des Kreistags über die Höhe der Kreisumlage entsteht für Kreisräte, die zugleich Bürgermeister oder Beigeordnete sind, die naheliegende, potenzielle Konfliktlage, dass sie das Interesse des Kreises an einer hinreichenden eigenen Finanzausstattung und einem angemessenen kreisinternen Lastenausgleich und zugleich die finanziellen Interessen der von ihnen vertretenen Gemeinden wahren müssen. Zum einen sollten sie zu einer Stärkung der Finanzen des Landkreises beitragen und zum anderen sollten sie die Finanzen ihrer Gemeinden schonen. Denkbar ist, dass die Bürgermeister oder Beigeordneten als Kreisräte zur Entlastung „ihres“ Gemeindehaushalts die Kreisumlage bewusst niedrig halten und somit die Gemeinde- über die Kreisinteressen stellen könnten.

Neben Interessenkonflikten spricht für die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, dass die Mitgliedschaft von Bürgermeistern und Beigeordneten in den Kreistagen zwangsläufig zu einer Professionalisierung des Kreistagsmandates führt. Die Bürgermeister oder Beigeordneten könnten sich nämlich für ihre Tätigkeit in den Kreistagen auf ihre hauptberufliche Gemeindeverwaltung stützen, was in einem erheblichen Ungleichgewicht im Verhältnis zu den anderen Kreistagsmitgliedern resultiert. Kreisräte, die ihre Tätigkeit ehrenamtlich wahrnehmen, werden durch die Professionalität der Bürgermeister im Kreistag demotiviert, was die Attraktivität der ehrenamtlichen Tätigkeit in den Kreistagen vermindert (vgl. Niedersächsischer Landtag, Drucksache 17/5423, Seite 23).

Ferner haben die Bürgermeister oder Beigeordneten, die zugleich Mitglieder im Kreistag sind, gegenüber ihren Kollegen, die nicht im Kreistag sitzen, den Vorteil, dass sie die Interessen ihrer Gemeinde gezielter und wirksamer durchsetzen können.

B. Einzelbegründung

Artikel 1 – Änderung der Landkreisordnung für Baden-Württemberg

Mit der Ergänzung der in § 24 LKrO genannten Personengruppen durch die Personengruppe der hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten einer dem Landkreis angehörenden Gemeinde wird gewährleistet, dass hauptamtliche Bürgermeister und Beigeordnete nicht gleichzeitig Kreisräte des Kreises werden können, dem sie angehören. Den von diesen Inkompatibilitäten Betroffenen bleibt es überlassen, ob sie sich für das Amt oder das Mandat entscheiden. In diesem Sinne richtet sich der gesetzliche Eingriff nicht gegen die Wählbarkeit des § 23 LKrO und schließt entsprechend eine Kandidatur von hauptamtlichen Bürgermeistern und Beigeordneten bei Kreistagswahlen nicht von vorneherein aus.

Zu Artikel 2 – Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Das Gesetz soll am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten.