

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP – Drucksache 15/1566 (geänderte Fassung)

Gesetz zur Einführung der Direktwahl der Landräte

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP – Drucksache 15/1566 (geänderte Fassung) – abzulehnen;
2. den Antrag der Abg. Klaus Herrmann u. a. CDU betr. Direktwahl von Landräten – Drucksache 15/1407 – für erledigt zu erklären.

13. 06. 2012

Der Berichterstatter:

Hans-Ulrich Sckerl

Der Vorsitzende:

Walter Heiler

Bericht

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP – Gesetz zur Einführung der Direktwahl der Landräte –, Drucksache 15/1566 (geänderte Fassung), in seiner 7. Sitzung am 13. Juni 2012 beraten.

In die Beratung mit einbezogen wurde der Antrag der Abg. Klaus Herrmann u. a. CDU und die Stellungnahme des Innenministeriums – Direktwahl von Landräten – Drucksache 15/1407.

Der Vorsitzende gibt eingangs bekannt, das Ergebnis der zu dem Gesetzentwurf Drucksache 15/1566 (geänderte Fassung) schriftlich durchgeführten Anhörung der kommunalen Landesverbände sei als Mitteilung des Landtagspräsidenten vom 18. Mai 2012, Drucksache 15/1725, veröffentlicht worden.

Ausgegeben: 22. 06. 2012

1

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP verweist auf die in der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum gemachten Ausführungen und führt weiter aus, er habe Verständnis dafür, dass Argumente gesucht worden seien, um die Ablehnung des Gesetzentwurfs begründen zu können. Die Art, wie sich ein Abgeordneter der Fraktion der SPD und der Innenminister hinsichtlich der Qualität des Gesetzentwurfs geäußert hätten, habe er jedoch subjektiv als befremdlich und in der Sache als nicht angemessen empfunden. Er selbst könne mit derartigen öffentlichen Bewertungen umgehen, doch bedauerlicherweise sei in der Öffentlichkeit unzutreffenderweise der Eindruck erweckt worden, in der Fraktion der FDP/DVP werde mangelhaft gearbeitet. An Gesetzentwürfe, die aus den Reihen der Opposition eingebracht worden seien, seien in der Vergangenheit im Übrigen regelmäßig nicht die gleichen Anforderungen gestellt worden, wie an einen Regierungsentwurf, und zwar u. a. auch deshalb nicht, weil nicht damit zu rechnen gewesen sei, dass sie 1 : 1 verabschiedet würden. Vielmehr beschränke sich die Opposition in der Regel auf das Wesentliche. Im konkreten Fall hätten die Initiatoren des Gesetzentwurfs sogar lediglich einen einzigen Aspekt offengelassen, nämlich die Frage nach dem Stimmrecht der Landräte, die nach einem Umstieg auf die Direktwahl der Landräte noch nach altem Recht gewählt worden seien. Er weise jedoch darauf hin, dass im Gesetzentwurf geregelt sei, dass die Landräte, wenn das Wahlrecht auf den Kreistag zurückfalle, Stimmrecht hätten, was einen starken Fingerzeig darstelle, dass dies auch für die nach altem Recht gewählten Landräte so gelten solle.

Er bedauere, dass die CDU-Fraktion aus grundsätzlichen Erwägungen heraus gegen die Direktwahl der Landräte sei und nunmehr etwas krampfhaft nach Gründen suche, um den vorliegenden Gesetzentwurf nicht mittragen zu müssen. Auch die Argumentation, die Direktwahl der Landräte zusammen mit anderen Neuerungen einführen zu wollen, stimme ihn im Grunde genommen skeptisch. Er habe den Eindruck, dass beabsichtigt sei, die Einführung der Direktwahl der Landräte auf die lange Bank zu schieben, und dass nach Argumenten gesucht werde, um den vorliegenden Gesetzentwurf derzeit nicht positiv behandeln zu müssen. Dies sei aus seiner Sicht nicht nachvollziehbar.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU erklärt, die CDU-Landtagsfraktion habe sich bei ihren Äußerungen zum vorliegenden Gesetzentwurf auf rein sachliche Erwägungen konzentriert. Diese sachlichen Erwägungen sprächen dafür, unter den derzeit gegebenen Zuständigkeiten und Aufgaben eines Landrats eine Volkswahl der Landräte als nicht förderlich anzusehen. Würde eine Volkswahl der Landräte eingeführt, ohne an der Aufgabenstellung der Landräte etwas zu ändern, würde beim Wähler ein falscher Eindruck erweckt; denn derzeit seien 80 % der Aufgaben eines Landrats gesetzlicher Natur und nur 20 % kommunaler Natur. Die Abgeordneten seiner Fraktion hätten nichts gegen mehr Bürgerbeteiligung, doch unter den gegenwärtigen Voraussetzungen sollte auf eine Direktwahl der Landräte verzichtet werden. Er vermute, dass deshalb vonseiten der Landesregierung oder der Regierungsfractionen noch kein Gesetzentwurf zur Einführung der Direktwahl der Landräte eingebracht worden sei, weil nach seiner Kenntnis der Ministerpräsident und der Innenminister von dieser Idee wenig begeistert seien.

Schleswig-Holstein habe im Übrigen zwischenzeitlich wieder den umgekehrten Weg eingeschlagen und lasse die Landräte wieder durch die Kreistage wählen, und zwar mit der Begründung, dass es sehr schwierig sei, eine entsprechend hohe Wahlbeteiligung zu erreichen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werde für den Fall, dass es eine zu geringe Wahlbeteiligung gebe, dadurch Vorsorge getroffen, dass ein Quorum von 15 % erreicht werden müsse. Wenn bei Wahlen von Landräten jedoch ein solches Quorum für sinnvoll erachtet werde, werfe er die Frage auf, warum nicht auch Wahlen von Oberbürgermeistern oder Bürgermeistern an die Voraussetzung geknüpft würden, dass ein entsprechendes Quorum erreicht werde; denn gelegentlich würden Oberbürgermeister oder Bürgermeister bei weniger als 20 % Wahlbeteiligung gewählt.

Abschließend erklärt er, die baden-württembergische Kommunalverfassung habe sich bewährt. Er rate davon ab, diese ohne Not zu ändern, weil es vielleicht derzeit modern erscheine, so viele Entscheidungen wie möglich direkt dem Volk zu überlassen. Aus den genannten Gründen hielten die Abgeordneten seiner Fraktion an ihrer ursprünglichen Haltung fest.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE bringt vor, nach seiner Einschätzung habe im Rahmen der Ersten Beratung eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf stattgefunden. Niemand habe sich geringschätzend gegenüber Beschäftigten der Fraktion der FDP/DVP geäußert; die Auseinandersetzung im Plenum habe sich vielmehr im üblichen Rahmen gehalten. Grüne und SPD hätten lediglich das ursprüngliche Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs durchschaut, das darin bestehe, die Regierungsfractionen, die sich hinsichtlich eines im Koalitionsvertrag eindeutig geregelten Vorhabens vermeintlich nicht einig seien, vor sich her zu treiben. Er habe Respekt vor der Aufgabe der Opposition und stelle fest, dass es völlig legitim sei, als Opposition so vorzugehen, wie es die Fraktion der FDP/DVP getan habe, indem sie den vorliegenden Gesetzentwurf eingebracht habe.

Weiter führt er aus, er werfe den Initiatoren des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht vor, dass der Gesetzentwurf Mängel aufweise oder darin beispielsweise Ausführungsbestimmungen fehlten. Für einen Oppositionsentwurf sei dies durchaus akzeptabel. Ein Regierungsentwurf hingegen müsse bis ins Detail durchdacht sein; ferner müssten alle verfassungsrechtlichen und im konkreten Fall auch versorgungsrechtlichen Fragen geklärt sein. In diesem Klärungsprozess befinde sich die Regierungsseite derzeit. Dieser Prozess dauere wesentlich länger als die Aufnahme eines entsprechenden Ziels in den Koalitionsvertrag. In diesen Diskussionsprozess würden im Übrigen auch die Argumente einbezogen, die die kommunalen Landesverbände und insbesondere der Landkreistag zum vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP hinsichtlich der Direktwahl der Landräte vorgebracht hätten.

Wenn alle noch offenen Fragen geklärt seien, und zwar sowohl im Innenministerium als auch in den Koalitionsfraktionen, werde ein Gesetzentwurf zur Direktwahl der Landräte vorgelegt. Er mache im Übrigen keinen Hehl daraus, dass es hinsichtlich der Direktwahl der Landräte auch innerhalb der Regierungsfractionen Meinungsverschiedenheiten gebe und sich auch ein Ministerpräsident oder ein Minister einmal skeptisch äußere; grundsätzlich hielt die Regierungsfractionen jedoch daran fest, noch in der laufenden Legislaturperiode einen gut formulierten Gesetzentwurf vorzulegen. Dann bestehe Gelegenheit, sich konstruktiv darüber auszutauschen, wie das Vorhaben in die kommunale Wirklichkeit in Baden-Württemberg umgesetzt werden könne.

Der Vorsitzende legt in seiner Eigenschaft als Abgeordneter der Fraktion der SPD dar, der Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP habe ihm vorgeworfen, sich im Plenum in einer befremdlichen Weise geäußert zu haben und eine Mitarbeiterin der Fraktion der FDP/DVP angegriffen zu haben. Er stelle dazu klar, dass es nicht seine Absicht gewesen sei, eine Fraktionsmitarbeiterin anzugreifen. Denn der vorliegende Gesetzentwurf, mit dem er sich auseinandergesetzt habe, trage die Unterschrift des Vorsitzenden der Fraktion der FDP/DVP, und dieser sowie alle anderen Unterzeichner müssten sich Kritik am Gesetzentwurf gefallen lassen. Er habe der betreffenden Mitarbeiterin im Übrigen unmittelbar nach seinem Redebeitrag, als er daraufhin angesprochen worden sei, versichert, dass sich die kritischen Äußerungen auf den Gesetzentwurf bezogen hätten und sich nicht gegen sie gerichtet hätten, zumal ihm nicht bekannt gewesen sei, wer den Gesetzentwurf überhaupt formuliert habe.

Weiter führt er aus, er halte den vorliegenden Gesetzentwurf nach wie vor für verbesserungswürdig und vor allem für verbesserungsbedürftig. Denn in diesem Gesetzentwurf fehlten nicht nur Kleinigkeiten, sondern fehle sehr vieles; er verweise dazu auf das im Rahmen der Ersten Beratung Gesagte und die Ausführungen des Landkreistags in der schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Im Rahmen der Zweiten Beratung werde er sich noch einmal im Detail dazu äußern.

Die Regierungsfractionen plädierten eindeutig für die Direktwahl der Landräte und hätten dieses Vorhaben auch im Koalitionsvertrag verankert. Auch in anderen Punkten aus dem kommunalen Bereich sähen die Koalitionsfraktionen Verbesserungsbedarf. All dies werde in einen Gesetzentwurf einfließen, der zu gegebener Zeit vorgelegt werde; er gehe davon aus, dass auch die Initiatoren des vorliegenden Gesetzentwurfs diesem neuen Gesetzentwurf zustimmen könnten. Den vorliegenden Gesetzentwurf werde seine Fraktion aus den bekannten Gründen ablehnen.

Der Erstunterzeichner des Antrags Drucksache 15/1407 bedankt sich beim Innenministerium für die Erarbeitung ihrer Stellungnahme zu seinem Antrag und äußert weiter, diese Stellungnahme biete hinsichtlich des in Rede stehenden Themas gute Vergleichsmöglichkeiten zu anderen Bundesländern. In Baden-Württemberg gebe es vergleichsweise große Landkreise; nur in Sachsen und in Nordrhein-Westfalen seien die Landkreise einwohnermäßig größer. Die bayerischen Landkreise hätten im Durchschnitt nur halb so viele Einwohner wie die in Baden-Württemberg. Wichtig sei auch, dass es in zwei Ländern grundsätzlich so sei, dass Landratswahlen parallel zu Kommunalwahlen stattfänden. In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg seien Landratswahlen nur dann rechtskräftig, wenn eine bestimmte Wahlbeteiligung erreicht worden sei; werde diese nicht erreicht, bleibe der Kreistag für die Landratswahl zuständig.

Weiter merkt er an, in ihrer Stellungnahme zu Ziffer 2 des Antrags schreibe die Landesregierung, in Baden-Württemberg erfolge die Direktwahl der Bürgermeister seit 1956. Für den württembergischen Landesteil treffe dies jedoch nicht zu; denn dort sei dies bereits seit mehreren Hundert Jahren der Fall und seines Wissens in größeren Städten in Baden bereits seit Längerem als seit 1956.

Unter Bezugnahme auf den vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP äußert er, die Initiatoren des Gesetzentwurfs beabsichtigten, für Landratswahlen eine Stichwahl einzuführen, wenn im ersten Wahlgang keiner der Kandidaten eine Mehrheit finde. Bei der derzeitigen Regelung sei dies nicht vorgesehen, auch nicht bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg, in anderen Ländern hingegen schon. Es sei rechtlich möglich, in Baden-Württemberg eine solche Änderung vorzunehmen, er weise jedoch darauf hin, dass damit der bisherige Grundsatz, dass es bei diesen beiden Wahlen in Baden-Württemberg keine Stichwahlen gebe, aufgegeben würde.

Der Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP erklärt, wenn der Abgeordnete der Fraktion der SPD beabsichtige, im Rahmen der Zweiten Beratung im Plenum zu belegen, dass im vorliegenden Gesetzentwurf nicht nur Kleinigkeiten fehlen, müssten in dieser Beratung wesentlich mehr Argumente vorgetragen werden, als in der Ersten Beratung angesprochen worden seien, und würde auch sehr viel Fantasie vonnöten sein.

Anschließend legt er dar, der erste Einwand des Abgeordneten der Fraktion der SPD im Plenum sei gewesen, es fehlten Regelungen zum Wahl- und Bewerbungsverfahren. Davon, dass etwas Wesentliches gefehlt habe, könne jedoch keine Rede sein. In der Gesetzesbegründung heiße es dazu, die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung seien in einem weiteren Verfahren an die Änderungen nach diesem Entwurf anzupassen, und es folgten weitere Hinweise dazu, wie diese Anpassungen erfolgen sollten. Dies halte er für einen Gesetzentwurf wie dem in Rede stehenden für eine vertretbare Lösung; im Übrigen habe der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 12/2686, mit dem im Jahr 1998 u. a. die Einführung der Volkswahl der Landräte begehrt worden sei, dazu keinerlei Aussage enthalten.

Zweitens sei gegen den vorliegenden Gesetzentwurf eingewandt worden, die Stimmzettelmodalitäten seien nicht geklärt. Dabei handle es sich jedoch um eine rein technische Frage, die im Übrigen auch im Gesetz über die Volksabstimmungen und Volksbegehren nicht geregelt sei, sodass dies bei der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 im Nachhinein in der Praxis habe geregelt werden müssen.

Drittens sei gegen den vorliegenden Gesetzentwurf eingewandt worden, es fehlten Übergangsregelungen für die Zeit zwischen Stellenausschreibung nach altem Recht und Wahl. Diese Situation sei jedoch nur so selten relevant, dass keine Rede davon sein könne, dass im Gesetzentwurf wesentliche Regelungen fehlten.

Viertens sei eingewandt worden, dass keine Regelung zum Stimmrecht der derzeit im Amt befindlichen Landräte erfolgt sei. Dies treffe, wie er bereits angesprochen habe, in der Tat zu; hinsichtlich dieser Frage hätten die Initiatoren des vorliegenden Gesetzentwurfs bewusst Raum für eine offene Diskussion gelassen.

Fünftens sei eingewandt worden, es fehle eine Festlegung, ob auch bei Bürgermeisterwahlen ein Quorum gewollt sei. Dies sei jedoch ein völlig anderer Vorgang. Aus seiner Sicht spreche nichts dagegen, zunächst einmal bei den Landräten die Stichwahl zu erproben, um dann zu überlegen, ob sie auf Bürgermeisterwahlen übertragen werden sollte.

Sechstens sei vorgetragen worden, nach dem vorliegenden Gesetzentwurf gäbe es zukünftig Landräte erster und zweiter Klasse; aus genau diesem Grund tendierten die Initiatoren des vorliegenden Gesetzentwurfs dazu, auch den Landräten, die durch den Kreistag gewählt worden seien, ein Stimmrecht zu geben.

Siebtens habe der Innenminister den Initiatoren des Gesetzentwurfs vorgeworfen, sie würden sich nicht der Frage stellen, ob eine Vollkommunalisierung der Landratsämter angestrebt werde, oder ob es auch künftig so sein solle, dass auch Landesbedienstete in den Landratsämtern tätig seien. Auch dies sei jedoch eine Fragestellung, die im Zusammenhang mit der Einführung der Volkswahl der Landräte nicht geklärt werden müsse. Im Übrigen gebe es in dieser Frage zwischen den Ländern, in denen die Landräte direkt gewählt würden, durchaus Unterschiede, sodass die Art der Wahl der Landräte damit nicht zusammenhänge.

Diese Aufzählung zeige, dass sich die vorgetragenen Kritikpunkte am vorliegenden Gesetzentwurf lediglich auf Detailfragen konzentrierten, sodass er den Eindruck habe, dass diese Kritikpunkte stellvertretend dazu herangezogen würden, um den vorliegenden Gesetzentwurf nicht positiv behandeln zu müssen.

Unter Bezugnahme auf die Wortmeldung des Abgeordneten der Fraktion der CDU führt er aus, wenn die Tatsache, dass Landräte zu 80 % staatliche Aufgaben wahrnahmen, gegen die Direktwahl der Landräte spräche, dann müsste sie auch dagegen sprechen, die Landräte von Kreistagen, also ebenfalls durch Vertreter der kommunalen Ebene, zu wählen. Im Übrigen spreche aus seiner Sicht nichts dagegen, auch Personen, die hauptsächlich staatliche Aufgaben wahrnahmen, vom Volk wählen zu lassen.

Hinsichtlich der Wahlbeteiligung weise er darauf hin, dass es in Deutschland ein Nord-Süd-Gefälle gebe. Während die Wahlbeteiligung im Norden relativ schlecht sei, lasse sie im Süden nicht viel zu wünschen übrig. Beispielsweise in Bayern wäre, wenn unsere Regelung gälte, bisher keine einzige Wahl eines Landrats auf den Kreistag zurückgefallen. Insofern halte er die für Baden-Württemberg vorgesehene Regelung lediglich für eine Art Notbremse, hinsichtlich derer die Initiatoren des Gesetzentwurfs durchaus diskussionsbereit seien.

Abschließend äußert er, die Initiatoren des vorliegenden Gesetzentwurfs würden sich der Mühe unterziehen, all das, was bisher am vorliegenden Gesetzentwurf als fehlend kritisiert worden sei, nachzuliefern, was vielleicht zwei Wochen in Anspruch nähme, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese Mühe nicht umsonst sei, sondern der Gesetzentwurf dann auch so oder in modifizierter Fassung verabschiedet würde. Daran glaube er jedoch nicht, sei jedoch erfreut darüber, dass seitens der Regierungsfractionen signalisiert worden sei, dass sie an ihrem Vorhaben, die Direktwahl der Landräte einzuführen, festhielten. Dies halte er für respektabel.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU erklärt, bei der Landratswahl spreche derzeit, weil Landräte zum größten Teil staatliche Aufgaben wahrzunehmen hätten, das Innenministerium bei der Bewerberauswahl ein entscheidendes Wort mit, sodass nur entsprechend qualifizierte Bewerber zum Zuge kämen. Bei Oberbürgermeister- und Bürgermeisterwahlen hingegen gebe es kein derartiges Auswahlverfahren. Würde der vorliegende Gesetzentwurf umgesetzt, wäre dies zukünftig auch bei Landräten nicht mehr der Fall, was er für falsch hielte.

Der Ministerialdirektor im Innenministerium führt aus, es sei unstrittig, dass nicht alle Details, die im Zusammenhang mit der Beratung des vorliegenden Gesetzentwurfs angesprochen worden seien, von vornherein im Gesetzentwurf hätten abgehandelt werden müssen. Bevor jedoch eine Grundsatzentscheidung darüber getroffen werde, ob der Landrat durch das Volk gewählt werden sollte oder ob am derzeitigen Wahlsystem festgehalten werden sollte, müsse eine politische Per-

spektive entwickelt werden, in welche Richtung sich die Landkreisverwaltung entwickeln solle. Er erinnere in diesem Zusammenhang an die derzeit laufenden Diskussionen hinsichtlich einer Vollkommunalisierung der Landratsämter und einer Verringerung des staatlichen Einflusses. Daraus leiteten sich auch Fragen hinsichtlich der Qualifikation des Landrats ab; auch die Auswahl des Wahlverfahrens und die Entscheidung, ob ein Quorum vorgegeben werde, hingen davon ab. Dieses Bündel an Fragen müsse im Zusammenhang mit einem Grundsatzbeschluss hinsichtlich der Wahl der Landräte beantwortet werden. Derzeit habe das Land, wie bereits erwähnt worden sei, hinsichtlich der Besetzung der Landratsstellen ein Mitspracherecht; angesichts dessen, dass auch Oberbürgermeister Leiter unterer staatlicher Verwaltungsbehörden seien, könnte auch die Frage aufgeworfen werden, ob dies auch bei Oberbürgermeistern so gehandhabt werden sollte. Beide Varianten seien grundsätzlich möglich, und für beide gebe es gute Argumente.

Aus dem Gesagten sei ersichtlich, dass es noch vertiefter Diskussionen bedürfe, bevor über eine Volkswahl der Landräte entschieden werden könne.

Abschließend merkt er an, es lasse sich durchaus darüber streiten, ob die angesprochenen Aspekte, die im vorliegenden Gesetzentwurf vermisst worden seien, als wesentlich anzusehen seien oder nicht; nach der Bewertung des Innenministeriums fehle jedoch durchaus das eine oder andere, was in einem Gesetzentwurf zwingend angesprochen werden müsse. Dazu, ob diese Anforderungen jedoch auch an einen Gesetzentwurf, der von einer Oppositionsfraktion eingebracht worden sei, zu stellen seien, erlaube er sich als Ministerialdirektor keine Äußerung; dies sei vielmehr eine politische Bewertung. Um den vorliegenden Gesetzentwurf zur Abstimmung stellen zu können, müsste an diesem Gesetzentwurf aus fachlicher Sicht noch gewaltig gearbeitet werden.

Einzelabstimmung

Der Vorsitzende stellt die Zustimmung des Ausschusses dazu fest, über den Gesetzentwurf im Ganzen abzustimmen.

Der Ausschuss beschließt als Empfehlung an das Plenum gegen eine Stimme mit allen übrigen Stimmen, den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP – Drucksache 15/1566 (geänderte Fassung) – abzulehnen, und ohne förmliche Abstimmung, den Antrag Drucksache 15/1407 für erledigt zu erklären.

21. 06. 2012

Hans-Ulrich Sckerl