

**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Bürgermeister im Kreistag
– Ist damit Demokratie möglich?**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Michaela Kopf

Studienjahr 2010/2011

Erstgutachter: Prof. Eberhard Ziegler
Zweitgutachter: Diplom-Verwaltungswirt (FH) Robert Rewitz

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Anlagenverzeichnis (Anlage siehe CD)	IV
1 Einleitung:	1
1.1 Allgemeines:	1
1.2 Motivation:	2
1.3 Zielsetzung:	4
1.4 Aufbau	4
2 Grundverständnis	6
2.1 Der Bürgermeister in Baden-Württemberg	6
2.2 Der Kreistag	8
2.3 Die Stellung des Landrats	9
2.4 Das Landratsamt	11
2.5 Vergleich mit anderen Bundesländern	13
2.5.1 Die Stellung der Bürgermeister in anderen Bundesländern	13
2.5.2 Die Kreisverfassungen in Deutschland	15
3 Das Zusammenspiel zwischen Gemeinde und Landkreis	17
3.1 Allgemeines	17
3.2 Kreisfinanzen	17
3.3 Aufsicht über die Gemeinden	18
4 Die politische Diskussion zum Thema Bürgermeister in Kreistagen	20
4.1 Politische Meinung der Landtagsfraktionen	20
4.2 Meinungen und Stellungnahmen der Landesverbände	25
4.3 Politische Meinungen der Kreis- und Ortsverbände	27
5 Praktische Bedeutung von Bürgermeistern in Kreistagen am Beispiel des Alb-Donau-Kreis	29
5.1 Erläuterung des Fragebogens	30
5.1.1 Beteiligte	30
5.1.2 Fragebögen	31
5.2 Auswertung des Fragebogens	32

5.3	Bewertung der Meinungen	38
6	Fazit	51
	Literaturverzeichnis	56
	Erklärung	58

Anlagenverzeichnis (Anlage siehe CD)

- Anlage 1: Fragenkatalog Bürgermeister
- Anlage 2: Fragenkatalog Nicht-Bürgermeister
- Anlage 3: Fragenkatalog Herr Landrat Seiffert
- Anlage 4: Karl Traub, Fraktionsvorsitzender CDU, MdL
- Anlage 5: Bürgermeister Franko Kopp, CDU
- Anlage 6: Bürgermeister Jens Kaiser, CDU
- Anlage 7: Walter Haimerl, CDU-Fraktion
- Anlage 8: Bürgermeister Wolfgang Mangold, Fraktionsvorsitzender FW
- Anlage 9: Jakob Tränkle, Freie Wähler
- Anlage 10: Günter Neubauer, Fraktionsvorsitzender SPD
- Anlage 11: Brigitte Schmid, Fraktionsvorsitzende GRÜNE
- Anlage 12: Stellungnahme CDU
- Anlage 13: Stellungnahme GRÜNE
- Anlage 14: Stellungnahme FDP
- Anlage 15: Stellungnahme Städtetag
- Anlage 16: Stellungnahme Gemeindetag
- Anlage 17: Internetquellen

1 Einleitung:

1.1 Allgemeines:

Am 7. Juni 2009 waren die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg aufgefordert neue Gemeinderäte und Kreistage zu wählen. Bei den Ergebnissen der Kreistage ist besonders ein Trend zu beobachten, der sich schon seit Jahren angedeutet hat. Eine Fraktion hat in ganz Baden-Württemberg beachtliche Ergebnisse erzielt - die „Bürgermeisterfraktion“.

Seit den Kreistagswahlen 1999 ist in der Mehrzahl der Landkreise die Zahl der Bürgermeister und Oberbürgermeister im Kreistag kontinuierlich angestiegen.

Der Trend zu Verwaltungschefs im Hauptorgan des Landkreises hat dazu geführt, dass der Anteil von Bürgermeistern bei den Kommunalwahlen 2009 in ganz Baden-Württemberg bei 30,41 % liegt.¹ Somit ist jedes dritte Kreistagsmitglied Bürgermeister, Oberbürgermeister oder Beigeordneter. Ob der große Anteil eine Bereicherung ist, oder dadurch immer mehr eine unbefangene Ausübung der Aufgaben des Landkreises durch die Kreisräte unmöglich wird, führte in den letzten Jahren immer wieder zu politischen Diskussionen. Schließlich hat das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde die Rechtsaufsicht über die Gemeinden und der Landrat ist oberste Dienstaufsicht über die Bürgermeister. Des Weiteren könnte vielleicht der eine oder andere Bürgermeister bei Entscheidungen, die im Kreistag getroffen werden, die Interessen seiner Gemeinde über die Interessen des Kreises stellen.

Schon diese Diskussionen rechtfertigen es, die möglichen Vor- oder Nachteile von Bürgermeistern als Kreistagsmitglieder zu erörtern.

Die Gesamtzahl an Kreisräten in Baden-Württemberg beträgt derzeit 2.272. Davon sind 49 Beigeordnete, 65 Oberbürgermeister und 577

¹ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 14/4792, S. 5.

Bürgermeister.² Zusammen macht das 691 Mitglieder und bedeutete somit mit Abstand Platz eins in der Rangliste der in Kreistagen vertretenen Berufsgruppen.³

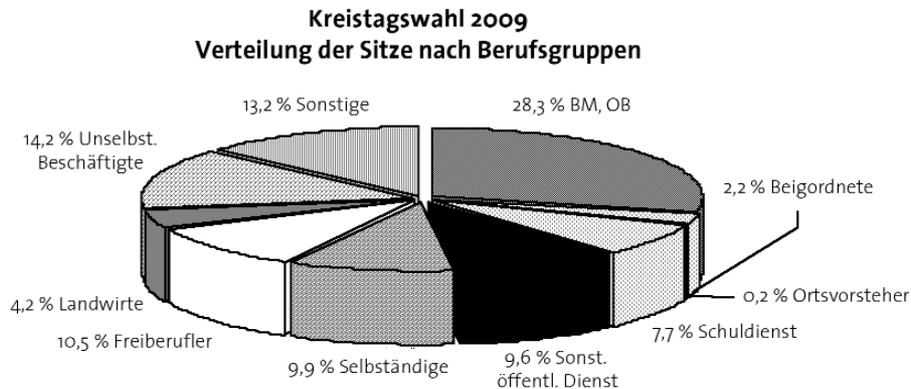


Abbildung 1: Verteilung nach Berufsgruppen

Die meisten Gemeindeoberhäupter sitzen im Kreistag im Ortenaukreis (45,45%) gefolgt vom Kreis Breisgau-Hochschwarzwald (44,93%) und dem Alb-Donau-Kreis (43,55%).⁴

So werden im Alb-Donau-Kreis⁵, seit der Wahl 2009 26 der 62 Sitze von Bürgermeistern besetzt. Außerdem wird einer von einem Oberbürgermeister eingenommen. Mit Karl Traub (CDU), hat auch ein Landtagsabgeordneter einen Sitz im Gremium inne.⁶ Im Vergleich zu der letzten Legislaturperiode ist die Anzahl der Bürgermeister um 3,55%, bzw. um 3 Sitze angestiegen.⁷

1.2 Motivation:

Die politischen Diskussionen, die im 5-Jahres-Rhythmus vor und nach Kommunalwahlen stattfinden, sind sicherlich ein Grund, sich mit diesem

² Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 14/4792, S. 7.

³ Quelle: Landkreisnachrichten 48. Jahrgang, Ausgabe 3/2009, S. 246.

⁴ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 14/4792.

⁵ Mein Heimatkreis

⁶ Alb-Donau-Kreis, Jahresbericht 2009, S. 10.

⁷ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 14/4792, S. 3

Thema näher zu befassen. Außerdem werden durch ein Gesetz der Landesregierung, ab 2016 Amtsträger nicht mehr die Möglichkeit haben für den Landtag zu kandidieren. Schon allein deshalb stellt sich die Frage, warum es eine solche Inkompatibilitätsregelung auf Landesebene gibt, nicht aber auf Kreisebene. Und schlussendlich können die Ergebnisse der Kommunalwahlen 2009 als weiterer Grund für ein allgemeines Interesse an diesem Thema gewertet werden. Vor dem Hintergrund der Diskussionen, dem Gesetzesentwurf und den Ergebnissen der Kommunalwahl 2009, ist im Alb-Donau-Kreis der große Anteil an Bürgermeistern im Kreistag auffällig.

Daraus lassen sich einige Fragen ableiten.

- Lassen sich diese hohen Zahlen nur im Alb-Donau-Kreis finden, oder ist diese Beobachtung auch in anderen Landkreisen zu machen?
- Ist dieser große Anteil an Bürgermeistern in Kreistagen eher Zufall und lässt sich mit der eventuellen Politikverdrossenheit der restlichen Bevölkerung erklären oder gibt es möglicherweise einen Grund für die „Übermacht“ der Bürgermeister?
- Welche Vor- und Nachteile könnte ein Bürgermeistermandat für ihn/sie selber, die Gemeinde oder den Landkreis haben?
- Welche möglichen Folgen könnte eine weitere Entwicklung des Trends in der nahen und weiten Zukunft haben?

Gerade die Vielzahl an politischen Diskussionen im Landtag über eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes zeigen, dass das Thema durchaus von allgemeinem Interesse ist.

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern bietet das Land Baden-Württemberg den Bürgermeistern eine außergewöhnliche Stellung, die sie eventuell durch ihr Kreistagsmandat noch verstärken können. Bis jetzt gibt es noch kein Gesetz, das den Bürgermeistern einen Kreistagssitz unzugänglich macht.

Alle diese Fragen machen neugierig, die Thematik „Bürgermeister im Kreistag – ist damit Demokratie möglich?“ genauer zu beleuchten und sich

eine Meinung, aus kommunalrechtlicher Sicht und nicht nur aus politisch motivierten Gesichtspunkten, zu bilden.

1.3 Zielsetzung:

Ziel der Arbeit soll eine Abwägung sein, die für oder gegen die Vertretung von Kreisbürgern durch Bürgermeister in Kreistagen spricht.

Dabei soll erörtert werden, welche Probleme sich daraus ergeben können, wenn ein Bürgermeister einerseits Vertreter seiner Gemeinde und andererseits als Kreisrat Vertreter des Kreises ist. In diesem Zusammenhang sollen auch die Folgen aufgezeigt werden, die sich dadurch möglicherweise für den Kreistag auf der einen und für den Bürgermeister auf der anderen Seite ergeben können.

Außerdem sollen Maßnahmen aufgezeigt werden, die alternativ zu einem gesetzlichen Ausschluss von Bürgermeistern in Kreistagen eine zukünftige Diskussion vermeiden können.

Es soll eine kurze Zusammenfassung über die politische Diskussion der letzten Jahre geben.

Durch die Auswertung von Interviews mit verschiedenen Personen aus Politik und Verwaltung, soll überprüft werden, ob sich die theoretischen Konfliktfelder auch für die Praxis als solche darstellen.

Dabei sollen die Meinungen der befragten Personen bewertet werden und in einen kommunalrechtlichen und politischen Zusammenhang gebracht werden.

1.4 Aufbau

Die Arbeit gliedert sich in fünf Teile.

Der **erste Teil** soll dem nötigen Grundverständnis dienen. Dabei sollen kurz die Aufgaben des Bürgermeisters und seine Stellung in der Gemeinde, die sich aus der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) ergeben, dargestellt werden. Außerdem wird kurz das Organ Kreistag, seine Zusammensetzung und seine Aufgaben vorgestellt.

Der Landrat, sowie das Landratsamt, bzw. der Landkreis werden näher beleuchtet und die wichtigsten Aufgaben, die für den Zusammenhang der Thematik von Bedeutung sind, dargelegt. Grundlage dafür ist jeweils die Landkreisordnung für Baden-Württemberg. Außerdem soll ein kurzer Überblick über die Wahlgrundsätze und den Umgang mit der Thematik in anderen Bundesländern gegeben werden.

In **Teil zwei** wird kurz das Zusammenspiel zwischen Gemeinde und Landkreis thematisiert. Dabei sollen speziell die Reibungspunkte dargelegt werden, die sich aus den Verflechtungen ergeben können.

Die Teile drei und vier bilden die Schwerpunkte der Arbeit.

In **Teil drei** werden die politischen Diskussionen zusammengefasst, die zu diesem Thema im baden-württembergischen Landtag stattgefunden haben. Außerdem werden kurz die Stellungnahmen des Landkreis-, Städte- und Gemeindetags zum diesem Thema erfasst.

In **Teil vier** wird die praktische Bedeutung des Themas für die tägliche Kreistagsarbeit erörtert. Es werden die Vor- und Nachteile der Kreisvertretung von Bürgermeistern in Kreistagen herausgearbeitet. Die Thesen sollen durch Meinungen und Einschätzungen aus der Praxis belegt und untermauert werden. Dazu wurde mit ausgewählten Mitgliedern des Kreistags des Alb-Donau-Kreis Interviews durchgeführt. Der dafür verwendete Fragebogen wird in diesem Zusammenhang kurz vorgestellt.

Der abschließende **fünfte Teil** soll eine Schlussbetrachtung sein, die persönliche Einschätzungen zu der Thematik und mögliche alternative Lösungsvorschläge beinhaltet.

2 Grundverständnis

2.1 Der Bürgermeister in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg genießt der Bürgermeister eine außergewöhnlich starke kommunalverfassungsrechtliche Stellung. Das lässt sich mit der in Bayern und Baden-Württemberg geltenden Süddeutschen Ratsverfassung begründen. In der Süddeutschen Ratsverfassung werden sämtliche kommunale Kompetenzen in einer Person vereinigt.⁸ Zusätzlich erhält das Gemeindeoberhaupt durch die Volkswahl eine besondere Autorität, ein höheres Maß an Legitimation und damit mehr Durchsetzungskraft. In Baden-Württemberg ist der Bürgermeister, laut der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO), neben dem Gemeinderat, eines der beiden Hauptorgane einer Gemeinde.⁹

Er ist nach § 42 GemO Vorsitzender des Gemeinderates, Leiter der Gemeindeverwaltung und gesetzlicher Vertreter der Gemeinde.

Als Vorsitzender des Gemeinderats und aller Ausschüsse hat er die Möglichkeit bei der Beschlussfassung des Gemeinderats in allen wichtigen Angelegenheiten mitzuwirken.¹⁰ Außerdem hat er als Mitglied des Gremiums dieselben Mitwirkungsrechte wie die ehrenamtlichen Gemeinderäte. Allerdings hat er, außer bei Personalentscheidungen nach § 24 Abs. 2 GemO, auch nicht mehr Rechte. Dort ist sein Einverständnis nötig. Ansonsten hat er bei Entscheidungen auch nur eine Stimme. Der Bürgermeister ist für die Vorbereitung der Sitzung zuständig. Er legt die Tagesordnung fest und beruft die Sitzungen ein. Darüber hinaus eröffnet, leitet und schließt er die Sitzung und übt das Ordnungsrecht aus.¹¹ Des Weiteren vollzieht er die Beschlüsse des Gemeinderates.¹² Er soll eine enge Verbindung zwischen der büromäßig organisierten

⁸ Vgl. Schrameyer, 2006, S. 48

⁹ Vgl. § 23 GemO

¹⁰ Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur Gemeindeordnung § 43 Rd. Nr. 1

¹¹ Vgl. § 36 GemO

¹² § 43 GemO

Gemeindeverwaltung und der bürgerschaftlichen Vertretung herstellen.¹³ Nach § 43 Abs. 4 GemO hat der Bürgermeister ein Eilentscheidungsrecht, wenn eine Sitzung des Gemeinderats nicht mehr rechtzeitig einberufen werden kann. Gesetzeswidrigen Beschlüssen des Gemeinderats muss der Bürgermeister kraft Gesetzes widersprechen. Bei gefassten Beschlüssen, die für die Gemeinde nachteilig sein können, kann der Bürgermeister widersprechen.¹⁴

In seiner Funktion als Leiter der Gemeindeverwaltung ist er weisungsbefugt gegenüber allen Beschäftigten.¹⁵ Im Umkehrschluss trägt er aber auch die Verantwortung für die gesamte Tätigkeit der Verwaltung gegenüber der Bürgerschaft und dem Gemeinderat. Wie in § 44 GemO beschrieben, ist er für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben zuständig. Das heißt, die Arbeit soll von objektiven Gesichtspunkten geleitet und den Ansprüchen der Bürger voll gerecht werden.¹⁶ Der ordnungsgemäße Gang der Verwaltung ist durch Aufsicht über das Personal zu überwachen, mit besonderem Augenmerk auf rationelles und schnelles Arbeiten unter Berücksichtigung der gesetzlichen Verfahrensgrundsätze.¹⁷ Als Leiter der Verwaltung ist der Bürgermeister auch für die innere Organisation der Behörde verantwortlich. Ihm obliegen die Geschäftsverteilung, sowie die Aufgliederung der Ämter und ihre personelle Besetzung.¹⁸ In diesem Fall ist er nur an den Stellenplan, der vom Gemeinderat zu beschließen ist, gebunden. Die Geschäfte der laufenden Verwaltung fallen unter den gesetzlichen Aufgabenkreis des Bürgermeisters und können nicht auf den Gemeinderat oder beschließende Ausschüsse übertragen werden.¹⁹

Als Vertreter der Gemeinde vertritt der Bürgermeister die Gemeinde im Rechtsverkehr nach außen. Beim Vollzug von

¹³ Vgl. Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur Gemeindeordnung § 43 Rd. Nr. 1

¹⁴ Vgl. § 43 Abs. 2 GemO

¹⁵ Vgl. Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur Gemeindeordnung § 44 Rd. Nr. 1

¹⁶ Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur Gemeindeordnung § 44 Rd. Nr. 3

¹⁷ Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur Gemeindeordnung § 44 Rd. Nr. 4

¹⁸ Kunze/Bronner/Katz, Kommentar zur Gemeindeordnung § 44 Rd. Nr. 5

¹⁹ Vgl. § 44 Abs 2 GemO

Gemeinderatsentscheidungen tritt nicht der Gemeinderat als Organ auf, sondern der Bürgermeister. Er kann für die Gemeinde Willenserklärungen abgeben und entgegennehmen.²⁰ Er kann Verträge im Namen der Gemeinde abschließen. Die Vertretungsmacht hat der Bürgermeister von Amts wegen.

2.2 Der Kreistag

Der Kreistag ist das demokratisch legitimierte Vertretungsorgan des Landkreises.²¹ Er legt die Grundsätze für die Verwaltung fest und bestimmt dadurch die kommunalpolitische Richtung der gesamten Kreisverwaltung.²² Er entscheidet über alle Angelegenheiten, für die nicht der Landrat kraft Gesetzes zuständig ist oder die auf den Landrat übertragen wurden. Grundsätzlich kommen dem Kreistag generelle und umfassende Befugnisse zu, wodurch seine Zuständigkeit immer vermutet wird.²³ Wichtig ist dabei, dass der Kreistag nur über Sachen entscheiden darf, die unter den Wirkungsbereich des Landratsamtes als Kreisbehörde fallen. Für Aufgaben, die in den Bereich des Landratsamtes als untere staatliche Verwaltungsbehörde fallen, ist allein der Landrat zuständig. Weitere Ausführungen dazu in 2.3 und 2.4. Der Kreistag überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Verwaltung für deren Beseitigung durch den Landrat.²⁴ Der Kreistag hat somit ein gewisses Kontrollrecht gegenüber dem Landkreis und der Verwaltung.

Außerdem hat der Kreistag auch das Recht Kreisrecht, also Satzungen, zu erlassen. Darüber hinaus entscheidet der Kreistag über die Einstellung und Entlassung von Landkreisbediensteten.²⁵

²⁰ Vgl. Kunze/Bronner/Katz. Kommentar zur Gemeindeordnung § 42 Rd. Nr. 6

²¹ Dols/Plate, 1999, S. 195

²² Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Landkreisordnung § 19 Rd.Nr. 2

²³ Vgl. Dols/Plate, 1999, S. 195

²⁴ Dols/Plate, 1999, S. 196

²⁵ Vgl. § 32 Abs. 7 LKrO

Die Vorschriften über das Wahlverfahren und die Rechtsstellung der Kreisräte, genau so wie die Zusammensetzung des Kreistags sind nahezu identisch mit den Vorschriften für den Gemeinderat und seine Mitglieder. Der Kreistag wird auch auf 5 Jahre gewählt.²⁶ Wählen und gewählt werden kann jeder wahlberechtigte Kreiseinwohner.²⁷ Bei mehr als einem gültigen Wahlvorschlag gelten auch hier die Grundsätze der Verhältniswahl. Ehrenamtliche Kreisräte und der Landrat bilden den Kreistag.²⁸ Der einzige Unterschied zum Gemeinderat ist hier, dass der Landrat zwar Mitglied ist, aber kein Stimmrecht hat.²⁹

Ansonsten wird in der Landkreisordnung an manchen Stellen sogar auf die Regelungen in der Gemeindeordnung verwiesen.

2.3 Die Stellung des Landrats

Der Landrat ist neben dem Kreistag das zweite selbständige Organ des Landkreises.

Die Dauer seiner Amtszeit ist wie die Amtszeit des Bürgermeisters acht Jahre.³⁰ Im Gegensatz zu seinem Kollegen auf Gemeindeebene wird er in Baden-Württemberg aber nicht vom Volk gewählt. Er wird vom Kreistag gewählt.³¹ Eine Vorauswahl der Bewerber trifft das Innenministerium. Dieses besondere Wahlverfahren ist auf die Doppelstellung des Landratsamts zurückzuführen. Nähere Erläuterungen sind dazu in 2.2. und 2.4. gemacht. Für das Landratsamt als Staatsbehörde hat sich das Land im § 37 Abs. 2 LKrO bestimmte Einwirkungsrechte auf die Entscheidung, wer Landrat wird, vorbehalten.

Zwar wird in Bayern der Landrat direkt vom Volk gewählt, dennoch hat der baden-württembergische Landrat eine vergleichbare Stellung. Durch seine

²⁶ § 21 Abs. 1 LKrO

²⁷ § 23 Abs. 1 LKrO

²⁸ § 20 Abs. 1 LKrO

²⁹ Vgl. Trumpp/Pokropp, Kurzkomentar zur LKrO, 2009, S. 104

³⁰ Vgl. § 37 Abs. 2 LKrO

³¹ Vgl. § 39 Abs. 5 LKrO

Amtszeit von 8 Jahren und die in § 37 Abs. 2 LKrO geregelte Möglichkeit der direkten Wiederwahl, ist seine rechtliche Stellung stark. Aber erst die Tatsache des fehlenden dritten Organs in Baden-Württemberg – dem Kreisausschuss – machen ihn mit einem Bürgermeister auf Gemeindeebene vergleichbar.³² Der Kreisausschuss, den es in anderen Bundesländern gibt, ist dabei das dritte Organ neben dem Landrat und dem Kreistag. Er hat verschiedene Aufgaben. Diese Aufgaben reichen vom Ausführen von Gesetzen und Verordnungen, sowie der Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen des Kreistags, bis hin zu der Verwaltung des Vermögens öffentlicher Einrichtungen und wirtschaftlicher Betriebe des Landkreises.³³

Beamtenrechtlich ist der Landrat Wahlbeamter auf Zeit. Trotz der Leitung der „Staatsbehörde Landratsamt“ ist er Beamter des Landkreises.³⁴

Der Landrat ist Vorsitzender des Kreistags.³⁵ Als solcher hat er die Sitzungen des Kreistags und seiner Ausschüsse vorzubereiten, die Tagesordnung zu bestimmen und die Sitzungen einzuberufen. Außerdem leitet er die Sitzungen und vollzieht die getroffenen Beschlüsse.³⁶ Im Gegensatz zum Bürgermeister im Gemeinderat, hat der Landrat in Kreistag, bis auf ein paar Ausnahmen, kein Stimmrecht. Diese Regelung lässt sich damit begründen, dass er nicht vom Volk legitimiert wird.³⁷

Außerdem ist er Leiter des Landratsamts, sowohl als Behörde des Landkreises, als auch als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Wie der Bürgermeister ist er dadurch für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung zuständig. Er bestimmt die innere Organisation des Landratsamtes und erledigt in eigener Zuständigkeit die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Er hat die

³² Vgl. Mutius, 1996, S. 347

³³ Vgl. § 41 HKO (Hessische Landkreisordnung)

³⁴ § 37 Abs. 2 LKrO

³⁵ § 37 Abs. 1 LKrO

³⁶ Vgl. § 41 LKrO

³⁷ Vgl. Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Landkreisordnung § 37 Rd.Nr. 1

Pflicht gesetzeswidrigen Beschlüssen des Kreistags zu widersprechen und in dringenden Fällen ein Eilentscheidungsrecht.

Der Landrat ist gesetzlicher Vertreter des Landkreises. Seine Vertretungsmacht ist allumfassend und unbeschränkbar. Allgemein unterscheiden sich die Aufgaben, Rechte und Pflichten kaum von denen des baden-württembergischen Bürgermeisters. Die Regelungen der Gemeindeordnung sind in der Landkreisordnung teilweise sogar wörtlich übernommen.

2.4 Das Landratsamt

Nach § 1 Abs. 3 LKrO ist das Landratsamt die Behörde des Landkreises. Als solche hat das Landratsamt in eigener Verantwortung die Aufgaben zu übernehmen, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigen.³⁸ Der Kreis nimmt die Aufgaben nur subsidiär wahr. Allerdings muss sich das Landratsamt dabei auf die Aufgaben beschränken, die der Versorgung und Betreuung aller Kreiseinwohner oder einem großen Teil der Kreisbevölkerung dienen.³⁹ Die getroffenen Entscheidungen dürfen nicht nur für eine kreisangehörige Gemeinde von Nutzen sein, sondern sie müssen Vorteile beispielsweise für mehrere kreisangehörige Gemeinden oder eine ganze Region des Landkreises bringen.

Doch das Landratsamt ist nicht nur Behörde des Landkreises, es ist zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde und nimmt somit eine Doppelstellung ein.⁴⁰ Man spricht auch vom Landratsamt als „kombinierte Einheitsbehörde“. ⁴¹ So werden die Beamten und Beschäftigten des Landratsamtes für beide Behörden tätig, egal ob sie beim Kreis oder beim Land beschäftigt sind. Unterschiede werden nur bei der Entscheidung über die Aufgabenerfüllung gemacht. Während der Kreistag bei den Selbstverwaltungsaufgaben der Kreisbehörde entscheidet, hat der Landrat

³⁸ Vgl. Dols/Plate, 1999, S. 191

³⁹ Vgl. Dols/Plate, 1999, S. 191

⁴⁰ Püttner, 1993, S. 97

⁴¹ Dols/Plate, 1999, S. 190

bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben der Sonderbehörden die alleinige Entscheidung.

Das Landratsamt als Kreisbehörde nimmt übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben wahr.⁴²

Übergemeindliche Aufgaben gehen über das Gebiet der Gemeinde hinaus, haben aber Auswirkungen auf mehrere Gemeinden, wie zum Beispiel der Bau und die Unterhaltung von Kreisstraßen.

Von ergänzenden Aufgaben spricht man, wenn die Gemeinden durch mangelnde Leistungsfähigkeit Einrichtungen nicht unterhalten können. Als Beispiele sind hier Krankenhäuser oder Volkshochschulen zu nennen.

Die größte Bedeutung kommt mit Sicherheit den Ausgleichsaufgaben zu. Die Ausgleichsfunktion hat zum Ziel, einheitliche Lebensverhältnisse im Kreisgebiet herzustellen.⁴³ Ein Instrument hierfür ist die Erhebung der Kreisumlage zur Finanzierung der Kreisaufgaben. Aber auch durch Förderprogramme nimmt der Kreis seine Ausgleichsaufgaben wahr. Ebenso kann die Vorprüfung, ob eine Gemeinde die erforderlichen Kriterien erfüllt, um vom Land Ausgleichsstockmittel zu erhalten, als Teil der Ausgleichsaufgaben des Landkreises verstanden werden.

Egal ob der Kreis eine übergemeindliche, ergänzende oder ausgleichende Funktion wahrnimmt, die Aufgaben selber werden wie bei der Gemeinde in freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben mit und ohne Weisung aufgeteilt.⁴⁴

Als Staatsbehörde nimmt das Landratsamt zusätzlich noch staatliche Aufgaben, wie zum Beispiel die Rechtsaufsicht, wahr. Die Rechtsaufsicht stellt die Gesetzmäßigkeit der Gemeinden sicher. Bezüglich der Rechtsaufsicht soll weiter auf Punkt 3.3. verwiesen werden.

⁴² Vgl. Burgi, 2006, S. 309

⁴³ Trumpp/Pokropp, Kurzkommetar, S. 28

⁴⁴ Vgl. Dols/Plate, 1999, S. 192

2.5 Vergleich mit anderen Bundesländern

2.5.1 Die Stellung der Bürgermeister in anderen Bundesländern

In Artikel 70 des Grundgesetzes ist verankert, dass die Regelung des Kommunalverfassungsrechts Sache der Länder ist. Daher haben sich im Laufe der Zeit vier unterschiedliche Gemeindeverfassungssysteme herausgebildet.⁴⁵

2.5.1.1 Die Süddeutsche Ratsverfassung

Die Süddeutsche Ratsverfassung ist gekennzeichnet durch zwei Hauptorgane - den Gemeinderat und den Bürgermeister. Der Gemeinderat ist dabei Beschlussorgan und der Bürgermeister Vollzugs- und Vertretungsorgan. Außerdem ist der Bürgermeister Leiter der Gemeindeverwaltung.⁴⁶ Seine ohnehin schon starke Stellung wird durch seine Volkswahl auf acht Jahre untermauert. Dieses Verfassungssystem besteht heute in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen. Außerdem ist eine modifizierte Süddeutsche Ratsverfassung in weiteren Bundesländern (Sachsen-Anhalt, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) vorzufinden.⁴⁷ Unterschied zur „klassischen“ Ratsverfassung ist hier, dass zwar der Bürgermeister direkt gewählt wird, aber nicht zugleich Vorsitzender des Gemeinderats ist.⁴⁸

2.5.1.2 Die Bürgermeisterverfassung

Die klassische Bürgermeisterverfassung, wie sie bis in die 1990er Jahre in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und in Schleswig-Holstein galt, existiert heute quasi nicht mehr. Sie unterschied sich von der Süddeutschen Ratsverfassung nur dahingehend, dass der Bürgermeister zwar ähnliche

⁴⁵ Vgl. Gem, 2005, S. 44

⁴⁶ Vgl. Gem, 2005, S. 44

⁴⁷ Vgl. Gem, 2005, S. 44

⁴⁸ Vgl. Gem, 2005, S. 44

Rechte hatte, er aber nicht direkt vom Volk, sondern vom Rat gewählt wurde. Der Bürgermeister der Bürgermeisterverfassung hatte deshalb auch kein Stimmrecht im Gemeinderat.

2.5.1.3 Magistratverfassung

Die echte Magistratverfassung gibt es in Deutschland nicht mehr.⁴⁹ Eine ihr ähnliche Form findet man heute noch in Hessen. Merkmale sind eine Gemeindevertretung, als Beschlussorgan und der „Magistrat“ als Vollzugorgan. Der Magistrat erledigt auch die Geschäfte der laufenden Verwaltung.⁵⁰ Er wird von der Gemeindevertretung gewählt und setzt sich aus dem Bürgermeister, den Beigeordneten und ehrenamtlichen Mitgliedern zusammen.⁵¹ Drittes Organ ist der Bürgermeister, der von der Gemeindevertretung gewählt wird und Vorsitzender des Magistrats und Leiter der Gemeindeverwaltung ist.⁵²

2.5.1.4 Die Norddeutsche Ratsverfassung

In Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen galt bis Mitte der 90er Jahre diese Verfassungsform. Dabei geht alle Macht vom Rat aus. Der Bürgermeister ist Repräsentant und der unpolitische Gemeindedirektor ist Vollzugsorgan.⁵³

Die Tendenz der Kommunalverfassungen geht in Richtung der Süddeutschen Ratsverfassung, die sich durch die starke Stellung des Bürgermeisters auszeichnet. Außer in Bremerhaven und kleineren Gemeinden in Schleswig-Holstein werden in allen Bundesländern die Bürgermeister direkt vom Volk gewählt. Die Volkswahl macht den

⁴⁹ Gern, 2005, S. 45

⁵⁰ Gern, 2005, S. 45

⁵¹ Püttner, 1993, S. 72

⁵² Vgl. Gern, 2005, S. 45

⁵³ Vgl. Püttner, 1993, S. 72

Bürgermeister unabhängig.⁵⁴ Außerdem bewirkt die Stellung des Bürgermeisters als Vorsitzender des Gemeinderats, Leiter der Gemeindeverwaltung und Vollzugsorgan eine Verzahnung zwischen Gemeinderat und Gemeindeverwaltung.⁵⁵ Dadurch ist eine schnellere und effektivere Arbeitsweise möglich.

2.5.2 Die Kreisverfassungen in Deutschland

Wie auch bei den Gemeindeverfassungen gibt es im Bereich der Kreisverfassungen bundesweite Unterschiede. Eine Gemeinsamkeit aller Kreisverfassungen ist die Wahl des Vertretungsorgans, des Kreistags. Außerdem ist der Landkreis in jedem Bundesland Gebietskörperschaft und Selbstverwaltungsbehörde und untere staatliche Verwaltungsbehörde zugleich.⁵⁶

Ein relativ starker Landrat ist Kennzeichen der Süddeutschen Kreisverfassung. In Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, dem Saarland und Thüringen ist diese starke Stellung mit der unmittelbaren Wahl durch die Kreisbürger zu begründen. Dadurch hat der Landrat eine gestärkte Position gegenüber dem Kreistag und dem Kreisausschuss. In Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist er auch stimmberechtigtes Mitglied des Kreistags.⁵⁷

Einzig in Baden-Württemberg wird der Landrat nicht durch Urwahl ins Amt gewählt. Er wird vom Kreistag unter Mitwirkung des Innenministeriums gewählt. Allerdings ist seine Stellung mit der seiner Kollegen vergleichbar, da er auf 8 Jahre gewählt wird, obwohl er im Kreistag kein Stimmrecht hat. Besonders wird seine Stellung aber erst durch die fehlende Existenz des Kreisausschusses.⁵⁸

⁵⁴ Gern, 2005, S. 47

⁵⁵ Gern, 2005, S. 47

⁵⁶ Vgl. von Mutius, 1996, S. 346

⁵⁷ Vgl. von Mutius, 1996, S. 347

⁵⁸ Vgl. von Mutius, 1996, S. 347

In der sogenannten Kreisausschussverfassung, die in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gilt, ist die Position des Landrats relativ schwach. Zwar wird er, außer in Brandenburg, vom Volk gewählt, aber eigentlich ist er „nur“ Behördenleiter, der sich auf die Umsetzung der Beschlüsse und die laufende Verwaltung konzentriert. Hauptverwaltungsorgan ist der Kreisausschuss.⁵⁹

In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ist die Direktorialverfassung verwirklicht. Dort ist der Landrat nur ehrenamtlich tätig und beschränkt sich weitestgehend auf repräsentative Aufgaben.⁶⁰

⁵⁹ Vgl. von Mutius, 1996, S. 347

⁶⁰ Vgl. von Mutius, 1996, S. 348

3 Das Zusammenspiel zwischen Gemeinde und Landkreis

3.1 Allgemeines

Der Landkreis ist für den Großteil der Bevölkerung nur staatliche Herrschaftsinstanz, welche Genehmigungen erteilt oder Verbote ausspricht.⁶¹ Dies lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass die Aufgaben, die der Landkreis erfüllt, den Bürger nicht direkt im Alltag betreffen. Dabei ist der Landkreis ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Ohne das Mitwirken des Landkreises wären viele Gemeinden schon längst an ihre Grenzen gestoßen. Der Landkreis unterstützt unter anderem die Gemeinden, wenn deren Leistungs- oder Verwaltungskraft nicht mehr ausreicht.⁶² Aus diesem Grund hat die Bedeutung der Landkreise in den letzten Jahren enorm zugenommen, ohne dass dies wirklich im Bewusstsein der Menschen angekommen ist. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle, als Einstieg in die Diskussion kurz das Zusammenspiel zwischen Landkreis und Gemeinde erläutert werden.

3.2 Kreisfinanzen

Während Gemeinden einen Teil ihrer Ausgaben über ihre eigenen Steuereinnahmen, wie z.B. Gewerbesteuer und der Grundsteuer, schultern können, hat der Landkreis diesbezüglich kaum Möglichkeiten. Einzig ein Teil aus der Grunderwerbssteuer, sowie die Jagdsteuer, die nicht mal eine Pflichtsteuer ist, sind Steuereinnahmequellen der Landkreise. Daneben erhalten sie noch Finanzaufweisungen des Landes und können Gebühren und Entgelte erheben. Da all diese Einnahmen aber keinesfalls zur Deckung der Kreisausgaben reichen, hat der Kreis die

⁶¹ Vgl. Pfizer/Wehling, 2000, S. 238

⁶² Vgl. Pfizer/Wehling, 2000, S. 238

Möglichkeit von den kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage zu erheben. Die Kreisumlage ist in den letzten Jahren zu der wichtigsten Einnahmequelle der Landkreise geworden.⁶³ Im Alb-Donau-Kreis macht die Kreisumlage 2010 mit einer Höhe von 54.941.970 € 34 % des Verwaltungshaushalts aus.

Doch sie dient nicht nur der Einnahmenbeschaffung der Landkreise. Sie soll hauptsächlich Instrument zur Wahrnehmung der Ausgleichsfunktion des Landkreises sein und hat daher steuerähnlichen Charakter.⁶⁴ Die Kreisumlage bemisst sich nach der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden. Über die Höhe der Kreisumlage bestehen allerdings keine genauen gesetzlichen Regelungen, wodurch die Höhe der Kreisumlage Jahr für Jahr zu vielen Diskussionen zwischen dem Kreistag und der Landkreisverwaltung führt. 2009 lag der landesdurchschnittliche Kreisumlagehebesatz bei 32,15%.⁶⁵ Der Alb-Donau-Kreis liegt mit 27,5% deutlich unter dem Landesdurchschnitt.⁶⁶

3.3 Aufsicht über die Gemeinden

Als Teil des Staates unterliegen die Gemeinden der Aufsicht des Staates. Dabei ist zwischen der Rechtsaufsicht und der Fachaufsicht zu unterscheiden. Die Rechtsaufsicht ist für die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit und die Fachaufsicht für die Kontrolle der Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung zuständig. Das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde ist dabei Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden, außer der Großen Kreisstädte, für die das Regierungspräsidium zuständige Rechtsaufsichtsbehörde ist.⁶⁷ Die Rechtsaufsichtsbehörde wird auch immer wieder als Korrelat der

⁶³ Vgl. URL: <http://www.kommunalwahl-bw.de/landkreise.html> [09.04.2010]

⁶⁴ Vgl. Trumpp/Pokropp, Kurzkomentar, 2009, S.142

⁶⁵ BWGZ 12/2009, S. 524

⁶⁶ Vgl. Jahresbericht ADK 2009, S. 24

⁶⁷ Vgl. BWGZ 12/2009, S. 455

gemeindlichen Selbstverwaltung bezeichnet.⁶⁸ Wie oben schon erwähnt, soll die Rechtsaufsichtsbehörde die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherstellen.⁶⁹ Um diese Aufgabe zu erfüllen, stellt die Gemeindeordnung der Rechtsaufsichtsbehörde verschiedene Instrumente zur Verfügung. Sie reichen von einem Informationsrecht und einem Beanstandungsrecht über ein Aufhebungsverlangen und ein Anordnungsrecht, bis hin zur Ersatzvornahme durch die Aufsichtsbehörde.⁷⁰

Diese Mittel soll die Rechtsaufsichtsbehörde stets mit Zurückhaltung ausüben, um die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden nicht zu beeinträchtigen.⁷¹ Dadurch soll das, in Art. 28 Absatz 2 Grundgesetz eingeräumte kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gewahrt werden.

Neben der Rechtsaufsicht übernimmt das Landratsamt auch die Funktion der obersten Dienstbehörde für kommunale Wahlbeamte.

⁶⁸ Vgl. BVerfG 6,104,188

⁶⁹ § 118 GemO

⁷⁰ Vgl. §§ 120 bis 123 GemO

⁷¹ Vgl. Püttner, 1993, S. 59

4 Die politische Diskussion zum Thema Bürgermeister in Kreistagen

4.1 Politische Meinung der Landtagsfraktionen

Das Thema „Bürgermeister in Kreistagen“ beschäftigt die Landesregierungen seit mehr als zwei Jahrzehnten. Daher soll an dieser Stelle ein Überblick über die Diskussionen und die Entscheidungen zu diesem Thema, die Meinungen und die Einschätzungen der Landtagsfraktionen dargestellt werden.

Bereits 1987 brachten die GRÜNEN erstmals einen Gesetzesentwurf in den Landtag ein, der eine Regelung über die Unvereinbarkeit von Amtsträgern in Verwaltungsorganen zum Gegenstand hatte. Damit sollten zum einen Regierungsmitglieder aus dem Landtag, dem Kreistag bzw. dem Gemeinderat ausgeschlossen werden, zum anderen Bürgermeister kein Kreistagsmandat ausüben können. Der Gesetzesentwurf sah vor, § 24 der Landkreisordnung („Kreisräte können nicht sein:“) um eine weitere Ziffer zu ergänzen: „Mitglieder der Landesregierung, politische Staatssekretäre/innen, sowie Bürgermeister/innen“. Die GRÜNEN begründeten ihren Entwurf mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, welches schon im Grundgesetz verankert ist und den Sonderinteressen, die ein Bürgermeister zugunsten seines Ortes durchsetzen kann.⁷² In der anschließenden Diskussion kristallisierte sich heraus, dass die CDU gegen eine Unvereinbarkeitsregelung war. Die FDP/DVP-Fraktion sprach sich für eine Rückkehr zum zweigeteilten System, bestehend aus Kreistag und Kreisrat aus, welches im Zuge der Verwaltungsreform 1971 abgeschafft wurde. Seitens der SPD wurde der Sachverstand der Bürgermeister anerkannt und deshalb als Alternative die Volkswahl des Landrats, als richtiges Mittel zur Vermeidung von Interessenskollisionen

⁷² Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 9/4971

genannt. Der Gesetzesentwurf der GRÜNEN wurde mit großer Mehrheit im Landtag abgelehnt.

Doch bereits in der nächsten Legislaturperiode brachte die GRÜNEN-Fraktion 1991 erneut einen ähnlichen Gesetzesentwurf ein. Mit diesem Entwurf forderten sie „nur“ den Ausschluss von Bürgermeistern aus den Kreistagen. Als Begründung nannten sie die schwerwiegenden Interessenkollisionen, die sich durch die Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen ergeben. Diese Kollisionen sahen sie in vier Bereichen. Zum einen, weil der Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde Kommunalaufsicht und Disziplinaraufsicht über die Bürgermeister ist, zum anderen weil die Bürgermeister als Kreisträte die Kreisumlage bewusst niedrig halten können, um den Gemeindehaushalt zu entlasten und somit die Gemeinde- über die Kreisinteressen stellen. Außerdem nannten die GRÜNEN einen möglichen Vorteil, den Bürgermeister, die zugleich Mitglieder im Kreistag sind, gegenüber ihren Kollegen haben könnten, die nicht im Kreistag sitzen. Sie könnten die Interessen ihrer Gemeinde gezielter und wirksamer durchsetzen. Als letztes Argument nannten sie, dass eigentliche Gemeindeaufgaben auf den Kreis delegiert werden. Wie schon der erste Gesetzesentwurf 1987 wurde auch dieser mehrheitlich abgelehnt, nachdem sich die SPD und FDP erneut für eine Volkswahl des Landrats aussprachen und die CDU den Sachverstand der Bürgermeister als Gegenargument nannte.

In der Folge war das Thema „Bürgermeister in Kreistagen“ erst wieder 1997 Gegenstand einer Landtagsdebatte. Auslöser war damals der Fall des Sigmaringer Landrats Binder, welcher aufgrund nachgewiesener Untreue im Amt, dieses dann auch aufgeben musste. In diesem Skandal sahen sich die GRÜNEN und die SPD bestätigt, dass durch Interessenkollisionen eine umfassende Kontrolle der Landräte durch die Kreistage mit den Bürgermeistern im Gremium nicht betrieben wird. Daher wurden wieder der Ausschluss von Bürgermeistern aus dem Kreistag

(GRÜNE), sowie die unmittelbare Volkswahl des Landrats gefordert (SPD und GRÜNE). Als Argumente seitens der GRÜNEN wurden erneut die Interessenkollisionen, eine mögliche Hintanstellung von Kreis- gegenüber Gemeindeinteressen, sowie Nachteile von Gemeinden ohne Bürgermeister im Kreistag, gegenüber Gemeinden mit Bürgermeister genannt. Des Weiteren würde durch einen Ausschluss der Bürgermeister die Stellung der anderen Kreisräte gegenüber der Kreisverwaltung und den Gemeinden und deren Gemeindeverwaltung gestärkt werden.⁷³ . Außerdem kritisierten die GRÜNEN den Sachverstand der Bürgermeister als durchaus einseitigen Sachverstand.⁷⁴

Von Seiten der SPD wurde die Forderung nach einer Volkswahl des Landrats damit begründet, dass bei einer Wahl durch den Kreistag, immer ein „Geschmäcke“ bleiben wird und dass sich auch in anderen Bundesländern, wie Bayern und Sachsen, die Volkswahl bewährt hat. Außerdem würde durch die Direktwahl die Stellung des Landrats gestärkt und das Interesse an der Kreispolitik könnte erhöht werden.⁷⁵

Die CDU konnte sich den Ausführungen von GRÜNEN und SPD nicht anschließen und meinte, dass durch eine Inkompatibilitätsregelung und gleichzeitige Direktwahl des Landrats, die Machtfülle des Landrats zu groß würde. Die Gesetzesentwürfe von SPD und GRÜNEN wurden abgelehnt.

Aufgrund eines Beschlusses auf dem CDU Landesparteitag, in dem auch erstmals die CDU den Ausschluss von Bürgermeistern aus den Kreistagen forderten, brachten die Oppositionsparteien GRÜNE und SPD 2002 jeweils einen Gesetzesentwurf über die Unvereinbarkeit von Bürgermeistern im Kreistag ein.⁷⁶ Die GRÜNEN forderten den Ausschluss aller Bürgermeister, wohingegen sich der Entwurf der SPD auf einen Ausschluss der Bürgermeister beschränkte, deren Gemeinde der Rechtsaufsicht der Landratsämter unterstehen, nicht also auf

⁷³ Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 12, S. 1779

⁷⁴ Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 12, S. 1779

⁷⁵ Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 12, S. 1774

⁷⁶ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 13/471 und 13/472

Oberbürgermeister und ehrenamtliche Bürgermeister. Die angeführten Argumente, entsprachen weitestgehend denen vorangegangener Diskussionen. Die CDU konnte die vermeintlichen gegenseitigen Abhängigkeiten nicht von der Hand weisen, gab aber zu bedenken, dass es die Abhängigkeiten gegen den enormen Sachverstand der Bürgermeister abzuwägen gilt.

Die FDP/DVP sprach sich in der Debatte für eine Entflechtung gegenseitiger Abhängigkeiten aus.⁷⁷ Allerdings sah man dort für die Lösung des Problems drei Lösungsansätze:

- Eine Inkompatibilitätsregelung,
- die Übertragung der Aufsichtskompetenzen über Gemeinden und Bürgermeister auf die Regierungspräsidien und
- eine Volkswahl des Landrats.

Zu dem Gesetzesentwurf der SPD kritisierte Innenminister Thomas Schäuble für die Regierung die Forderung, nur Bürgermeister und keine Oberbürgermeister auszuschließen. Dadurch würde sich das Machtverhältnis zu Lasten der kleinen Gemeinden verschieben.⁷⁸ Außerdem würde sich der Sachverstand der Bürgermeister geradezu zur Kontrolle des Landrats anbieten. Darüber hinaus würden Bürgermeister nicht kraft Amtes in den Kreistag kommen, sondern es wäre der Wählerwille, der sie im Kreistag haben möchte. Schäuble führte weiter aus, dass in der Praxis kein Fall bekannt wäre, indem ein Landrat aufgrund von Bürgermeistern im Kreistag seine Aufsichtspflichten missachtet. Vielmehr stellt sich das Problem für die Regierung als Scheinproblem dar. Nach Anhörung der Landesverbände, Sachverständigen und einer Beschlussempfehlung des Innenausschusses wurden die Gesetzesentwürfe auch in der 13. Legislaturperiode abgelehnt.

In der aktuellen Legislaturperiode wurde bisher noch von keiner Fraktion ein Gesetzesentwurf diesbezüglich eingebracht. Allerdings stellten die

⁷⁷ Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 13, S. 680

⁷⁸ Landtag von Baden-Württemberg, Plenarprotokoll 13, S. 681

GRÜNEN nach den Kommunalwahlen 2009 den Antrag, dass die Regierung eine Stellungnahme abgeben sollte, wie viele Bürgermeister seit den Wahlen Kreistagsmitglieder seien⁷⁹.

Die aktuellen Ergebnisse der Kommunalwahl zeigen, dass sich der Anteil an Bürgermeistern und Oberbürgermeistern in Kreistagen wieder einmal erhöht hat.

Aufgrund dieser neuesten Entwicklungen wurden die Fraktionen des Landtags von Baden-Württemberg angeschrieben und um eine Stellungnahme zu dem Thema Bürgermeister in Kreistagen gebeten.

Drei der vier Fraktionen gaben Rückmeldungen, die sich in ihrer Aussage jedoch durchaus unterschieden. Ebenso wurden die Fragen von manchen Parteien ausführlich beantwortet, wohingegen von anderen nur auf Links auf der Fraktionshomepage verwiesen wurde. Die kompletten Stellungnahmen sind in den Anlagen 12 bis 14 zu finden. Zusammenfassen lassen sich die Antworten wie folgt:

1. CDU:

Wie auch aus den Landtagsdebatten hervorging, ist die CDU für den Verbleib von Bürgermeister in Kreistagen. Durch ihren großen Sachverstand würden in den meisten Fällen gerade die Bürgermeister auf eine sparsame Mittelverwendung drängen. Außerdem könnten die Inkompatibilitätsbefürworter keine Nachweise für die befürchteten Interessenkollisionen bringen und die Regelung der Landkreisordnung hätte sich seit Jahren bewährt. Auch die Tatsache, dass es in anderen Bundesländern anders geregelt wird, sei für die CDU kein Argument entsprechende Änderungen in der Landkreisordnung vorzunehmen.

2. GRÜNE:

Von Seiten der GRÜNEN-Fraktion wird dieses Thema als kritisch betrachtet. Daher werden sie auch vor der nächsten Kreistagswahl erneut

⁷⁹ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 14/4676

einen Gesetzesentwurf zu diesem Thema einbringen. Für die GRÜNEN bergen die Interessenvermischungen aufgrund gegenseitiger Abhängigkeiten nicht zu unterschätzenden Konfliktstoff. Im Konfliktfall zwischen Bürgermeister und Landrat wird häufig auf die Bürgermeisterdienstbesprechungen ausgewichen. Auch die parteiübergreifenden Bürgermeisterfraktionen halten die GRÜNEN für bedenklich. Diesen starken Einfluss bei Entscheidungen des Kreistags könne man insbesondere in Fraktionen mit hohem Bürgermeisteranteil (CDU und Freie Wähler) beobachten.

3. FDP:

Von der FDP wurde auf die Homepage und die Ergebnisse der Landesparteitage verwiesen. Darin vertreten sie die Auffassungen, dass Bürgermeister nicht mehr den Kreistagen angehören sollten und dass man die Landkreisordnung dahingehend ändern sollte.

4.2 Meinungen und Stellungnahmen der Landesverbände

In allen Landtagsdebatten wurden jeweils die Meinungen der Landesverbände, Städte-, Landkreis- und Gemeindetag zu diesem Thema gehört.

Nachdem sie sich bereits in den Diskussionen der 9. und 10. Legislaturperiode für die Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen ausgesprochen haben, gingen sie in ihren Stellungnahmen 1997 sogar soweit, dass Bürgermeister in Kreistagen sogar erwünscht seien.

Für den Städtetag sei es selbstverständlich, dass man als Kreistagsmitglied immer auch die Interessen des Teils des Landkreises vertritt, für dessen Wahlkreis man als Kandidat in das Gremium gewählt wurde.⁸⁰

Auch für den Gemeindetag sind Bürgermeister in Kreistagen unabdingbar, gerade weil es Verflechtungen zwischen Kreis und Gemeinde gibt. Viele

⁸⁰ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 12/1575, S. 2

Entscheidungen des Kreistags würden schließlich den Aufgabenkreis der Gemeinden, sowie ihre finanzwirtschaftliche Lage wesentlich beeinflussen. Und durch die Vertretung der Bürgermeister könnte eine mittelbare Vertretung der Städte und Gemeinden in den Kreistagen erreicht werden.⁸¹

Der Landkreistag wollte nicht auf die Bürgermeister im Kreistag wegen deren eingebrachter Sach- und Fachkenntnis verzichten.⁸²

Auch in den jeweiligen Stellungnahmen 2002 waren die Verbände geschlossen der Meinung, dass Bürgermeister Kreistagsmitglieder sein sollten.

Der Landkreistag war der Meinung, dass es in der Praxis bisher immer zu sachgerechten Entscheidungen kam und alle Interessen bei Abwägungen berücksichtigt wurden. Außerdem würden die Entscheidungen so in den Gemeinden eine breite Akzeptanz erreichen. Eine Regelung, der Verlagerung der Gemeindeaufsicht auf die Regierungspräsidien lehnte der Landkreistag ab, da dies immer wieder zu Zuständigkeitswechseln führen würde, je nach dem, ob der Bürgermeister der Gemeinde im Kreistag sitzt oder nicht.⁸³

Der Gemeindetag berief sich im Wesentlichen auf seine Meinung in der Stellungnahme von 1997 und fügte nur noch hinzu, dass der Wähler offensichtlich kein Problem mit Bürgermeistern in Kreistagen hätte, da sie regelmäßig hohe Stimmzahlen erhalten hätten.⁸⁴

Auch der Städtetag vertrat die Ansicht, dass die Wähler gerade die Bürgermeister in den Kreistagen haben wollen und man mit einem Ausschluss von Bürgermeistern die Demokratie schwächen würde.⁸⁵

Um wie schon bei den Fraktionen auch eine aktuelle Meinung zu diesem Thema zu erhalten, wurden alle 3 Landesverbände angeschrieben und um

⁸¹ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 12/1575, S. 3

⁸² Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 12/1575, S. 3

⁸³ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 13/649, S. 2-4

⁸⁴ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 13/649, S. 6

⁸⁵ Landtag von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 13/649, S. 7

eine Stellungnahme zu Bürgermeistern im Kreistag gebeten. Bis zum Abgabetermin lagen Antworten vom Städtetag und dem Gemeindetag vor (Anlage 15 und 16).

Der Städtetag hat sich in seiner Stellungnahme für Bürgermeister in Kreistagen ausgesprochen und hält den jetzigen Zustand der Landkreisordnung für erhaltenswert. Zur Begründung wurde ich auf die Stellungnahmen des Städtetags zu den Gesetzesentwürfen der SPD und GRÜNEN 2001 verwiesen. Wie oben bereits erwähnt, würde ein Ausschluss von Bürgermeistern aus dem Kreistag eine Schwächung der Demokratie bedeuten und die Bürgermeister als „Verwaltungsprofis“ seien vorteilhaft, weil Aufgaben und Arbeit der Landkreise und der kreisangehörigen Kommunen eng miteinander verflochten und voneinander abhängig sind.

Ebenso hat der Gemeindetag auf bisherige Stellungnahmen verwiesen, die bereits oben zusammengefasst sind.

4.3 Politische Meinungen der Kreis- und Ortsverbände

Nicht nur im Landtag wurde über dieses Thema immer wieder diskutiert. Auch aus der Presse und aus Wahlprospekten verschiedener Parteiortsverbände konnte man Meinungen entnehmen.

So kann man aus dem SPD-Magazin des Ortsverbandes Tamm (Rems-Murr-Kreis) entnehmen, dass sich die Fraktion im Vorfeld der Kommunalwahl 2004 ganz klar gegen Bürgermeister in Kreistagen ausspricht. Es sollte keine Berufsgruppe dominieren und die gegenseitigen Abhängigkeiten werden auch kritisch betrachtet.⁸⁶

Im „Südkurier“ vom 7. April 2009 beziehen die Kreistagskandidaten der FDP des Wahlkreises Überlingen, Owingen und Sipplingen Stellung gegen Bürgermeister in Kreistagen. Auch für sie ist das Hauptargument die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Bürgermeistern und Landrat.

⁸⁶ Vgl. „Der rote Hammel“, Ausgabe 8, April 2004, Seite 4

Auf der Homepage der GRÜNEN des Kreises Breisgau-Hochschwarzwald kann man eine Pressemitteilung des GRÜNEN-Abgeordneten Ulrich Sckerl finden, in der er sich gegen „Kreistage als Bürgermeisterrunden“ ausspricht. Er befürchtet, dass die Bürgermeister den Kreistagen immer mehr ihren Stempel aufdrücken.⁸⁷

Wie man anhand dieser wenigen Beispiele sehen kann, ist die Diskussion, ob Bürgermeister als Kreisvertreter in den Kreistagen sitzen sollen, nicht nur Thema im Landtag. Auch in den Kreis- und Ortsverbänden der Parteien ist dieses Thema immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Sicherlich sind die unter 4.3. aufgeführten Meinungen mit Vorsicht zu betrachten, da im Vorfeld von Wahlen jeder die meisten Wähler mobilisieren möchte. Aber dennoch ist festzuhalten, dass man besonders anhand der Landtagsdebatten die Brisanz des Themas erkennen kann.

⁸⁷ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Pressemitteilung der GRÜNEN 331/2009 und <http://www.gruene-breisgau-hochschwarzwald.de/>

5 Praktische Bedeutung von Bürgermeistern in Kreistagen am Beispiel des Alb-Donau-Kreis

Wahrscheinlich war es gerade diese Brisanz des Themas, die Michael Zerr⁸⁸ im Jahr 2005 zu seiner Dissertation bewogen. Er stützt seine Erkenntnisse auf die Ergebnisse seiner empirischen Erhebung über alle baden-württembergischen Kreistage. Da eine solche Vollerhebung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, wurde für diese Arbeit speziell der Alb-Donau-Kreis⁸⁹ herausgesucht, um an ihm die möglichen Vor- und Nachteile von Bürgermeistern in Kreistagen zu erörtern. Um die Thesen und Einschätzungen zu dem Thema zu untermauern und zu belegen, bilden die Ergebnisse der empirischen Erhebung von Herrn Zerr den Hintergrund der hier gewonnenen Ergebnisse.

Instrumente der Erhebung waren Interviews. Diese Form wurde gewählt, um persönliche Einschätzungen Einzelner zu dem Thema zu erhalten. Statistisch aussagekräftige Ergebnisse sollten nur eine Nebenrolle spielen. Ziel der Interviews sollte dabei sein, den Kreistag, die Mitglieder und die Zusammenarbeit des Gremiums unter dem Aspekt „Bürgermeister im Kreistag“ kennen zu lernen. Aus diesem Grund wurden die Fragebögen auch nicht an alle Kreisräte des Alb-Donau-Kreis gerichtet. Empirische Ergebnisse hat bereits Herr Zerr gewonnen, wobei der Schwerpunkt der Interviews eher auf persönlichen Erfahrungen zu diesem Thema lag, was in einem schriftlich beantworteten Fragebogen, eventuell schwieriger hätte beschrieben werden können.

⁸⁸ geb. 18.03.1962, seit 2009 Präsident der Karlsruhochschule International University

⁸⁹ Mit 55 Gemeinden, der Landkreis mit den meisten Gemeinden. Der Kreistag besteht aus 62 Mitgliedern.

5.1 Erläuterung des Fragebogens

5.1.1 Beteiligte

Um aber dennoch ein möglichst umfangreiches Bild über die Situation im Alb-Donau-Kreis zu gewinnen, wurde versucht mit den Interviewpartnern möglichst viele Merkmale abzudecken.

Primäre Bedingung war daher, Mitglieder jeder Fraktion zu befragen. Deswegen wurden jeweils die Fraktionsvorsitzenden der vier Fraktionen (CDU, Freie Wähler, SPD und GRÜNE) befragt. Zweites Kriterium war, dass jeweils ein Bürgermeister befragt wird. Dieses Kriterium konnten nur drei und haben nur zwei der vier Fraktionen erfüllt, da sich in den Reihen der GRÜNEN kein/e Bürgermeister/in befindet und sich der Bürgermeister der SPD nicht beteiligt hat. Dafür haben sich von der CDU zwei Bürgermeister bereit erklärt. Als Gegenmeinung dazu, wurde von jeder Fraktion ein Kreisrat befragt, der nicht Bürgermeister ist. Hier konnten wieder alle Fraktionen befragt werden.

Um alle abzudecken, die aus der Mitgliedschaft von Bürgermeistern im Kreistag einen Vor- oder Nachteil haben könnten, wurde auch noch Landrat Heinz Seiffert interviewt. Da manche Kreisräte zwei Bedingungen gleichzeitig erfüllten, ergaben sich folgende Interviewpartner:

CDU:

- Fraktionsvorsitzender Karl Traub (MdL)
- Bürgermeister Franko Kopp
- Bürgermeister Jens Kaiser und
- Gärtnermeister Walter Haimerl

Freie Wähler:

- Fraktionsvorsitzender und Bürgermeister Wolfgang Mangold und
- Jakob Tränkle, Bankkaufmann

SPD:

- Fraktionsvorsitzender Günter Neubauer (Ingenieur i.R.)

GRÜNE:

- Fraktionsvorsitzende Brigitte Schmid, Oberstudienrätin

5.1.2 Fragebögen

Es wurden drei verschiedene Fragebögen verwendet. Einer für die Bürgermeister, einer für die Kreisräte, die nicht Bürgermeister sind und schließlich einer für Herrn Landrat Seiffert.

Die Fragebögen für die Kreistagsmitglieder lassen sich in drei Themengebiete gliedern und sind abgedruckt in Anlage 1 und 2 zu finden:

In Teil eins sollen Daten über die Befragten und ihre Motivation für ihr Kreistagsmandat gewonnen werden (Fragen 1-6 Fragebogen [FB] Nicht-Bürgermeister, Fragen 1-5 FB Bürgermeister).

Teil zwei behandelt die Arbeitsweise im Gremium und die Zusammenarbeit zwischen Kreisverwaltung und Kreistag (Fragen 7-11 FB Nicht-Bürgermeister, Fragen 6-9 FB Bürgermeister).

Fragen, bezüglich der Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen sind in dem abschließenden Teil drei gestellt (Fragen 12-18 FB Nicht-Bürgermeister, Fragen 10-15 FB Bürgermeister).

Der Fragebogen von Herrn Landrat Seiffert lässt sich ebenfalls in drei Teile gliedern. Der Fragebogen ist als Anlage 3 im Anhang zu finden.

Die Fragen 1 bis 3 sind wieder allgemeine Fragen zur Person und zur Motivation von Herrn Seiffert, Landrat zu werden.

Fragen 4 bis 9 sollen zeigen, wie er das Klima und die Arbeitsweise des Kreistags und der Kreisverwaltung beurteilt.

Und schließlich wird durch die Fragen 10 bis 17 die Meinung von Herrn Seiffert zum Thema „Bürgermeister im Kreistag“ erfasst.

Im Anschluss an die Fragen, hatten alle Befragten noch die Möglichkeit, aus ihrer Sicht, Wichtiges zu dem Thema zu ergänzen.

5.2 Auswertung des Fragebogens

Durch die Interviews konnte man viel über die Befragten, ihre Ansichten und über den Kreistag des Alb-Donau-Kreis erfahren.

Die Gründe warum sich die Befragten, die nicht Bürgermeister sind, für eine Kandidatur im Kreistag entschieden haben, waren dabei immer die gleichen – kommunalpolitisches Interesse. Alle waren schon vorher politisch aktiv und für sie ist Kommunalpolitik ein Hobby. Bei Herrn Traub (CDU) sogar Beruf, da er bis 2009 Bürgermeister in zwei Gemeinden des Alb-Donau-Kreis war. Alle, bis auf Herrn Traub, sind Mitglieder im Gemeinderat ihrer Heimatgemeinde, oder waren schon Gemeinderäte. Für die Befragten sei eine Kandidatur für den Kreistag die logische Folge, wenn man sich im Gemeinderat engagiere.

Die Zusammenarbeit mit Herrn Landrat Seiffert wurde von allen für gut befunden. Er ist dabei auch für andere Meinungen, außer der CDU-Meinung offen und er würde die Bürgermeister nicht anders behandeln, als die Kreisräte die keine Bürgermeister sind, so die Befragten.

Außerhalb von Kreistagssitzungen gaben die Kreisräte an, würden sie den Landrat nur bei Eröffnungen oder öffentlichen Anlässen, die im Zusammenhang mit dem Kreistag stehen, treffen. Nur Herr Traub trifft in seiner Funktion als Landtagsabgeordneter den Landrat häufiger bei überörtlichen Terminen.

Wie die Zusammenarbeit mit Herrn Seiffert sehen die Kreisräte auch die Zusammenarbeit im Gremium positiv, solange es um keine strittigen Themen geht. Doch auch die Behandlung strittiger Themen sei seit der letzten Periode besser geworden, da die CDU nicht mehr die absolute Mehrheit habe. Dadurch werden Diskussionen und Kompromisse nötig. Herr Haimerl (CDU), erst seit 2009 Kreisrat, möchte sich noch Zeit geben,

um sich besser in das Gremium einzuarbeiten und die Kollegen besser kennen zu lernen.

Über die Arbeitsweise der Kreisverwaltung fühlen sich die Befragten gut informiert. Herr Neubauer (SPD) und Frau Schmid (GRÜNE) ergänzten hierzu, dass sie sich direkt bei der Kreisverwaltung ihre Informationen beschaffen würden, wenn sie sich mal nicht gut informiert fühlten. Für Herrn Haimerl als „Neuling“ sei der Informationsfluss nicht immer so gut. So tut er sich noch schwer, die richtigen und wichtigen Ansprechpartner der Verwaltung zu erkennen. In diesem Punkt sieht er die Bürgermeister im Vorteil, da sie viele Ansprechpartner persönlich oder vom Studium kennen würden.

Bei Fragen bezüglich kreispolitischer Themen wenden sich die Befragten an unterschiedliche Ansprechpartner. Für die Fraktionsvorsitzenden sind hauptsächlich die Dezernenten und Fachdienstleiter Hauptansprechpartner. Für die anderen sind die Fraktionsvorsitzenden oder die Kreistagskollegen Ansprechpartner. Außer Herrn Traub gaben alle an, sich bei Fragen aber selten direkt an den Landrat zu wenden.

Wer den größten Einfluss auf die Entscheidungen im Kreistag habe, wurde nicht einheitlich beantwortet. Genannt wurden die Fraktionsvorsitzenden, die CDU oder auch niemand Bestimmtes.

In ihrer Funktion als Kreisräte sehen sich die Befragten als Vertreter des Kreises oder des Wahlkreises für den sie im Kreistag sitzen. So hat Frau Schmid bei Entscheidungen immer ihren Raum Munderkingen im Hinterkopf und Herr Neubauer interessiert sich speziell für die Belange der Region Langenau. Auch Herr Tränkle (Freie Wähler) gab an bemüht zu sein, dass Projekte in Blaustein nicht zu kurz kommen. Lediglich Herr Haimerl versteht sich voll als Vertreter des Kreises und sieht in den neuen Aufgaben eine Herausforderung.

Die Befragten gaben an, dass man bei den Bürgermeistern erkennen kann, dass sie bei Entscheidungen eher für ihre Gemeinde abstimmen und stets darauf bedacht sind, dass kein Beschluss für die eigene Gemeinde von Nachteil ist. Dies sei besonders bei Entscheidungen über

den Haushalt oder die Kreisumlage zu spüren, gleichwohl den Bürgermeistern dabei auch bewusst ist, dass sie den Kreis für viele Projekte in der Gemeinde als Unterstützung brauchen. Situationen in denen Bürgermeister einer Meinung sind, sehen die befragten Nicht-Bürgermeister gerade Entscheidungen über die Kreisumlage oder bei Haushaltsdiskussionen, ansonsten würde die meiste Politik über die beiden großen Fraktionen gemacht werden.

Darüber, ob Bürgermeister aus den Kreistagen ausgeschlossen werden sollten, herrscht Uneinigkeit.

Die Vertreter der GRÜNEN und der SPD würden es begrüßen, da die Bürgermeister aufgrund gegenseitiger Abhängigkeiten nie gegen den Landrat stimmen und auch der Landrat auf die Bürgermeister angewiesen ist. Außerdem stelle der Kreistag durch die „Übermacht“ der Bürgermeister keinen Querschnitt der Bevölkerung mehr dar. Herr Haimerl hingegen hält einen Ausschluss für falsch, da Bürgermeister schließlich auch zu einer gesunden Mischung der Bevölkerung gehören würden. Außerdem würde die Kreisverwaltung nicht immer so gemeindefreundlich entscheiden. Herr Traub befürchtet, dass dem Kreis durch den Ausschluss der Bürgermeister und dem damit verbundenen Verlust ihres Erfahrungsschatzes ein großer Schaden entstehen würde. Herr Tränkle denkt, dass die Bürgermeister zwar einen Verwaltungsverstand einbringen, doch andere Kreisräte dafür einen gesunden Menschenverstand einbringen.

Wenn keine Bürgermeister mehr in den Kreistagen wären, würden sich die Anderen offenere und unabhängigere Diskussionen versprechen. Es würden unterschiedlichere Meinungen in die Entscheidungen mit einfließen. Allerdings denken die Befragten auch, dass die Diskussionen dadurch vielleicht auch länger dauern und der Entscheidungsprozess schwieriger sein könnte. Die Kreisverwaltung wäre ohne Bürgermeister stärker und die Kontrolle der Verwaltung würde einem Kreistag ohne Bürgermeister eventuell schwerer fallen. Ob durch den Ausschluss von Bürgermeistern alles besser werden würde, darüber sind sich die

Befragten nicht sicher. Aber zumindest würde „keine Welt zusammenbrechen“, so Herr Traub.

Dass im Gremium die Meinung der Bürgermeister bevorzugt wird, konnte von keinem der Befragten bestätigt werden. Allerdings könne man einen Einfluss der Bürgermeister-Meinung in manchen Beschlussvorlagen der Verwaltung ablesen. Auch in den Meinungen der Fraktionen, sei immer wieder der Einfluss der Bürgermeister zu spüren. Das größte Problem sahen alle Beteiligten in den Bürgermeistervorbesprechungen, da dort manche Probleme hinter dem Rücken des Gremiums diskutiert werden. Im Gremium selber, würden die Bürgermeister aber nicht speziell auffallen.

Anders als bei den „normalen“ Kreisräten, ist der Grund für Bürgermeister für den Kreistag zu kandidieren, die Interessen ihrer Gemeinde auf Kreisebene zu vertreten und sich auf Kreisebene mit einzubringen.

Auch von den Bürgermeistern wurde das Verhältnis zu Landrat Seiffert und die Zusammenarbeit mit den anderen Kreisräten für gut befunden. Weil die Bürgermeister in verschiedenen Fraktionen sitzen, sei auch eine interfraktionäre Zusammenarbeit alltäglich, so Bürgermeister Jens Kaiser (CDU).

Treffen mit Herrn Seiffert außerhalb von Kreistagssitzungen finden mit den Bürgermeistern auch nicht häufiger statt, als mit anderen Kreisräten. Es beschränkt sich auch hier auf öffentliche Veranstaltungen.

Über die Arbeitsweise der Kreisverwaltung fühlten sie sich gut informiert. Wenn allerdings doch Fragen zu kreispolitischen Themen aufkommen, würden auch sie sich direkt an die zuständigen Stellen im Landratsamt und selten direkt an den Landrat wenden. An die Fachdienstleiter, die Dezernenten oder den Landrat wenden sich die Bürgermeister meist nur bei brisanten Themen.

In seiner Funktion als Kreisrat sieht sich Bürgermeister Mangold (Freie Wähler) sowohl als Vertreter des Kreises, wie auch der Gemeinde, was er als nicht immer leicht ansieht. Bürgermeister Kaiser sieht sich als Kreisvertreter mit Blick auf die Gemeinde. Daher wäre es auch in gewisser

Weise nachteilig für ihre Gemeinde, wenn Bürgermeister nicht im Kreistag wären, da sie durch ihr Mandat ein Stück näher am Kreis sind. Trotzdem seien der Landrat und der Kreistag stets bemüht, dass die Gemeinden ohne Bürgermeister im Kreistag nicht zu kurz kommen.

Dass die Bürgermeister unabhängig von der Fraktion einer Meinung sind, kann Bürgermeister Mangold nicht bestätigen, da die Bürgermeister oft nicht einmal innerhalb einer Fraktion die gleiche Meinung teilen. Bei der Festlegung der Kreisumlage sind die Bürgermeister dem Grunde nach gleicher Meinung, ebenso wie bei manchen Einzelentscheidungen, so Bürgermeister Kaiser.

Einen Ausschluss von Bürgermeistern aus dem Kreistag halten alle für den falschen Ansatz. Durch die zahlreichen Verzahnungen zwischen Gemeinde und Kreis, sowie dem Vorwissen der Bürgermeister, könnten alle profitieren. Außerdem hätten die Bürgermeister einen Verwaltungsapparat hinter sich, bei dem sie sich in manchen Situationen bedienen könnten. Ohne ihre Mitgliedschaft, würde nach Meinung der befragten Bürgermeister, dem Kreistag Erfahrung und Sachverstand verloren gehen und die beiden Körperschaften könnten sich voneinander entfernen.

Besonders der größere Gestaltungsspielraum hat Herrn Seiffert dazu bewogen, sein Amt als Bundestagsabgeordneter gegen den Posten des Landrats zu tauschen.

Außerhalb von Kreistagssitzungen habe er zu allen Kreisräten Kontakt, da alle in der Öffentlichkeit stehen. Dennoch habe er den meisten Kontakt zu den Bürgermeistern.

Die meisten Fragen im Vorfeld von Kreistagssitzungen haben die Fraktionsvorsitzenden, die er als seinen „Ältestenrat“ bezeichnet. Die Fraktionsvorsitzenden sind es auch, die den meisten Einfluss auf die Entscheidungen des Kreistags haben.

Ansonsten sei es ihm besonders wichtig, auf die Meinungen aller Kreisräte gleich viel Wert zu legen.

Deswegen hält er auch alle Mitglieder des Kreistags für gleich wichtig für seine eventuelle Wiederwahl. Schließlich haben alle eine Stimme.

Für den Wahlmodus würde sich Landrat Seiffert die Volkswahl für den Landrat wünschen, da dies die Stellung des Landrats in der Öffentlichkeit stärken würde. Bei einer Volkswahl hätte er sich auch schon früher beworben.

Nach Meinung von Herrn Seiffert sehen sich die Kreisräte in erster Linie als Vertreter des Kreises und direkt dahinter als Vertreter ihrer Gemeinde, unabhängig davon, ob sie Bürgermeister sind oder nicht.

Für ihn habe die Mitgliedschaft von Bürgermeistern auch keine Auswirkungen auf die Arbeit der Kreisverwaltung, da die Verwaltung die Kreispolitik mache und nicht die Bürgermeister.

Ihm ist auch kein Fall bekannt, in dem die Bürgermeister unabhängig von der Partei einer Meinung waren, da sie auch oft innerhalb der Fraktion nicht immer einer Meinung sind.

Den größten Vorteil von Bürgermeistern im Kreistag sieht der Landrat in der guten Fach- und Ortskenntnis der Verwaltungschefs. Zwar seien die Diskussionen auf Augenhöhe nicht immer einfach, aber gut für den Kreis.

Die gegenseitigen Abhängigkeiten, die sich durch die Mitgliedschaft der Bürgermeister ergeben, möchte er nicht bestreiten, aber solche Abhängigkeiten ließen sich nie vermeiden und würden sich immer austarieren. Besonders wichtig ist ihm auch, dass keine Unterschiede gemacht werden zwischen Bürgermeistern im Kreistag und Bürgermeistern, die nicht im Kreistag sind.

Wesentliche Veränderungen in der Arbeit des Kreistages würde er nicht erwarten, wenn keine Bürgermeister mehr im Kreistag sein dürften, da dann andere die Interessen der Gemeinden vertreten würden.

Herr Seiffert glaubt allerdings, dass eine Regelung zum Ausschluss von Bürgermeistern zu anderen Wahlergebnissen in manchen Wahlkreisen führen würde, wovon vor allem kleine Fraktionen profitieren würden.

5.3 Bewertung der Meinungen

Im Folgende sollen die Meinungen der Befragten, sowie Teile der gewonnen Ergebnisse von Zerr kommunalrechtlich und politisch bewertet werden. Zugleich soll eine Abwägung positiver und negativer Auswirkungen angestellt werden.

Die Mitgliedschaft von Bürgermeistern kann sich auf die verschiedensten Situationen und Personen im Gremium auswirken.

➤ Gegenseitige Abhängigkeiten und die Stellung des Landrats

In der Funktion als Landrat, nimmt eine Person verschiedene Rollen ein. Innerhalb dieser Rollen, kommt es zu unterschiedlichen Berührungspunkten mit dem Kreistag und den Bürgermeistern des Kreises. Daraus könnten sich gegenseitige Abhängigkeiten entwickeln, wodurch die jeweiligen Aufgaben von den Beteiligten unter Umständen nicht mehr richtig wahrgenommen werden.

Um die Auswirkungen der Mitgliedschaft von Bürgermeistern im Kreistag auf diese gegenseitigen Abhängigkeiten zu untersuchen, müssen die verschiedenen Funktionen des Landrats unterschieden werden. Zum einen geht es um den Landrat als Organ des Landkreises und Leiter der Kreisverwaltung, zum anderen um den Leiter der staatlichen Verwaltungsbehörde, als welcher er unter anderem Leiter der Rechtsaufsichtsbehörde ist.

Auf die Stellung als Leiter der Kreisverwaltung könnte sich eine Mitgliedschaft der Bürgermeister im Kreistag auswirken, wenn diese geschlossen auftreten und anderer Meinung sind. Dadurch könnten sie Entscheidungen blockieren und die Stellung des Landrats schwächen. Voraussetzung dafür wäre eine absolute Mehrheit der Bürgermeister.

Die Bürgermeister haben zwar einen großen Anteil im Kreistag, aber für eine absolute Mehrheit benötigen sie auch die Stimmen anderer Kreisräte. Im Alb-Donau-Kreis kommt es selten vor, dass die Bürgermeister fraktionsübergreifend einer Meinung sind. Damit unterscheiden sie sich

kaum von ihren Kollegen im restlichen Land. Hier setzen sich die wechselnden Mehrheiten aufgrund unterschiedlicher Interessen, wie z.B. Partei-, Gemeinde- oder regionale Interessen, zusammen. Diese Tatsache ermöglicht dem Landrat einen großen Gestaltungsspielraum, wie er auch von Herrn Seiffert genannt wurde.

Durch die Bürgermeister im Kreistag und die dadurch ständig wechselnden Interessen kann die Stellung des Landrats daher sogar gestärkt werden.

Außerdem könnten sich die Abhängigkeiten auf die gegenseitigen Kontrollfunktionen auswirken. Zum einen ist der Kreistag für die Wiederwahl des Landrats zuständig und zum anderen überwacht der Kreistag die Ausführung seiner Beschlüsse durch den Landrat. Außerdem sorgt der Kreistag für die Beseitigung von Missständen in der Landkreisverwaltung. Demgegenüber ist der Landrat Rechtsaufsicht der Gemeinden, oberste Dienstbehörde und Einleitungsbehörde für Disziplinarverfahren bei Bürgermeistern.

Da er für seine Wiederwahl auf die Stimmen der Bürgermeister angewiesen ist, könnte er seine Aufsichtspflichten nicht richtig ausführen. Zwar fällt die Aufsicht in den Bereich der Staatsbehörde und die Wiederwahl in den der Kreisbehörde, dennoch ist eine Trennung nicht möglich, da der Landrat reell nur eine Person ist. Praktisch, sowohl im Alb-Donau-Kreis, wie auch in Baden-Württemberg sind aber nur wenige Fälle bekannt, in denen ein Landrat seine Aufsichtspflichten aus Respekt vor den Bürgermeistern vernachlässigt hätte. Auch im Alb-Donau-Kreis lässt die Aussage, dass alle Bürgermeister im Kreis gleich behandelt werden, auf eine angemessene Ausführung der Rechtsaufsicht schließen. Demnach ist dieses Konfliktfeld zwar theoretisch gegeben, spielt in der Praxis aber fast keine Rolle.

Daher würde ein Ausschluss der Bürgermeister aus dem Kreistag aus diesem Grund zu weit greifen. So könnte eine Regelung über eine Volkswahl des Landrats, wie in anderen Bundesländern, an dieser Stelle sinnvoller sein. Der Landrat würde dadurch unabhängiger und seine

Stellung in der Bevölkerung würde gestärkt. Damit könnte das Problem im Bezug auf die Wiederwahl zwar gelöst werden, aber bei anderen Entscheidungen wäre der Landrat ebenso abhängig von der Bürgermeisterstimme, wodurch eine Vernachlässigung der Aufsicht nicht ausgeschlossen werden könnte.

Eine andere Alternative könnte daher eine Verlagerung der Rechtsaufsicht auf die Regierungspräsidien (RP) sein. Dagegen spricht, dass das Landratsamt häufigeren Kontakt zu den kreisangehörigen Gemeinden hat und durch den Sitz im Landkreis eine zusätzliche räumliche Nähe gegeben ist. Mit einer Verlagerung der Dienstaufsicht könnten zwar die Probleme, die sich zwischen Landrat und Bürgermeistern ergeben können unabhängig gelöst werden, nicht aber haushaltsrechtliche Fragen und Probleme. Außerdem würde dadurch die Aufsicht zersplittet werden und einheitliches Handeln wäre so nicht mehr möglich. Eine echte Alternative wäre hingegen ein Selbsteintrittsrecht der obersten Behörde, wie es in anderen Bundesländern auch gehandhabt wird. Immer wenn die unbefangene Ausübung der Rechtsaufsicht gefährdet sein könnte, wird die Zuständigkeit auf das RP übertragen. Damit wären alle Fälle erfasst, ohne die Nähe zu den Gemeinden zu verlieren.

Als Organ des Landkreises hat der Landrat keine Kontrollrechte gegenüber Gemeinden oder Bürgermeistern. Hier könnte sich die Mitgliedschaft der Bürgermeister auf die Aufgabenverteilung auswirken. Die Bürgermeister könnten sich zusammenschließen und gegen eine Aufgabenverteilung zu Lasten der Gemeinde stimmen. Doch auch hier gilt wieder, dass die Bürgermeister nur eine Stimme haben und keine absolute Mehrheit. Wenn sie ihre Meinung vertreten ist dies lediglich im Sinne der Demokratie.

Doch nicht nur der Landrat könnte in seiner Aufgabenausübung gehemmt sein, auch die Bürgermeister könnten sich in ihrer umfassenden Aufgabenwahrnehmung gehindert sehen. Die Bürgermeister könnten ihre Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung und dem Landrat milder ausführen, in der Erwartung im Gegenzug Zuschüsse oder

Genehmigungen für ihre Gemeinde zu erhalten. Dabei ist wieder der Landrat als Kreisorgan betroffen, da er in Funktion als Staatsbehörde an Weisungen gebunden ist. Doch auch hier kommt eine klare Trennung wieder, wie oben beschrieben, nicht in Frage. Im Alb-Donau-Kreis könne man dies bei vereinzelt Bürgermeistern spüren, wohingegen andere sehr selbstbewusst dem Landrat gegenüber treten. Deswegen kann man auch hier sagen, dass ein genereller Ausschluss der Bürgermeister zu weit gehen würde, da die Gefahren auf menschliche Eigenschaften zurückzuführen sind und kein generelles Problem der Berufsgruppe „Bürgermeister“ ist.

➤ *Der Einfluss der Bürgermeister auf die Zusammenarbeit im Kreistag*

Bei der Frage, ob die Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistag positiv oder negativ ist, stellt sich auch die Frage, wie sich die Anwesenheit von Bürgermeistern auf die Arbeit im Kreistag auswirkt.

Ein Problem könnte darin liegen, dass die Bürgermeister berufsmäßig mit Abstand die größte Gruppe sind. Dadurch könnten die Bürgermeister die größte Macht ausüben und ihre Interessen und die ihrer Gemeinde durchsetzen. Dies setzt voraus, dass sie geschlossen auftreten und die absolute Mehrheit haben. Interfraktionelle Zusammenschlüsse sind sowohl im Alb-Donau-Kreis, wie auch in Baden-Württemberg selten und noch haben die Bürgermeister in keinem Kreis die absolute Mehrheit. Allgemein stechen die Bürgermeister im Gremium nicht besonders hervor. Es kann nicht bestätigt werden, dass die meisten Initiativen im Kreistag von den Bürgermeistern vorgetragen werden, was auch Herrn Seiffert so sieht. Seiner Meinung nach würde der Kreis keine andere Politik ohne Bürgermeister machen, da die Richtung von der Verwaltung und den Fraktionen vorgegeben werden. Vielleicht liegen aber gerade darin der Vorteil und die „Macht“ der Bürgermeister. Die befragten Nicht-Bürgermeister waren einhellig der Meinung, dass die Bürgermeister ihre Meinung und Ideen über die regelmäßigen Bürgermeisterbesprechungen

und Bürgermeistersprengel des Gemeindetags einbringen. Dort werden viele gemeinde- und kreispolitische Themen behandelt und erste Richtungen eingeschlagen. Dadurch entsteht bei den anderen Kreisräten oft der Eindruck, dass es sich im Kreistag nur noch um „Scheindiskussionen“ handelt und eine Entscheidung eigentlich schon vorher getroffen wurde. Zumal die Meinungen aus den Treffen auch für die Fraktionsmeinungen eine große Rolle spielen. Daher könnte man von einer gewissen Dominanz sprechen und ein Ausschluss der Bürgermeister hätte aus dieser Sicht keine großen Auswirkungen. Schließlich könnten sie ihre Meinungen ohne Kreistagsmandat über die gemeinsamen Treffen einbringen.

Ein weiteres Problem für die Zusammenarbeit im Gremium könnte sich aus dem Wissensvorsprung der Bürgermeister ergeben. Die Themen und Fragestellungen beschäftigen sie schließlich auch in ihrer täglichen Arbeit im Rathaus und sind in den Gemeinden, oftmals schon bevor die Themen im Kreistag behandelt werden, bekannt. Das kann wiederum dazu führen, dass im Kreistag nicht mehr richtig über die Themen informiert wird und die anderen Kreisräte nicht richtig aufgeklärt werden. Aber auch sonst haben Bürgermeister in manchen Angelegenheiten mehr Vorwissen, als andere Kreisräte. Allerdings kann dies noch keinen Ausschluss rechtfertigen, da andere Berufsgruppen bei anderen Themen einen Wissensvorsprung haben (z.B. Lehrer in Schulfragen). Als weiteren Vorteil der Bürgermeister könnte man hingegen eine eigene Verwaltung im Hintergrund sehen, die einem bei Fragen helfen kann und eine gewisse Vorarbeit leisten kann. In wie weit die Bürgermeister davon Gebrauch machen, ist wiederum von der Person und der Größe der Verwaltung abhängig. Somit kann man sagen, dass die Bürgermeister in gewisser Weise einen Wissensvorsprung haben, aber dass andere Kreisräte in ihren individuellen Gebieten im Vorteil sind und genau das die Pluralität des Gremiums ausmacht.

Durch ihre Arbeit haben Bürgermeister berufsbedingt häufiger Kontakt zu der Landkreisverwaltung, als andere Kreisräte. Auch durch diesen Kontakt

könnte die Zusammenarbeit im Gremium beeinflusst werden. So hat Herr Seiffert mehr Kontakt zu den Bürgermeistern und auch andere Landräte haben den meisten Kontakt zu den Kreistagsmitgliedern, die Bürgermeister sind. Dadurch könnten sich die Bürgermeister im Vorfeld einfacher Informationen beschaffen und so intensive Beratungen und Erläuterungen im Gremium bremsen, wodurch andere wieder Nachteile haben könnten. Diesen Vorteil sieht auch Herr Haimerl, weil die Bürgermeister von ihrer Ausbildung oder dem Alltagsgeschäft viele Ansprechpartner persönlich kennen.

Trotz dieser generellen Einflussmöglichkeiten, die aber sicherlich nicht zu vernachlässigen sind, kann nicht bestätigt werden, dass die Bürgermeister einen übermäßigen Einfluss auf die Entscheidungen nehmen und damit die Zusammenarbeit im Gremium verschlechtern. Vielmehr haben Bürgermeister das Ganze im Blick und sind trotzdem offen für die Meinungen anderer, wenn es den Kreis nach vorne bringt. Die Dominanz der Bürgermeister ist daher als nicht so groß zu bewerten, dass sie die Befürchtungen von mehr Parteipolitik – ohne Bürgermeister - aufwiegen würde.

➤ Interessenkonflikt

Problematisch könnte die Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen werden, wenn die Aufgaben des Landkreises (als Gebietskörperschaft) im Interessengegensatz zu den Aufgaben der Gemeinde und damit des Bürgermeisters als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde stehen würden.

Dieser Interessengegensatz ist nicht gegeben, da der Kreis einer Gemeinde keine Aufgaben „weg nimmt“, sondern nur Aufgaben übernimmt, die die Gemeinde nicht bewältigen kann. Allerdings seien die Bürgermeister bei Diskussionen über die Aufgabenverteilung eher geschlossen der Meinung, dass der Kreis eine Aufgabe erfüllen soll. Daher könnte man sagen, dass die Bürgermeister bei der Entscheidung über solche Angelegenheiten oder über Entscheidungen über die

Finanzierung von Aufgaben in einen Interessenkonflikt kommen könnten. So z.B. auch bei der Festsetzung der Kreisumlage. In den Debatten im Alb-Donau-Kreis sind die Bürgermeister häufig einer Meinung. Von einem wirklichen Problem kann man allerdings erst ab dem Zeitpunkt sprechen, wenn durch die Entscheidungen des Gremiums (und damit auch der Bürgermeister) der Kreis seine Aufgaben nicht mehr wahrnehmen könnte. Dabei gilt aber auch zu bedenken, dass eine niedrige Kreisumlage auf lange Sicht auch mittelbar weniger Geld für die Gemeinde bedeutet. Die Gemeinden wären durch eine niedrige Kreisumlage zwar nicht so direkt betroffen wie durch eine hohe. Dennoch würden dem Kreis die Mittel für die Finanzierung der Aufgaben in den Gemeinden fehlen. Dieser Wechselwirkung sind sich wohl nicht nur die Bürgermeister im Alb-Donau-Kreis bewusst. Deswegen ist es auch nicht widersprüchlich, dass die Kreisumlagen in Baden-Württemberg in den letzten Jahren, trotz des hohen Anteils der Bürgermeister in den Kreistagen angestiegen sind. Schließlich wollen die Bürgermeister die öffentlichen Mittel auch sparsam verwenden und sie wissen, dass die Kreisumlage für den Kreis sehr wichtig ist.

Neben den ausgeführten Aspekten gibt es auch eine Reihe von Argumenten, die für die Mitgliedschaft von Bürgermeistern im Kreistag sprechen.

➤ Wählerwille

Die oben erörterten negativen Aspekte lassen sich nicht von der Hand weisen und der verhältnismäßig hohe Anteil der Bürgermeister in den Kreistagen ist sicherlich auch kein Abbild des Bevölkerungsquerschnitts. Aber keiner der Bürgermeister ist kraft seines Amtes im Kreistag. Früher waren die Bürgermeister qua Amt im Kreisrat, aber heute müssen auch sie sich einer Wahl stellen.

Doch diese Wahlen überstehen sie meistens mit Bravour. Bürgermeister sind regelmäßig die Kandidaten mit den meisten Stimmen. So sind im Alb-Donau-Kreis unter den 10 Kandidaten mit den höchsten Stimmzahlen 10 Bürgermeister. Erst an 13. Stelle ist ein Polizeikommissar zu finden.

Das Ergebnis ist aber nicht etwa darauf zurück zu führen, dass der Wähler einem Bürgermeister mehr Stimmen geben kann als anderen Kandidaten. Auch die Rathauschefs können maximal drei Stimmen vom Wähler erhalten (Kummulieren).

Daraus lässt sich schließen, dass die Bürger die Bürgermeister in der Kreisvertretung haben wollen. Sie sehen in ihnen ihre Gemeinde- und persönlichen Interessen gut vertreten. Diese Vermutung bestätigten auch die befragten Bürgermeister. Sie haben sich für eine Kandidatur entschieden um die Interessen ihrer Gemeinden und Bürger auf Kreisebene anzubringen.

Trotz der zum Teil überwältigenden Mehrheiten, gibt es für einen Einzug in den Kreistag auch für Bürgermeister keine Garantie. So ist im Alb-Donau-Kreis 2009 ein Bürgermeister gescheitert.

Wenn die Bürger mit der Arbeit ihres Bürgermeisters nicht einverstanden sind, können sie diese Unzufriedenheit mit einer Nicht-Wahl in den Kreistag zum Ausdruck bringen. Aber auch das ist lediglich ein Ausfluss des Demokratieprinzips und stellt keinen Grund dar, Bürgermeister von vornherein von einer Wahl auszuschließen.

Gegenüber anderen Kandidaten könnten die Bürgermeister den Vorteil haben, dass sie einen großen Bekanntheitsgrad, auch über die Gemeindegrenzen hinweg, haben. Aber trotzdem wird der Wähler deswegen nicht verpflichtet, den Bürgermeister zu wählen.

Der Bürger wählt denjenigen, durch den er seine Interessen am Besten vertreten sieht. Durch ihr Wissen als Verwaltungsprofis liegt ein Bürgermeister in dieser Rolle zwar nahe, aber dies ist auch legitim und kein Grund nur deshalb Bürgermeister von vornherein aus dem Kreistag auszuschließen. Dem Wähler scheinen sämtliche Diskussionen und jegliche Kritik an der Unvereinbarkeit von Bürgermeisteramt und

Kreisvertretung egal. Sie sehen in den Rathauschefs einfach die beste Vertretung ihrer Interessen.

Auch wenn viele Fraktionen gegen Bürgermeister in Kreistagen sind, will jede Partei möglichst viele Bürgermeister für ihre Listen gewinnen. Durch das geltende Wahlsystem bedeuten viele Stimmen insgesamt, viele Sitze im Gremium. Durch die „Zugpferde“ und „Stimmenjäger“ Bürgermeister, wird unter Umständen anderen Kandidaten, die es vielleicht nicht in den Kreistag geschafft hätten, ein Einzug in das Gremium ermöglicht. Besonders kleinere Fraktionen sind oft gegen Bürgermeister, da sie keine eigenen Bürgermeister in ihren Reihen haben und es für sie schwer wird viele Kandidaten in den Kreistag zu bringen. Daher ist oberstes Ziel vor Kommunalwahlen möglichst viele Bürgermeister auf die eigene Liste zu bekommen. Herr Haimerl sieht nicht in den Bürgermeistern das Problem, sondern vielmehr in den Fraktionen, die sich regelmäßig Rennen um die Bürgermeister des Kreises liefern. So würden bei einem neuen Bürgermeister die Fraktionen Schlage stehen, um ihn für sich zu gewinnen.

Alles in allem haben Bürgermeister durch ihre Bekanntheit vielleicht einen Vorteil in den Kreistag zu kommen, aber dennoch sollte man nicht vergessen, dass sie nicht in den Kreistag kommen weil sie Bürgermeister sind. Der Wähler will sie im Kreistag haben und ein Ausschluss von Bürgermeistern würde deshalb nicht nur die Demokratie enorm schwächen. Es wäre außerdem ein klares Zeichen, dass man den Bürgern nicht zutraut, freie Entscheidungen zu treffen. Und das hätte dann nichts mehr mit Demokratie und einer freien Meinungsäußerung zu tun.

➤ Politische Verflechtungen zwischen Kreis und Gemeinde

Aus unserem Staatsaufbau und unserer Staatsorganisation ergeben sich zwischen der Gemeinde und dem Kreis eine Menge Berührungspunkte und Verflechtungen. Durch diese vielen Überschneidungen und die große Schnittmenge an gemeinsamen Interessen, könnte eine Mitgliedschaft von

Bürgermeistern in Kreistagen von Vorteil sein und aufeinander abgestimmtes Handeln notwendig machen.

Solch eine Zusammenarbeit ist beispielsweise in Bereichen wie dem ÖPNV, dem Tourismus, Schulen oder Krankenhäusern förderlich. Dort werden Aufgaben von Akteuren verschiedener Ebenen vereint. In solchen Fällen sind eine gute Zusammenarbeit und ein stetiger Informationsaustausch unverzichtbar und durch die Bürgermeister sind Akteure der unteren Ebene in der übergeordneten Ebene vertreten. Dadurch können sie ihre Gemeindesicht und ihre Interessen direkt einbringen. Natürlich hätten sie dadurch auch in gleicher Weise die Möglichkeit, Entscheidungen und Konzepte zu blockieren, aber solche Einflussnahmen liegen dann eher wieder an den Eigenschaften Einzelner und ist vielmehr eine Frage des Charakters des Betroffenen. Deswegen Bürgermeister von vornherein auszuschließen würde zu weit gehen. Auch mit dem Argument, dass so nur einzelne Bürgermeister ihre Interessen vertreten können, kann als vorschnell bezeichnet werden. Speziell im Alb-Donau-Kreis wird von allen Seiten darauf geachtet, dass keine Gemeinde zu kurz kommt.

Vielmehr ist durch die Vertretung der Bürgermeister im Kreistag ein besserer Informationsfluss für beide Seiten möglich. Informationen und Entscheidungen können auf diesem Weg schneller und unbürokratischer verarbeitet werden.

Der Kreis hat dadurch die Möglichkeit, eher an Informationen zu kommen, welche Aufgaben eine Gemeinde nicht mehr leisten kann und somit der Kreis „einspringen“ muss und die Gemeinde erhält früher Informationen, welche Aufgaben sie im Rahmen von Kreisprojekten erledigen kann.

Durch die Mitgliedschaft der Bürgermeister wird sozusagen ein gemeinsamer Informationspool, aus dem sich beide Seiten bedienen können, geschaffen.

Darüber hinaus verfügen die Bürgermeister über eine gute Ortskenntnis, die auch Landrat Seiffert zu schätzen weiß. Sie kennen genau die Wünsche der Bürger, da sie sich täglich um die Belange der Bürger

kümmern und der Kreis nur übergeordnete Aufgaben wahrnimmt. Sie setzen sich außerdem auch für die Sicherstellung der Gemeindinteressen ein. Daraus könnte sich ein Nachteil für die Gemeinde ohne Bürgermeister im Kreistag ergeben

Weiterhin könnten sich die Verflechtungen, wegen Interessenkonflikten negativ auf die Konfliktlösung auswirken. Doch auch hier sind gerade die Bürgermeister diejenigen, die bei Konflikten zwischen den Ebenen sensibel für die Interessen und Probleme der Öffentlichkeit sind. Durch ein fehlendes Vetorecht der Bürgermeister müssen im Gremium Kompromisse gefunden und getroffen werden. Durch das Mitwirken der Bürgermeister ist in diesem Fall auch sichergestellt, dass die Interessen der unteren Ebene berücksichtigt werden.

Durch diese Verflechtungen und die Vertretung durch die Bürgermeister kann im Entscheidungsfindungsprozess sichergestellt werden, dass die Beschlüsse im Kreistag auf eine breitere Akzeptanz auf Gemeindeebene begründet sind.

Somit sind Bürgermeister sowohl für den Informationsprozess, wie auch für den Entscheidungsfindungsprozess im Kreistag von Vorteil. Die Verflechtungen und Gemeinsamkeiten können damit besser genutzt werden und vor allem zum Vorteil für den Bürger verwendet werden.

➤ Sachverstand der Bürgermeister

Die Themen im Kreistag sind hauptsächlich verwaltungstechnischer Art. So beschäftigt sich der Kreistag unter anderem mit der Haushaltsplanung oder auch sozialen Themen. Jeder Kreisrat bringt einen berufsbedingten Sachverstand mit ein, egal ob Lehrer, Bankangestellte oder Polizist. Doch oft ist es gerade der Verwaltungssachverstand, der bei der Entscheidungsfindung von Bedeutung ist. Durch ihre Ausbildung bringen gerade Bürgermeister diesen Sachverstand mit. Schließlich sind fast alle Bürgermeister Diplom-Verwaltungswirte, Juristen oder kommen aus der Verwaltung. So wie auch die Mitarbeiter der Kreisverwaltung oder viele

Landräte. Eventuell haben einige Bürgermeister vor ihrem Wahlamt in einer Kreisverwaltung gearbeitet und kennen daher die Arbeitsweise und die Aufgaben des Kreises sehr gut. Durch diesen Sachverstand können die Bürgermeister im Kreistag das natürliche Gegengewicht zu der Kreisverwaltung und dem Landrat bilden. Sie haben, mehr als Andere, die Möglichkeit, die Vorschläge der Verwaltung unter rechtlichen Aspekten zu prüfen und zu bewerten. Daher wird dieser spezielle Sachverstand nicht nur vom Landrat des Alb-Donau-Kreises, sondern auch von der Mehrzahl seiner Kollegen geschätzt. Aber auch andere Kreisräte und vor allem die Bürgermeister unter ihnen sehen darin den vielleicht größten Vorteil von Bürgermeistern in Kreistagen. Denn nicht zuletzt eignet sich auch dieser spezielle Sachverstand besonders zur Kontrolle des Landrats und seiner Kreisverwaltung.

Allerdings ist es gerade dieser Sachverstand, der von der Seite der Kritiker als einseitig betrachtet wird. Außerdem hätten auch Andere einen Blick für Finanzen und Kommunalpolitik, zumal viele auch Gemeinderäte in der Heimatgemeinde sind.

Dem ungeachtet, kann gerade der Verwaltungssachverstand der Bürgermeister, eine Stärkung des Gremiums gegenüber der Verwaltung und dem Landrat ermöglichen. Durch die Mitgliedschaft der Fachleute müssen die Beschlussvorlagen rechtlich noch sauberer und stichhaltiger sein, als sie so oder so schon sein müssen, da die Bürgermeister vielleicht mehr hinterfragen, als andere Kreisräte. Wie Landrat Seiffert berichtet hat, wären die Diskussionen auf Augenhöhe zwar nicht immer leicht, aber sie würden den Kreis auch weiter bringen. Die Verwaltung weiß um die Fachkenntnis der Bürgermeister, wodurch sie vielleicht schon vorher genauer arbeiten.

Doch die Bürgermeister haben durch ihre Ausbildung nicht nur einen gewissen Sachverstand. Sie verfügen, wie oben schon kurz erwähnt, über eine gute Ortskenntnis. Sie können durch ihre tägliche Arbeit in der Gemeinde und im Kreis vielleicht besser als Andere einschätzen, was gemacht werden muss. Und durch ihre Mitgliedschaft im Kreistag können

sie dieses Wissen wiederum, wie im vorangegangenen Punkt beschrieben, gut einbringen.

Natürlich wissen auch andere Kreisräte, von denen ja automatisch jeder auch Bürger einer Gemeinde ist, was gemacht werden sollte, aber Bürgermeister wollen von den Bürgern wieder gewählt werden. Zwar wollen auch Gemeinderäte wieder gewählt werden, doch dabei handelt es sich nur um ein Ehrenamt, wohingegen die Bürgermeister damit ihr Geld verdienen. Deswegen sind die Bürgermeister vielleicht auch besonders sensibel für die Anliegen und die Bedürfnisse der Bürger.

Daher sind Bürgermeister für den Kreis wichtig, da von ihrem Sachverstand, ihrem Wissen und ihren Erfahrungen auch der ganze Kreis profitieren kann.

6 Fazit

Abschließend kann gesagt werden, dass es einiges gibt, was für Bürgermeister im Kreistag spricht, aber dass es auch vieles gibt, was gegen eine Kreisvertretung durch die Bürgermeister spricht.

Fest steht allerdings, dass der hohe Anteil an Bürgermeistern nicht nur im Alb-Donau-Kreis zu beobachten ist. Einen hohen Anteil von Bürgermeistern kann man in ganz Baden-Württemberg finden. Und diese Beobachtung ist wohl auch kein Zufall.

Auf der einen Seite gibt es seitens der Bürgerschaft immer weniger Interesse an Kommunalpolitik und damit verbundenen Ämtern. Zum anderen haben Bürgermeister auch ein Stück weit ein gesteigertes Interesse an einem Kreistagssitz. Eine Mitgliedschaft bietet den Bürgermeistern viele Möglichkeiten etwas zu gestalten und für ihre kreisangehörigen Gemeinden und den Kreis etwas zu bewegen.

Wie man sehen konnte, gibt es eine Menge Gemeinsamkeiten und Überschneidungen zwischen den Gemeinden und den Landkreisen.

Genau diese Verflechtungen schaffen zum einen große Möglichkeiten die Gemeindeinteressen direkt bei der übergeordneten Stelle anzubringen, zum anderen bergen diese Verflechtungen auch gewisse Gefahren und schaffen Abhängigkeiten.

So ist das Problem mit der Rechtsaufsicht nicht von der Hand zu weisen.

Bei einem Landrat, welcher bei seiner Wiederwahl ein Stück weit von den Bürgermeistern abhängig ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass er in der Ausführung der Rechtsaufsicht und der Dienstaufsicht die Aufsichtsmittel nicht streng genug einsetzt.

In gleichem Maße kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Bürgermeister in ihren Entscheidungen dem Landrat und der Kreisverwaltung gegenüber gut positionieren, damit die eigene Gemeinde bei der Verteilung von Zuschüssen und der Erteilung von Zuschüssen nicht benachteiligt wird.

Diese Auswirkungen sind zwar theoretisch möglich, haben aber in der praktischen Zusammenarbeit keine große Bedeutung. Bisher sind keine Fälle bekannt, in denen ein Landrat seine Aufsichtspflichten oder ein Bürgermeister seine Kontrollpflichten vernachlässigt hätte.

Auch ein Interessenkonflikt ist in bestimmten Fällen denkbar. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kreisumlage oder bei der Aufgabenverteilung zwischen Landkreis und Gemeinde kann man in gewisser Weise sicherlich von einem Interessenkonflikt sprechen. Da es sich bei der Kreisumlage und der Aufgabenverteilung um nicht unbedeutende Bereiche der Kreispolitik handelt, hätte ein Interessenkonflikt gerade in diesen Bereichen große Auswirkungen auf die Arbeit im Kreistag.

Dennoch ist das Problem durch die Bürgermeister nicht so groß, da gerade die Bürgermeister eher das Ganze im Blick haben und auf eine sparsame Mittelverwendung drängen.

Durch ihre Mitgliedschaft im Kreistag können die Bürgermeister auch großen Einfluss auf die Entscheidungen im Gremium nehmen. Nicht weil sie andere Rechte haben, als andere Kreisräte, sondern vielmehr weil sie ihre vorhandenen Mittel, wie ihren Sachverstand, oder ihre Beziehungen unter Umständen besser einsetzen können. Schließlich haben sie einen Verwaltungsapparat im Hintergrund und sicherlich auch einen Wissensvorsprung gegenüber anderen.

Aber ein ganz besonderes Problem liegt in diesem Zusammenhang vielmehr in den Bürgermeisterbesprechungen, die ca. einmal im Jahr mit dem Landrat stattfinden und den regelmäßigen Bürgermeistersprengeln des Gemeindetags, bei welchen auch immer der Landrat eingeladen ist. Diese Bürgermeistersprengel sind durchaus als kritisch zu betrachten. Viele Themen werden besprochen, bevor sie Thema im Kreistag sind, wodurch kleine Fraktionen ohne Bürgermeister ins Hintertreffen geraten können. Außerdem können die Bürgermeister ihre Meinung durch viele Kontakte zu der Kreisverwaltung und den kommunalen Spitzenverbänden eher durchsetzen als Andere.

Somit besteht das Problem mit der Rechtsaufsicht theoretisch und rechtlich, wohingegen die Bürgermeisterbesprechungen rechtlich kein Problem darstellen, in der Praxis aber genutzt werden können, um sich Vorteile gegenüber Nicht-Bürgermeistern zu verschaffen. Allerdings sind in den Besprechungen auch Kreisthemen auf der Tagesordnung, wodurch die Ergebnisse wieder allen zu Gute kommen.

Vielmehr ist in der Mitgliedschaft der Bürgermeister eine Chance für alle und allen voran für die Bürger zu sehen. Die sich ergebenden Synergien zwischen Kreis und Gemeinde können so allen nützen.

So wählt der Bürger die Bürgermeister in den Kreistag, da er sich durch sie wohl am Besten vertreten sieht. Schließlich haben die Bürgermeister ein berufsbedingtes Interesse am Kreis und an der Kreispolitik, wovon letztlich der kreisangehörige Bürger profitiert.

Zum anderen bekommen Bürgermeister regelmäßig hohe Stimmzahlen, wodurch andere Kandidaten in den Kreistag einziehen können, die sonst eventuell nicht in den Kreistag gekommen wären.

Außerdem sollte der Wählerwille durch einen Ausschluss der Bürgermeister nicht beeinflusst werden, da dies auf keinen Fall im Sinne der Demokratie wäre.

Gerade durch die genannten Verflechtungen profitieren der Kreis und die Gemeinden von der Mitgliedschaft der Bürgermeister im Gremium.

Es wird eine mittelbare Vertretung der Gemeinden auf Kreisebene geschaffen. Die im Kreistag getroffenen Entscheidungen werden dadurch von den Gemeinden und dem Kreis gemeinsam getragen.

Außerdem kommt es schneller zu einer Entscheidungsfindung, wenn die Bürgermeister durch den Kreistag direkt an der Entscheidung beteiligt sind. Von den gemeinsamen Informationen können beide Seiten profitieren und die Verflechtungen können effizienter genutzt werden.

Dies ist auch nicht zuletzt auf den Sachverstand der Bürgermeister zurückzuführen. Durch die „Verwaltungsprofis“ können die Kontrolle der Landrats und der Kreisverwaltung sichergestellt werden und gute

Ergebnisse erzielt werden. Schließlich wissen die Bürgermeister in vielen Fällen auf was es ankommt, um den Kreis und die Gemeinde nach vorne zu bringen.

Somit überwiegen die positiven Argumente, die sich zudem noch direkter auf die Bürger auswirken. Der Bürger kann von der Mitgliedschaft der Bürgermeister profitieren, wohin gegen sich die negativen Argumente, die gegen die Bürgermeister sprechen eher auf die interne Arbeit im Kreistag auswirken.

Darüber hinaus ist der Sinn einer Bürgervertretung schließlich, positive Ergebnisse für den Bürger zu erzielen.

Deswegen kann sich ein Ausschluss von Bürgermeistern negativ auf die Arbeit und die Ergebnisse des Kreistags auswirken. Allerdings muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass eine Mitgliedschaft von Bürgermeistern im Kreistag dann zu einem Problem werden kann, wenn der Trend weiter anhält und der Bürgermeisteranteil in den Kreisvertretungen weiter steigt. Dadurch wäre dann ein Bevölkerungsquerschnitt nicht mehr gegeben. Doch selbst wenn die Bürgermeister die „absolute Mehrheit“ hätten, würde es wohl zu wenigen Zusammenschlüssen in der Bürgermeisterfraktion kommen. Schließlich vertritt jeder Bürgermeister die Interessen seiner Gemeinde und die Interessen der einen Gemeinde bedeuten nicht gleich die Interessen der anderen Gemeinde. Im Alb-Donau-Kreis kann man hierfür die Ansichten über die Stellung der unterschiedlichen Regionen betrachten. So wird der Kreis Ehingen als bevorzugt gegenüber dem Raum Langenau gesehen.

Für das ungelöste Problem der Rechtsaufsicht würde sich eine Regelung, wie in vielen anderen Bundesländern anbieten. Dort wird der obersten Rechtsaufsichtsbehörde ein Selbsteintrittsrecht in kritischen Fällen eingeräumt. Damit wäre man rechtlich abgesichert, ohne den Wählerwillen zu beschneiden.

Die ständigen Diskussionen, sowie der immer wiederkehrende Austausch derselben Argumente, können an dieser Stelle als inkonsequent

betrachtet werden. Die Diskussionen führen nie zu konkreten Ergebnissen und die kritischen Punkte bleiben dennoch unverändert. Ob eine Inkompatibilitätsregelung wie sie für den Landtag ab 2016 gilt, eine gute Lösung des Problems ist, soll an dieser Stelle nicht bewertet werden. Vielmehr sollte der Landtag eine klare Entscheidung treffen und abschließend Stellung zu dem Thema beziehen. Dadurch würde Klarheit für den Bürger und alle Beteiligten entstehen und dies würde künftige Diskussion vermeiden.

Auch wenn am Ende dieser Arbeit nicht für einen Ausschluss von Bürgermeistern aus dem Kreistag plädiert werden kann, wird sich der Landtag für die Zukunft dennoch etwas einfallen lassen müssen. Besonders, weil davon ausgegangen werden kann, dass sich der Anteil der Bürgermeister im Kreistag die nächsten Jahre weiter erhöhen wird und die Diskussionen bestimmt auch nicht weniger werden.

Für diesen Fall könnte man, wie schon gesagt für ein Selbsteintrittsrecht der obersten Rechtsaufsichtsbehörde im Zweifelsfall plädieren.

Durch einen pauschalen Ausschluss von Bürgermeistern würde ein großes Stück Demokratie verloren gehen.

Da die Demokratie allerdings ein sehr wichtiges Element der Bundesrepublik Deutschland ist, wird an dieser Stelle die Arbeit mit einem Zitat von Abraham Lincoln abgeschlossen, welches in diesem Zusammenhang als treffend und passend erachtet werden kann:

„Demokratie ist die Regierung des Volkes, durch das Volk für das Volk.“

Literaturverzeichnis

- Burgi, Martin: Grundrisse des Rechts. Kommunalrecht, München, 2006
- Dols Heinz/ Plate Klaus: Kommunalrecht, 5. Auflage, Stuttgart, 1999
- Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht, München, 2008
- Gern, Alfons: Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Auflage, Baden-Baden, 2005
- Karmasin, Matthias/ Ribing, Rainer: Die Gestaltung wissenschaftlicher Arbeiten, 3. Auflage, Wien, 2008
- Pfizer, Theodor/ Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik für Baden-Württemberg, 3. Auflage, Stuttgart, 2000
- Püttner, Dr. Günter: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Weimar, 1993
- Roth, Norbert: Position und Situation der Bürgermeister in Baden-Württemberg, Stuttgart, 1998
- Schrameyer, Dr. Marc: Das Verhältnis von Bürgermeister und Gemeindevertretung. Aufgaben- Machtverhältnisse- Rechtsstellung, Berlin, 2006
- Trumpp, Eberhard/ Pokrop, Rainer: Der Kreistag in Baden-Württemberg. Handbuch für Kreisräte, 3. Auflage, Stuttgart 1994
- Trumpp, Eberhard/ Pokrop, Rainer: Landkreisordnung für Baden-Württemberg. Kurzkommentar, 5. Auflage, Stuttgart, 2009
- Von Mutius, Albert: Kommunalrecht. Ein Lehrbuch anhand von Fällen, München, 1996
- Zerr, Michael: Bürgermeister im Kreistag. Empirische Untersuchung am Beispiel Baden-Württemberg, Baden-Baden, 2005

- Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
- Hessische Landkreisordnung
- Landkreisordnung für Baden-Württemberg

- Faiß, Konrad: Praxis der Kommunalverwaltung. Kommentar zur Landkreisordnung für Baden-Württemberg, Wiesbaden
- Kunze, Richard/ Bronner, Otto/ Katz, Alfred: Kommentar zur Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Stuttgart

- Gemeindetag Baden-Württemberg: Die Gemeinde, 132. Jahrgang, 30. Juni 2009
- Jahresbericht 2009 des Alb-Donau-Kreis, Ulm, 12/2009
- Landkreistag Baden-Württemberg: Landkreisnachrichten, 48. Jahrgang, 3/2009

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Datum

Unterschrift