



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



Henneke/Ritgen

# Die Direktwahl der Landräte



Schriften  
des Deutschen  
Landkreistages

Band 89  
der Veröffentlichungen  
des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V.

Der Aufsatz „Die Direktwahl der Landräte“ ist in der Zeitschrift  
„Die Öffentliche Verwaltung“ (Heft 16, S. 665), der Beitrag  
„BAR jeder Vernunft – Zu Modalitäten der Direktwahl von Landräten“  
im Juni-Heft der Zeitschrift „Der Landkreis“ erschienen.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag  
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

Stand:

August 2010

ISSN 0503-9185

## Die Direktwahl der Landräte

### – Rechtliche Grundlagen, kommunale Praxis und verfassungsrechtliche Vorgaben –

Von Professor Dr. Hans-Günter Henneke und Dr. Klaus Ritgen, Berlin\*

**In Brandenburg ist die Direktwahl der Landräte – wie zuvor schon in den meisten Ländern – mit Wirkung zum 1. Januar 2010 eingeführt worden. Schleswig-Holstein hat die Direktwahl dagegen unlängst nach nur 15 Jahren wieder abgeschafft. Nicht nur diese gegenläufigen Entwicklungen, sondern auch die in einigen Gebieten geringe Wahlbeteiligung bei Landratswahlen sind der Anlass für eine bilanzierende Betrachtung, wie sie im Folgenden unternommen werden soll: Hat sich die Direktwahl der Landräte bewährt? Oder sprechen die mit der Direktwahl gemachten Erfahrungen dafür, zur mittelbaren Wahl der Landräte durch die Vertretungskörperschaften zurückzukehren?**

### I. Vorbemerkung

In der Literatur wird eine solche Kehrtwendung, mit der eines der wesentlichsten Elemente der Kommunalverfassungsreformen der letzten Jahre rückgängig gemacht würde, mit der Begründung empfohlen, die mit der Direktwahl der Landräte verfolgten Ziele seien nicht erreicht worden; und im Lichte des Demokratieprinzips, der Selbstverwaltungsgarantie und des rechtsstaatlichen Grundsatzes der funktionsgerechten Organstruktur – jeweils verstanden als Optimierungsgebote – sei der Abschaffung der Direktwahl der Landräte der Vorzug vor ihrer Beibehaltung zu geben.<sup>1</sup> Demgegenüber wird die folgende Untersuchung vier Aspekte deutlich machen: *Erstens* wird sich zeigen, dass dem Grundgesetz keinerlei Präferenz für oder gegen die Direktwahl der Landräte zu entnehmen ist. Insbesondere das Demokratieprinzip und die Selbstverwaltungsgarantie stellen es den Landesgesetzgebern anheim, sich für oder gegen eine Direktwahl der Landräte zu entscheiden. *Zweitens* ist festzustellen, dass die Verfassung den Landesgesetzgebern auch bei der

Ausgestaltung des kommunalen Wahlrechts im Einzelnen einen erheblichen Gestaltungsspielraum belässt. Dies gilt gerade auch im Hinblick auf solche Regelungen, die auf eine Erhöhung der Wahlbeteiligung bei Landratswahlen zielen. *Drittens* schließlich ist nicht zu übersehen, dass mit der Direktwahl der Landräte eine gewisse Unausgewogenheit Einzug ist das kommunale Verfassungsgefüge gehalten hat. Die Rechtsstellung der Landräte entspricht – kurz gesagt – nicht in jeder Hinsicht dem Gewinn an unmittelbarer demokratischer Legitimation, der ihnen durch die Direktwahl zufließt. Auch dies mag dazu führen, dass die Beteiligung der Bürger an den Landratswahlen nicht immer den ursprünglich gehegten Erwartungen entspricht. *Viertens* – und auch das verdient angesichts der Erfahrungen der jüngsten Zeit besonders hervorgehoben zu werden – zeigt ein Blick auf die Praxis, dass die Beteiligung an Landratswahlen zwar im Vergleich zu anderen Wahlen geringer ausfällt, in der weit überwiegenden Zahl der Fälle sich aber nicht auf einem Niveau bewegt, das die demokratische Legitimation der Gewählten in Frage stellen würde.

### II. Kommunalverfassungsrecht im Wandel

Die kommunalverfassungsrechtlichen Systeme der Länder sind in der Vergangenheit traditionell vier Typen („Süddeutsche Ratsverfassung“, „Bürgermeisterverfassung“, „Norddeutsche Ratsverfassung“, „Rheinische Bürgermeisterverfassung“) zugeordnet worden.<sup>2</sup> Diese Einteilung beruhte insbesondere auf Unterschieden in der näheren Ausgestaltung der Regelungen über die Organe der Gemeinden und Gemeindeverbände, namentlich hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten und der Art, in der sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben legitimiert wurden – sei es unmittelbar durch einen Wahlakt der Bevölkerung, sei es mittelbar durch einen legitimationsstiftenden

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Erstverfasser ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, der Zweitverfasser Verfassungsreferent des Deutschen Landkreistages, Berlin.

<sup>1</sup> Utz Schliesky/Anika Luch/Anne Neidert, Die Wiedereinführung der mittelbaren Wahl von Landräten, 2008.

<sup>2</sup> Martin Burgi, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2008, § 10 Rn. 4; Winfried Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/ders., Verwaltungsrecht, Bd. II, 7. Aufl. 2010, § 97 Rn. 3 ff.

Akt eines anderen Organs.<sup>3</sup> Seit den 1990er Jahren ist es insoweit indes zu einer Angleichung gekommen, sodass heute zu Recht von einer Konvergenz der kommunalen Verfassungssysteme bzw. einem gemeindeutschen Kommunalverfassungsrecht gesprochen wird.<sup>4</sup> Das gilt insbesondere auch für diejenigen Vorschriften, die das Verfahren zur Bestimmung der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten regeln. Insoweit hat sich die früher nur in der süddeutschen Ratsverfassung für den Bürgermeister vorgesehene Direktwahl nahezu flächendeckend und auch für den Landrat durchgesetzt.

### 1. Die Entwicklung des Rechts der Landratswahlen

Für die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik lässt sich insoweit noch eine Dreiteilung feststellen. Im weit überwiegenden Teil der (alten) Bundesländer wurden die Hauptverwaltungsbeamten seinerzeit von den Kreistagen gewählt. Lediglich Bayern kannte bereits das Modell einer Urwahl des Landrats durch die Kreisbevölkerung. In Rheinland-Pfalz und im Saarland bestand dagegen noch die Besonderheit einer – allerdings von der Zustimmung des Kreistags abhängigen – Bestellung des Landrats durch den Ministerpräsidenten.<sup>5</sup> Nur in diesen Ländern hatte der Landrat auch noch – wie seit der Kreisordnung von 1872 üblich<sup>6</sup> – die Stellung eines staatlichen Beamten, während er in allen anderen Ländern Beamter des Kreises war. Der Staat war allerdings auch in einigen derjenigen Länder, in denen der Hauptverwaltungsbeamte durch einen Wahlakt der Vertretungskörperschaft bestimmt wurde, beteiligt – sei es, dass die Wahlentscheidung der Bestätigung durch das Innenministerium bedurfte (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein), sei es, dass staatliche Stellen in die Vorauswahl eingeschaltet waren (Baden-Württemberg, Hessen). Diese Verquickung entsprach der überkommenen Doppelfunktion der Kreisverwaltung als Selbstverwaltungsbehörde und als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung und der Rolle des Landrats als „Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung“.<sup>7</sup>

Die staatliche Bestellung der Landräte im Saarland und in Rheinland-Pfalz wurde bereits 1985<sup>8</sup> bzw. 1990<sup>9</sup> besei-

tigt und – wie in allen anderen (alten) Bundesländern mit Ausnahme Bayerns – durch einen Wahlakt im Kreistag ersetzt. Damit war allerdings nur ein kurzes Zwischenstadium erreicht, denn fast zeitgleich setzte zu Beginn der 1990er Jahre eine Entwicklung ein, an deren Ende in nahezu allen Bundesländern mit Ausnahme von Baden-Württemberg die Direktwahl der Landräte stand.<sup>10</sup> Den Auftakt dazu bildete im Jahr 1991 eine durch Volksabstimmung herbeigeführte Verfassungsänderung in Hessen.<sup>11</sup> Es folgten Rheinland-Pfalz (1993)<sup>12</sup>, Nordrhein-Westfalen (1994)<sup>13</sup>, das Saarland (1994)<sup>14</sup>, Schleswig-Holstein (1995)<sup>15</sup> und Niedersachsen (1996).<sup>16</sup> Für die neuen Bundesländer sah das zunächst fortgeltende Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR<sup>17</sup> die Wahl der Landräte durch die Kreistage vor. Mittlerweile ist aber auch hier die Direktwahl der Landräte eingeführt,<sup>18</sup> und zwar schon 1993/1994 in Mecklenburg-Vorpommern (allerdings erst mit Wirkung ab 1999<sup>19</sup>), Sachsen<sup>20</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>21</sup> und Thüringen<sup>22</sup>. Das Schlusslicht bildete Brandenburg (2007 mit Wirkung ab 2010).<sup>23</sup> In Schleswig-Holstein wurde – wie einleitend bereits bemerkt – die Direktwahl der

9 Rheinland-Pfalz: Landesgesetz zur Änderung der Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz v. 7.12.1990, GVBl S. 326.

10 Hans Herbert von Arnim, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, DÖV 2002, 585 ff.; Hans-Günter Henneke, Anforderungen an eine Kommunalverfassung der Zukunft, Der Landkreis 2003, 762 ff.; Mehde (Fn. 4), DVBl 2010, 465 (466).

11 Gesetz zur Änderung des Art. 138 und zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen v. 20.3.1991, GVBl S. 101; Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 20.5.1992, GVBl S. 170; vgl. Hans Herbert von Arnim, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung, DVBl 1997, 749 (750); Michael Borchmann, Hessische Landkreisordnung, in: Bennemann u. a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Hessen, Einführung, S. 20f f. (Loseblatt, Stand: 17. Erg.-Lfg. 2008).

12 31. Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 24.9.1993, GVBl S. 471; Art. 2 des Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 5.10.1993, GVBl S. 481.

13 Art. 2 des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung v. 17.5.1994, GV S. 270.

14 Art. 1 des Gesetzes Nr. 1334 zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Kommunal selbstverwaltungsrechts und des Kommunalwahlrechts v. 11.5.1994, ABl S. 818.

15 GVOBl 1996 S. 33, mit Wirkung zum 1.4.1998.

16 Gesetz zur Reform der niedersächsischen Kommunalverfassung v. 1.4.1996, GVBl S. 82.

17 GBl DDR I S. 255.

18 Dazu Gert Hoffmann, Zur Situation des Kommunalverfassungsrechts nach den Gesetzgebungen in den neuen Bundesländern, DÖV 1994, 621 ff.

19 Vgl. Thomas Darsow, Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, LKV 1994, 417 (419 f.).

20 Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen v. 19.7.1993, GVBl S. 577; dazu Wolf-Uwe Sponer, Die Sächsische Landkreisordnung – zukunftsweisendes Modell einer süddeutschen Ratsverfassung, LKV 1995, 101 (102 f.).

21 Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 5.10.1993, GVBl S. 598; dazu Klaus A. Klang, Neugestaltung der Kommunalverfassung in Sachsen-Anhalt, LKV 1994, 265 (269).

22 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 16.8.1993, GVBl S. 501.

23 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg v. 18.12.2007, GVBl S. 286; dazu Markus Grünewald, Die neue Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, LKV 2008, 349 (354).

3 Vgl. etwa Jörn Ipsen, Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 3. Aufl. 2007, § 24 Rn. 8 f.

4 Veith Mehde, Aktuelle Entwicklungen im Kommunalrecht der Bundesländer – Vom Ende zum Anfang der Geschichte, DVBl 2010, 465 f.; Ipsen (Fn. 3), § 24 Rn. 291 ff. Vgl. auch Thür-VerfGH, Urt. v. 11.4.2008, VerfGH 22/05, NVwZ-RR 2009, 1 (3). Dazu bereits Hans-Günter Henneke, Kreisverfassungen, in: Wollmann/Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl. 1999, S. 199.

5 Günter Seele, Bestands-, Verfassungs- und Organisationsstrukturen der neuen Kreise, in: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hrsg.), Der Kreis, Bd. 3: Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise, 1985, S. 39, 101 ff.

6 Georg-Christoph von Unruh, Der Landrat – Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunale Selbstverwaltung, 1966; vgl. auch Jürgen Th. Koll, Der Hauptverwaltungsbeamte im niedersächsischen Landkreis, 1998, S. 19 ff.

7 So der programmatische Untertitel des Werkes von von Unruh (Fn. 6).

8 Saarland: Art. 1 des Gesetzes Nr. 1202 zur Änderung des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze v. 11.6.1985, ABl S. 526.

Landräte mittlerweile wieder abgeschafft.<sup>24</sup> Hier wie in Baden-Württemberg werden die Landräte mithin durch die Kreistage gewählt.<sup>25</sup>

## 2. Hintergründe und Motive der Kommunalverfassungsreformen

In den Reformdiskussionen, die der Neuregelungswelle im Kommunalverfassungsrecht der letzten zwei Jahrzehnte vorangegangen waren, spielten zwei unterschiedliche Ansätze eine dominierende Rolle, die mit den Begriffen „Verwaltungsmodernisierung“ und „Stärkung der Bürgerbeteiligung“ schlagwortartig bezeichnet werden können. Beide Ansätze lassen sich schwerpunktmäßig einer der beiden Säulen der kommunalen Selbstverwaltung zuordnen: Die Kommunen sind zum einen dezentrale Verwaltungsträger, die so organisiert sein sollten, dass sie eine möglichst effiziente Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ermöglichen (verwaltungsorganisatorische Funktion kommunaler Selbstverwaltung). Das Prinzip der kommunalen „Selbst-Verwaltung“<sup>26</sup> hat aber auch eine mitgliedschaftlich-partizipatorische, auf Mitwirkung der Bürger bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene gerichtete Komponente.<sup>27</sup> Zwischen beiden Komponenten besteht ein latentes Spannungsverhältnis, das sich insbesondere im Zusammenhang mit kommunalen Gebietsreformen aktualisiert,<sup>28</sup> aber auch für die Ausgestaltung der inneren Kommunalverfassung von Bedeutung sein kann. Die Kommunalverfassungsreformen der letzten Jahre verfolgten im Wesentlichen das Ziel, das mitgliedschaftlich-partizipatorische Element der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken, nicht nur durch die Einführung der Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten, sondern auch durch die Aufnahme weiterer plebiszitärer Elemente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Gemeinde- und Kreisordnungen. Der Gedanke, dass Reformen der inneren Kommunalverfassung auch im Interesse einer Verbesserung der verwaltungsorganisatorischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung geboten sein könnten, trat dabei in den Hintergrund. Dabei bestand – und besteht bis heute – insoweit durchaus Handlungsbedarf.<sup>29</sup>

### a) Schwachstellenanalyse

So erscheint zunächst das Element der Ehrenamtlichkeit durch Überlastung der Kreistage aufgrund zunehmender

Spezialisierung und Detailbefassung massiv gefährdet,<sup>30</sup> weil das so für die Kommunalpolitik aufzuwendende Zeitbudget immer mehr in Richtung auf eine volle Professionalisierung zunimmt. Die Kehrseite davon ist, dass sich immer größere Teile der Bevölkerung aus der Kommunalpolitik zurückziehen, wodurch der Repräsentationsgedanke gefährdet wird. Andererseits besteht im Prozess der kommunalen Sachentscheidung insbesondere bei der Problemfindung und bei der Entscheidungsvorbereitung als Phasen eminenten politischer Gestaltungsmöglichkeiten weitgehend ein Primat der Alternativen auswählenden Verwaltung, sodass die hier an sich gebotene ehrenamtliche Mitwirkung im Sinne einer Steuerung politischer Prozesse zu spät ansetzt, um Wirksamkeit zu entfalten. Das gilt selbst dann, wenn man unterstellt, dass die Ausarbeitung jedenfalls der wichtigen Vorlagen in Absprache mit der Mehrheitsfraktion erfolgt. Die Folge ist in jedem Fall eine Verwischung der Verantwortungsbereiche.

Umgekehrt kommt es auch bei der Durchführung von Entscheidungen der Kreistage vielfach zu verantwortungsverwischenden Politikeinwirkungen auf Einzelfälle, durch die der Blick der gewählten Kommunalpolitiker für die kommunale Gesamtgestaltung verloren zu gehen droht und die eigentliche Steuerungs- und Kontrollaufgabe vernachlässigt wird.

Als – durchaus auch Integrationschancen bietende, Interessen aggregierende – Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung sind weiter die zunehmende Parteipolitisation und Parteiendominanz sowie die sich ausbreitende Tendenz zur Parlamentarisierung der kommunalen Selbstverwaltung mit einer Stärkung der Rechte wie der Ausstattung von Fraktionen zu nennen, wenngleich diesbezügliche Negativentwicklungen von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt sind und insbesondere im städtischen Bereich, weniger dagegen auf der Kreisebene vorzufinden sind.

### b) Verwaltungsorganisatorische Reformansätze

Es hat in der Vergangenheit nicht an Vorschlägen gefehlt, wie vor dem Hintergrund dieser Schwachstellenanalyse funktionale Verbesserungen der inneren Kommunalverfassung erreicht werden könnten. So hat der damalige Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), *Gerhard Banner*, bereits 1984 in einem viel beachteten Beitrag auf der Grundlage einer Analyse der Steuerungsfähigkeit von Kommunen für eine Reform der Kommunalverfassungen nach dem Modell der süddeutschen Ratsverfassung und der ihr eigenen starken Rechtsstellung des direkt gewählten Bürgermeisters geworben.<sup>31</sup> Nachhaltig beeinflusst worden ist die Reformdiskussion aber vor allem durch das von der KGSt vorgelegte sog. „Neue Steuerungsmodell“.<sup>32</sup> Kern-

24 GVOBl 2009 S. 572.

25 Auch in Baden-Württemberg gab es Initiativen, die auf die Einführung der Direktwahl zielten. Vgl. z. B. die Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD (LT-Drs. 12/1218) und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 12/1337) aus dem Jahr 1997; ablehnend Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (LT-Drs. 12/1714).

26 BVerfGE 79, 127 (148).

27 Siehe *Alfred Katz/Klaus Ritgen*, Bedeutung und Gewicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, DVBl 2008, 1525 (1527 ff.); *Hans-Günter Henneke/Klaus Ritgen*, Aktivierung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, DVBl 2007, 1253 ff.

28 BVerfGE 79, 127 (147 ff.); 107, 1 (21); *Katz/Ritgen* (Fn. 27), DVBl 2008, 1525 (1527 ff.).

29 Zum Folgenden bereits *Henneke* (Fn. 10), *Der Landkreis* 2003, 762 (763 ff.).

30 *Hubert Meyer*, Ehrenamtliches Mandat und Urwahl des Hauptverwaltungsbeamten, LKV 1998, 85 ff.

31 *Gerhard Banner*, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, DÖV 1984, 364 ff.; *Mehde* (Fn. 4), DVBl 2010, 465 (466).

32 Auszugsweise abgedruckt in *Hans-Günter Henneke* (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, 1996, S. 151 ff.; dazu schon *ders.*, Selbstverwaltung der Kreise zwischen Politikgestaltung und Verwaltungsmanagement, *Der Landkreis* 1996, 447 ff.; *Burgi* (Fn. 2), § 10 Rn. 13 ff.; *Paul*

element dieses Modells ist die Forderung nach einer klaren Verantwortungsaufteilung zwischen Politik und Verwaltung. Die kommunalen Vertretungskörperschaften sollen nach diesem Modell für die Grundsatzfragen (das „Was“), die Verwaltung als Exekutivorgan dagegen für den Vollzug, mithin das „Wie“ verantwortlich zeichnen.<sup>33</sup> Obwohl das Recht der inneren Kommunalverfassung rechtssystematisch nicht dem Verfassungs-, sondern dem Verwaltungs(organisations)recht angehört<sup>34</sup>, und die kommunalen Vertretungskörperschaften wie der kommunale Hauptverwaltungsbeamte Organe der Exekutive und nicht der Legislative sind,<sup>35</sup> klingt hier ein „kommunalverfassungsrechtlicher Wesentlichkeitsgrundsatz“<sup>36</sup> als Maßstab der Zuständigkeitsverteilung zwischen den kommunalen Organen an. Darauf wird zurückzukommen sein.

### c) Stärkung der Bürgerbeteiligung als wesentliches Ziel der Kommunalverfassungsreformen

Vor diesem Hintergrund muss überraschen, dass nur in Schleswig-Holstein die Reform der Kommunalverfassung jedenfalls auch von dem Bemühen getragen war, auf die erkannten verwaltungsorganisatorischen Defizite zu reagieren und Verbesserungen im System der inneren Kommunalverfassung durch eine veränderte Zuordnung der Organe zu erreichen. Ganz im Sinne des Neuen Steuerungsmodells führte die Reform der schleswig-holsteinischen Kommunalverfassung zu einer klareren Trennung zwischen der willensbildenden Leitfunktion der Vertretungskörperschaft und der Ausführungskompetenz des Landrats.<sup>37</sup> Mit dem neu geschaffenen Hauptausschuss, der an die Stelle des für die Magistratsverfassung kennzeichnenden Kreisausschusses getreten ist, wurde – ebenfalls im Sinne einer Implementierung des Neuen Steuerungsmodells – ein zentrales Controlling-Gremium geschaffen, das aus kommunalpolitischer Sicht Steuerungs- und Kontrollverantwortung übernehmen und damit für eine Rückanbindung der Verwaltung an das Ehrenamt, also die Vertretungskörperschaft, sorgen sollte.<sup>38</sup>

In allen anderen Bundesländern stand dagegen eindeutig das Ziel einer Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Einführung der Direktwahl der Landräte (und Bürgermeister) im Vordergrund der Reformen,<sup>39</sup> so zuletzt auch wie-

der in Brandenburg.<sup>40</sup> Soweit es jenseits der Änderung des Wahlmodus zu – mitunter sehr vorsichtigen – Modifikationen kam,<sup>41</sup> ging es in aller Regel nicht darum, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organstruktur zu verbessern. Vielmehr herrschte das Bemühen vor, den Eindruck zu erwecken, als verbessere man mit den Neuregelungen sowohl die Wirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft, der Vertretungskörperschaft, der einzelnen Mandatsträger und des Hauptverwaltungsbeamten gleichermaßen, ohne dabei auftretende Zielkonflikte und zwangsläufig entstehende wechselseitige Schwächungen ausdrücklich anzusprechen. Insbesondere die Stärkung der Legitimation des Hauptverwaltungsbeamten durch die Urwahl ging konzeptionell in den meisten Ländern nicht mit einer Ausweitung seiner Kompetenzen, sondern eher mit einer Schwächung einher, da das Bemühen im Vordergrund stand, die durch Urwahl im Verhältnis zur Vertretungskörperschaft zwangsläufig gestärkte Position des Hauptverwaltungsbeamten durch eine möglichst mindestens gleichermaßen gestärkte Position der Räte zu seinen Lasten zu kompensieren.<sup>42</sup> So wurde beispielsweise in Rheinland-Pfalz durch eine Neufassung von § 25 LKrO die bis dahin maßgebliche Charakterisierung des Kreistags als Beschlussorgan und des Landrats als Vollzugsorgan aufgehoben und geregelt, dass der Kreistag die Grundsätze für die Verwaltung festlegt.<sup>43</sup> In Hessen blieb der Landrat trotz Direktwahl in den Kreisausschuss als kollegiales Leitungsorgan eingebunden, erhielt also keine eigene Organstellung.<sup>44</sup> In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen schließlich wurde die Amtszeit der Landräte zunächst drastisch gekürzt und an die Wahlperiode der Vertretungskörperschaft angepasst. Auch wenn dieser zuletzt genannte Schritt mittlerweile wieder rückgängig gemacht wurde und – namentlich in Nordrhein-Westfalen<sup>45</sup> – jüngst erneut Anstrengungen unternommen worden sind, die zu einer Stärkung der Stellung des Hauptverwaltungsbeamten führten, bleibt festzuhalten, dass die Novellierungswelle in den neunziger Jahren in den meisten Ländern ein unausgewogenes kommunalverfassungsrechtliches System zurückgelassen hat, welches namentlich daran leidet, dass mit der Direktwahl des Landrats dem Kreistag eine gleichwertig demokratisch legitimierte Repräsentanz der Bürgerschaft zur Seite gestellt worden ist,<sup>46</sup> ohne dass diese wesentliche Veränderung in den Legitimationsgrundlagen einen kongruenten Widerhall in der kommunalverfassungsrechtlichen Zuständig-

von Kodolitsch, Miteinander oder gegeneinander?, AfK 2000, 199 (202 f.). Kritisch Jörg Bogumil, Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung, VerwArch 93 (2002), 123 ff.

33 So treffend Burgi (Fn. 2), § 10 Rn. 16.

34 Ipsen (Fn. 3), § 24 Rn. 8.

35 Vgl. nur BVerfGE 120, 82 (112).

36 Hubert Meyer, Die Entwicklung der Kreisverfassungssysteme, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 25 Rn. 43.

37 Vgl. LT-Drs. 13/2806, S. 111 f.; Meyer (Fn. 36), § 25 Rn. 69; Schliesky/Luch/Neidert (Fn. 1), S. 8 f.

38 Schliesky/Luch/Neidert (Fn. 1), S. 8 f.; Meyer (Fn. 36), § 25 Rn. 69.

39 Beispielhaft die Materialien zu der Reform in Rheinland-Pfalz (LT-Drs. 12/2795, S. 5; LT-Drs. 12/2796, S. 64 f.) sowie den Bericht der Enquete-Kommission „Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung und -entscheidung in der repräsentativen Demokratie“ (LT-Drs. 11/4704). In Niedersachsen hatte sich die Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts dagegen gegen die Direktwahl der Landräte und Bürgermeister ausgesprochen

(LT-Drs. 12/6260, S. 13 ff.). Der Gesetzgeber hatte sich indes über diese Empfehlung hinweggesetzt (LT-Drs. 13/1450, S. 94 f.); zum Ziel einer verbesserten Bürgerbeteiligung als entscheidendes Motiv der Kommunalverfassungsreformen von Arnim (Fn. 11), DVBl 1997, 749 (749); ders. (Fn. 10), DÖV 2002, 585 (585 ff.).

40 LT-Drs. 4/5056, S. 300 f.

41 So für Hessen Borchmann (Fn. 11), Einf. Tz. 43.

42 Beispielhaft insoweit die Begründung zum Reformgesetz in Rheinl.-Pf., LT-Drs. 12/2796, S. 64.

43 Ebd.; auf die im Gesetzentwurf noch vorgesehene Kennzeichnung des Rates als „Hauptorgan“ der Kommune wurde letztlich aber verzichtet.

44 Zu den Beweggründen LT-Drs. 13/1397, S. 21.

45 Vgl. das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung v. 9.10.2007, GVBl S. 380; dazu Hans-Gerd von Lennepe/Anne Wellmann, Die Änderung der Kommunalverfassung nach dem GO-Reformgesetz, KommJur 2007, 401 ff.

46 VG Aachen, Urt. v. 28.6.2001, 4 K 1787/00, DÖV 2002, 39.

keitsordnung gefunden hätte (dazu auch noch unten sub IV.)

### III. Hat sich die Einführung der Direktwahl der Landräte bewährt?

Vor dem Hintergrund, dass die Einführung der Direktwahl der Landräte ganz überwiegend mit dem Ziel einer Stärkung der Bürgerbeteiligung begründet wurde, ist es nicht verwunderlich, dass für die Beantwortung der Frage, ob sich der Systemwechsel bewährt hat, vor allem auch auf das Maß der Beteiligung der Bürger an diesen Wahlen abgestellt wird. Der Hinweis auf die geringe Beteiligung bei Landratswahlen spielte zuletzt in Schleswig-Holstein eine Rolle als Argument für deren (Wieder-) Abschaffung.<sup>47</sup> Auch in Brandenburg wird der Ruf nach einem neuerlichen Revirement der gerade erst geänderten Kommunalverfassung laut, nachdem bei den ersten Direktwahlen in diesem Bundesland in einigen Landkreisen die Wahlbeteiligung unter 30 % lag und auch Kandidaten mit den meisten Stimmen das nach dem brandenburgischen Kommunalwahlrecht für den Wahlerfolg erforderliche Mindestquorum von 15 % aller Wahlberechtigten nicht erreicht haben – mit der Folge, dass das Wahlrecht auf den Kreistag überging (§ 72 Abs. 2 Satz 1 und 4 KWahlG).<sup>48</sup>

Geringe Wahlbeteiligungen – gerade auch auf kommunaler Ebene – sind aus demokratietheoretischer Sicht fraglos bedauerlich und sie können, wenn bestimmte Mindestwerte unterschritten werden, auch Zweifel an der gebotenen demokratischen Legitimation des oder der Gewählten wecken. Gleichwohl sollten keine voreiligen Schlüsse gezogen werden. Abgesehen davon, dass eine niedrige Wahlbeteiligungen hinsichtlich der Wahl des Betroffenen verfassungsrechtlich irrelevant ist<sup>49</sup> und sich darüber hinaus mit guten Gründen vertreten lässt, dass bei Wahlen die notwendige Legitimation des Gewählten schon deshalb gegeben ist, weil für die Wahlberechtigten jedenfalls die Möglichkeit bestand, sich an der Wahl zu beteiligen,<sup>50</sup> ist die Beteiligung an den Landratswahlen – von Ausnahmefällen abgesehen – keineswegs so gering, dass Anlass für eine grundsätzliche Umstellung des Wahlsystems besteht: Sieht man von Brandenburg ab, ist deutschlandweit von Beteiligungsquoten bei Landratswahlen in einer Spannweite zwischen 40 und 50 % auszugehen, mit Ausschlägen nach unten, aber auch nach oben.<sup>51</sup> Die Wahlbeteiligung liegt damit zwar im Durchschnitt unterhalb der Quoten bei Bundestags- und Landtagswahlen, bewegt sich aber noch auf einem akzeptablen

Niveau. Die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen fällt zum Teil deutlich niedriger aus. Bemerkenswert ist, dass in den Stichwahlen keineswegs immer derjenige Kandidat gewinnt, der im ersten Wahlgang die relative Mehrheit erzielt hat.

Eine im Vergleich zu anderen Wahlen geringe Beteiligung ist im Übrigen kein Phänomen, das nur bei Landratswahlen zu beobachten wäre. Betrachtet man die Beteiligung an den Wahlen der Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten, die nach Größenverhältnissen und Aufgabenbestand ihrer Kommunen besser mit den Landräten zu vergleichen sind als die Bürgermeister der kreisangehörigen Städte, so ergeben sich keine signifikanten Unterschiede. So lag die Beteiligungsquote bei den zuletzt in Niedersachsen durchgeführten Oberbürgermeisterwahlen zwischen 42,3 und 49,3 % und damit tendenziell noch unter den Quoten der zeitgleich stattfindenden Landratswahlen. Auch ein Blick auf die – beispielhaft herausgegriffenen Wahlen – in den hessischen Städten Darmstadt (46 %), Frankfurt (33,6 %) und Offenbach (38,9 %) lässt nicht den Schluss zu, die Beteiligung an Landratswahlen sei tendenziell geringer. Die Beteiligung an den Landratswahlen lässt sich mithin – jedenfalls bundesweit betrachtet – nicht als Hinweis für eine angeblich fehlende Identifikation und Verbundenheit der Kreisbevölkerung mit ihrem Kreis deuten,<sup>52</sup> es sei denn, man wollte dies auch für die Bewohner der kreisfreien Städte behaupten. Richtig dürfte vielmehr sein, was das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit Blick auf die von ihm verworfene Kreisgebietsreform ausgeführt hat: „Eine geringe Wahlbeteiligung kann mancherlei Ursachen haben. Als Beleg für mangelnde Identifikation reicht sie noch nicht aus.“<sup>53</sup> Auch als Argument, mit dem eine unterschiedliche Ausgestaltung des Wahlmodus für die Hauptverwaltungsbeamten in den Kreisen einerseits und den Städten andererseits gerechtfertigt werden soll, taugt die Wahlbeteiligung nicht.<sup>54</sup>

Auffällig sind ferner die Unterschiede bei der Wahlbeteiligung in den einzelnen Ländern. Diese mögen zum Teil auf schwer greifbaren Kriterien beruhen, doch gibt es fraglos auch Möglichkeiten, mit denen der Gesetzgeber der „Wahlmüdigkeit“ durch eine entsprechende Ausgestaltung des Wahlverfahrens entgegenwirken kann. So lässt sich unschwer feststellen, dass die Wahlbeteiligung steigt, wenn die Landratswahlen gemeinsam mit anderen Wahlen stattfinden. Deshalb haben einige Länder Regelungen vorgesehen, die es ermöglichen und fördern, Landratswahlen gemeinsam mit anderen Wahlen durchzuführen. Auch im Übrigen gibt es im Kommunalwahlrecht der Länder einen ganzen Strauß von Regelungen, mit denen die das Ziel verfolgt wird, die Wahlbeteiligung bei Landratswahlen zu erhöhen.<sup>55</sup> Das gilt etwa für die Frage, ob es eine Stichwahl oder nur einen Wahlgang gibt oder ob der Erfolg der Wahl vom Erreichen bestimmter Quoren abhängig gemacht wird oder nicht. Auf die ver-

47 Vgl. *Schliesky/Luch/Neidert* (Fn. 1), S. 50 ff., 61 f.

48 Die brandenburgischen Kreisbürger werden also mit dem Entzug des Wahlrechts sozusagen „bestraft“, wenn sie ihrer – wie es Art. 26 Abs. 3 der Verfassung Baden-Württembergs formuliert – „Bürgerpflicht“ nicht nachkommen und von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen.

49 *Horst Dreier/Fabian Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: Feld u. a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, 2010, S. 11, 29.

50 *Julian Krüper*, Kommunale Stichwahlen als demokratisches Wettbewerbsgebot, *DÖV* 2009, 758 (762).

51 Ausführlich dazu *Hans-Günter Henneke/Klaus Ritgen*, *BAR jeder Vernunft? – Zu Modalitäten der Direktwahl von Landräten*, *Der Landkreis* 2010, 222 ff.

52 In diese Richtung aber *Schliesky/Luch/Neidert* (Fn. 1), S. 62.

53 *LVerfG MV*, Urt. v. 26.7.2007, 09/06, *LVerfGE* 18, 342 = *DVBl* 2007, 1102 (1109 f.).

54 So für Schleswig-Holstein aber *Schliesky/Luch/Neidert* (Fn. 1), S. 61 f.

55 Im Einzelnen dargestellt bei *Henneke/Ritgen* (Fn. 51), *Der Landkreis* 2010, 222 (222 ff.).

fassungsrechtliche Zulässigkeit einiger dieser Regelungen wird im Einzelnen noch unten sub V. einzugehen sein.

#### IV. Anforderungen an eine zukunftsfähige innere Kommunalverfassung

Mit der Einführung der Direktwahl der Landräte ist es fraglos zu einer Verschiebung der Gewichte im kommunalverfassungsrechtlichen Gefüge gekommen. Als direkt gewählter Amtsträger leitet der Landrat seine Legitimation nicht mehr von der Vertretungskörperschaft ab, sondern verfügt wie diese über eine unmittelbare demokratische Legitimation.<sup>56</sup> Die unmittelbare Wahl durch das Volk sichert dem Landrat eine besondere institutionelle Unabhängigkeit.<sup>57</sup> Gerade weil mit dieser Änderung des Wahlmodus auch die Hoffnung verbunden wird, die Akzeptanz des Landrats und der Kreisverwaltung insgesamt zu erhöhen<sup>58</sup> und den Rückkopplungsprozess zwischen Bevölkerung und Landrat zu intensivieren<sup>59</sup>, hätte man erwarten können, dass die Einführung der Direktwahl auch mit einem Ausbau der Rechtsstellung des Landrats verbunden worden wäre. Ein Hauptverwaltungsbeamter, dessen Funktion sich im Wesentlichen im Vollzug der Kreistagsbeschlüsse erschöpft, der also vor allem „fremdbestimmt“ agiert, wird kaum den Erwartungen gerecht werden können, die sich mit einer Direktwahl verbinden. Wer mangels Gestaltungsmöglichkeiten nur wenige Chancen hat, sich – durchaus auch in Abgrenzung und mit eigener Akzentsetzung gegenüber der Vertretungskörperschaft – zu profilieren, kann nicht mit einem gesteigerten Interesse an seiner Person und mit einer hohen Wahlbeteiligung rechnen. Das gilt für den Amtsinhaber ebenso wie für Bewerber, die erstmals um das Amt kandidieren. Insofern decken sich die mit dem Neuen Steuerungsmodell und anderen Reformansätzen unterbreiteten Vorschläge für eine Stärkung der Stellung des Landrats und eine klarere Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung weitgehend mit der schlichten Erkenntnis, dass der Wahlmodus einer Direktwahl sinnvoll ist, wenn der Gewählte eine diesem Wahlmodus adäquate Rolle im kommunalen Verfassungsgefüge spielen kann. Dass dies im Zweifel zu einem Ausbau seiner Rechtsstellung im Verhältnis zu anderen Kreisorganen, namentlich der Vertretungskörperschaft führt, mag man wiederum mit dem Zugewinn an demokratischer Legitimation rechtfertigen, der dem Landrat durch die Direktwahl zufließt. Zwingend ist Letzteres – das verdient besondere Betonung – allerdings nicht. Eine Stärkung des Landrats und eine klare Trennung zwischen Politik und Verwaltung sind auch ohne eine Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten möglich – was sich gerade in Baden-Württemberg zeigt, wo nach dem Modell der „süddeutschen Ratsverfassung“ dem direkt gewählten (Ober-)Bürgermeister, aber eben auch dem nicht direkt gewählten

Landrat eine starke Stellung im kommunalverfassungsrechtlichen Gefüge eingeräumt wird.

##### 1. Ausgangslage

Im Widerspruch dazu kam es – wie oben schon erwähnt – im Zuge der kommunalen Verfassungsreformen in der Regel nicht zu einer Stärkung der Stellung des Landrats. Vielmehr wurde überwiegend versucht, das durch die Einführung der Urwahl als gestört empfundene Verhältnis zwischen den Organen wieder ins Gleichgewicht zu bringen, indem die Stellung der Vertretungskörperschaft gestärkt wurde. Dies lief nicht nur den Reformvorschlägen für eine effizientere Kommunalverwaltung entgegen, sondern dürfte – empirisch nachweisen kann man dies nicht – aus den genannten Gründen auch dazu beigetragen haben, dass sich die mit der Einführung der Direktwahl im Hinblick auf eine Stärkung der Bürgerbeteiligung verbundenen Erwartungen nicht erfüllt haben, weil es an der gebotenen Kongruenz des Wahlmodus mit dem zu vergebenen Amt mangelt. Insofern besteht die berechtigte Hoffnung, dass die Weiterentwicklungsmöglichkeiten der inneren Kommunalverfassung, die es noch gibt und von denen im Hinblick auf die wachsenden Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Verwaltungen dringend Gebrauch gemacht werden sollte, durchaus auch zu höheren Beteiligungsquoten bei den Landratswahlen führen können.

Die Kommunalverfassungsgesetzgeber, die bei der Einführung der Direktwahl des Landrats das bestehende Organgefüge – wie z. B. in Hessen – weitgehend unangetastet gelassen oder – so der Regelfall – zugunsten der Vertretungskörperschaften modifiziert haben, mögen der Überzeugung gewesen sein, schon allein die Änderung des Wahlmodus stärke die Position des Landrats in einer Weise, die nach Kompensation verlange, um ein Übergewicht des Hauptverwaltungsbeamten zu verhindern. Tatsächlich führt die Direktwahl nicht nur zu einem Austausch der Legitimationsgrundlage, sie löst den Landrat auch aus seiner Abhängigkeit von der Vertretungskörperschaft, zumal diese ihn nicht mehr abberufen kann. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass der direkt gewählte Landrat im Vergleich zu einem vom Kreistag bestellten Amtsträger freier zu agieren vermag. Rechtlich gesichert – und das wurde nicht immer hinreichend beachtet – ist ein solcher Freiraum aber nur, wenn er auf dem Landrat zugewiesenen Kompetenzen beruht.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass es in einigen Bundesländern in den letzten Jahren zu erneuten Änderungen gekommen ist, denen das Ziel gemeinsam ist, die Kongruenz zwischen dem Wahlverfahren und der Rechtsstellung des direkt gewählten Landrats zu verbessern und zu einer insgesamt ausgewogeneren Kommunalverfassung zu gelangen. Beispielhaft genannt seien insofern die Verlängerung der Amtszeit des direkt gewählten Landrats in Niedersachsen<sup>60</sup> durch Gesetz vom 22. April 2005 sowie zuletzt und insbesondere das nordrhein-west-

56 ThürVerfGH, Urt. v. 11.4.2008, VerfGH 22/05, NVwZ-RR 2009, 3.

57 BVerfGE 120, 82 (117); VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1098).

58 Begründung zum Kommunalrechtsreformgesetz des Landes Brandenburg, LT-Drs. 4/5056, S. 300.

59 Begründung zum Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 12/2795.

60 GVBl 2005 S. 110, 115. Anlass für eine weitere Stärkung der Stellung des Landrats – etwa durch Vereinigung der in Niedersachsen bis heute rechtlich getrennten Ämter von Kreistagsvorsitz und Hauptverwaltungsbeamten – hat die Landesregierung dagegen nicht gesehen. Vgl. LT-Drs. 15/1490, S. 18 f.

fälische Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, mit dem auch in Nordrhein-Westfalen die Amtszeit des Landrats verlängert und von der Wahlperiode des Kreistags abgekoppelt wurde. Vor allem hat diese Neuregelung jedoch zu einer klareren Kompetenzabschichtung zwischen Kreistag und Landrat beigetragen.<sup>61</sup>

## 2. Perspektiven einer Weiterentwicklung der inneren Kommunalverfassung

Eine Darstellung der unterschiedlichen in den Ländern anzutreffenden Kreisverfassungsmodelle würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Insoweit kann und muss auf frühere Untersuchungen verwiesen werden, in denen eine Reihe von Weiterentwicklungsperspektiven erarbeitet wurde, denen die Gesetzgeber zum Teil schon Rechnung getragen haben.<sup>62</sup> Im Sinne einer abgewogeneren Ausbalancierung des Verhältnisses der zentralen Organe auf kreiskommunaler Ebene sei insbesondere auf zwei Desiderate hingewiesen:

### a) Zuständigkeitsverteilung

Im Hinblick auf die Verteilung der (Erst-)Zuständigkeiten zwischen Kreistag und Landrat verfolgen die Kommunalverfassungen der Länder im Wesentlichen zwei unterschiedliche Wege. Der überwiegende Teil weist den Kreistagen die Zuständigkeit für alle (Selbst-)Verwaltungsaufgaben zu, soweit nicht der Landrat kraft Gesetzes zuständig ist oder die Aufgaben ihm übertragen wurden.<sup>63</sup> Typische Beispiele dafür sind etwa die Kommunalverfassungen der Länder Brandenburg (§ 131 Abs. 1 i. V.m. § 28 Abs. 1 KVerf), Hessen (§ 29 Abs. 1 Satz 1 LKrO) oder Rheinland-Pfalz (§ 25 Abs. 1 Satz 2 LKrO). In anderen Ländern wie etwa Bayern (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 LKrO) oder Mecklenburg-Vorpommern (§ 104 Abs. 2 Satz 1 KV) ist der Kreistag dagegen von vornherein nur für die „wichtigen Angelegenheiten“ zuständig. Im Sinne einer klareren und funktionsgerechten Verantwortungsteilung zwischen den kommunalen Organen verdient Letzteres den Vorzug. Wie *Hubert Meyer* zu Recht betont, wird damit der Rolle des Kreistags als politischem Steuerungsgremium in besonderer Weise Rechnung getragen und zugleich durch eine Beschränkung auf die wesentlichen Angelegenheiten der Überforderung der kommunalen Mandatsträger entgegengewirkt.<sup>64</sup> Diesem Anliegen wird auch durch eine Straffung der Kataloge derjenigen Aufgaben gedient, die der Kreistag nicht auf andere Organe übertragen kann.<sup>65</sup>

61 Vgl. bereits oben Fn. 45 und die dortigen Literaturnachweise.

62 Vgl. insbes. *Henneke* (Fn. 10), *Der Landkreis* 2003, 762 ff. Die dort eingeforderte asynchrone, gegenüber der Vertretungskörperschaft deutlich längere Amtszeit für den Landrat (S. 767), ist heute – mit Ausnahme Bayerns – überall verwirklicht. Bedauerlich ist allerdings, dass Nordrhein-Westfalen eine Amtszeit von lediglich sechs Jahren vorgesehen hat (kritisch dazu auch *von Lennep/Wellmann* [Fn. 45], *KommJur* 2007, 401). Zu den verschiedenen kreiskommunalen Verfassungsmodellen auch *Meyer* (Fn. 36), § 25 Rn. 33 ff.

63 *Meyer* (Fn. 36), § 25 Rn. 42.

64 *Meyer* (Fn. 36), § 25 Rn. 43.

65 *Henneke* (Fn. 10), *Der Landkreis* 2003, 762 (767).

### b) Stärkung der Personalkompetenz des Landrats

Der Landrat leitet nach dem Recht nahezu aller Länder die Verwaltung des Landkreises.<sup>66</sup> Insoweit ist er für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt die innere Organisation der Landkreisverwaltung.<sup>67</sup> Mitunter muss er dabei allerdings Vorgaben der Kreistage beachten. So gehört es z. B. in Mecklenburg-Vorpommern zu den unentziehbaren Aufgaben des Kreistags, allgemeine Grundsätze aufzustellen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll (§ 104 Abs. 3 Nr. 4 KV MV). Das ändert indes nichts daran, dass der Landrat die Gesamtverantwortung für das Funktionieren der Verwaltung trägt. Insoweit wäre es nur konsequent, wenn die Kommunalverfassungen ihn auch mit einer umfassenden Personalkompetenz ausstatten würden.<sup>68</sup> Das ist aber keineswegs überall der Fall. Der Landrat ist zwar in der Regel Dienstvorgesetzter<sup>69</sup>, im Hinblick auf die Auswahl namentlich des Führungspersonals räumen die Kommunalverfassungen aber auch den Vertretungskörperschaften eine starke Stellung ein.<sup>70</sup> Auch insoweit empfehlen sich Änderungen zugunsten des Landrats,<sup>71</sup> wie sie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen jüngst vollzogen wurden.<sup>72</sup>

## V. Verfassungsrechtliche Determinanten des Rechts der Landratswahlen

Die Ausgestaltung der Kommunalverfassung einschließlich der Regelungen über die Wahl des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten obliegt den Gesetzgebern der Länder, die dabei an die Vorgaben des Grundgesetzes sowie der jeweiligen Landesverfassungen gebunden sind, im Übrigen aber autonom über das Wahlsystem und das Wahlrecht entscheiden können.<sup>73</sup> Solche Vorgaben für die Landesgesetzgeber ergeben sich auf grundgesetzlicher Ebene insbesondere aus der Selbstverwaltungsgarantie

66 § 37 Abs. 1 LKrO BW; § 131 Abs. 1 i. V.m. §§ 53 Abs. 2, 61 BbgKVerf; § 115 Abs. 1 Satz 2 KV MV; § 57 Abs. 3 Satz 1 NdsLKrO; § 42 g) KrO NRW; § 41 Abs. 1 Satz 2 LKrO Rheinl.-Pf.; § 178 Abs. 2 Satz 1 KSVG; § 47 Abs. 1 SächsLKrO; § 52 Abs. 1 Satz 1 LKrO LSA; § 51 Abs. 1 Satz 1 KrO Schlesw.-Holst.; § 107 Abs. 1 Satz 1 ThürKO. Lediglich in Bayern fehlt es an einer entsprechenden Regelung.

67 Beispielsweise § 42 Abs. 1 LKrO BW.

68 Ähnlich *von Lennep/Wellmann* (Fn. 45), *KommJur* 2007, 401 (402).

69 § 42 Abs. 4 LKrO BW; Art. 38 Abs. 3 BayLKrO; § 131 Abs. 1 i. V.m. § 61 Abs. 2 BbgKVerf; § 115 Abs. 1 Satz 4 KV MV; § 57 Abs. 3 Satz 2 NdsLKrO; § 49 Abs. 1 KrO NRW; § 41 Abs. 2 Satz 1 LKrO Rheinl.-Pf.; § 178 Abs. 4 KSVG; § 49 Abs. 4 SächsLKrO; § 52 Abs. 5 LKrO LSA; § 51 Abs. 1 Satz 3 KrO Schlesw.-Holst.; § 106 Abs. 3 i. V.m. § 29 Abs. 3 Satz 1 und 2 ThürKO.

70 § 19 Abs. 2 LKrO BW; Art. 38 Abs. 1 BayLKrO; § 131 Abs. 1 i. V.m. §§ 60, 62 BbgKVerf; §§ 104 Abs. 3 Nr. 5, 117 KV MV; §§ 61 Abs. 4, 62 Abs. 2 NdsLKrO; §§ 25 Abs. 2 Nr. 6, 41 Abs. 2 Satz 2 LKrO Rheinl.-Pf.; § 55 LKrO LSA; § 51 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 KrO Schlesw.-Holst.; § 106 Abs. 3 i. V.m. § 29 Abs. 3 Satz 3 ThürKO.

71 *Meyer* (Fn. 36), § 25 Rn. 46; *Henneke* (Fn. 10), *Der Landkreis* 2003, 763 (767).

72 Vgl. § 49 LKrO i. d. F. des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Zur Begründung LT-Drs. 14/3979, S. 160 mit S. 146 f.

73 VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1099).

sowie aus dem in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzip. Außer Acht bleiben dagegen im Folgenden die Bestimmungen des Landesverfassungsrechts, die sich weitgehend mit denjenigen des Grundgesetzes decken. Zu beachten ist allerdings, dass einige Landesverfassungen die Direktwahl der Landräte ausdrücklich vorsehen.<sup>74</sup>

### 1. Die Bedeutung des Demokratieprinzips

Das Demokratieprinzip gilt über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder und damit für die Kommunen und hat durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, demzufolge das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist, eine besondere Akzentuierung erfahren.

#### a) Unmittelbare Landratswahlen als zulässiges Element direkter Demokratie auf kommunaler Ebene

Das Grundgesetz schreibt in Art. 20 Abs. 2 eine demokratische Organisation der Ausübung von Staatsgewalt vor. Das gilt – da die Kommunen aus der Perspektive des Verfassungsrechts Teil der Länder sind<sup>75</sup> – nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die kommunalen Organe und Amtswalter, soweit sie Staatsgewalt ausüben, mithin also auch für die Landräte, die nach dem Kommunalrecht aller Bundesländer zu den Organen der Kreise gehören.<sup>76</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet dies konkret, dass die kommunalen Organe und Amtswalter durch eine „ununterbrochene Legitimationskette“ mit dem Volk verbunden sein müssen.<sup>77</sup> Wie viele Glieder diese Kette umfassen darf, ist im Grundsatz verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Der Amtsträger muss seine Legitimation nicht direkt im Wahlakt aus den Händen des Volkes empfangen; es reicht vielmehr aus, wenn sich seine Legitimation mittelbar auf das Volk zurückführen lässt.<sup>78</sup> Nicht nur die Wahl durch das Volk, sondern auch die Wahl durch ein Parlament oder – wie im Falle der kommunalen Vertretungskörperschaften – durch Wahl eines seinerseits unmittelbar legitimierten kollektiven Exekutivorgans vermittelt dem Amtsträger eine uneingeschränkte personelle Legitimation.<sup>79</sup> Es steht den Landesgesetzgebern also frei, für kommunale Organe wie den Landrat eine unmittelbare demokratische Legitimation durch Ur- bzw. Direktwahl vorzusehen oder aber diese Entscheidung der Vertretungskörperschaft zu überlassen. Das ist – soweit ersichtlich – unbestritten.<sup>80</sup> Jedenfalls aus Sicht des grundgesetzlichen Demokratieprinzips ist es mithin nicht zu beanstanden, wenn Baden-Württemberg an der mittelba-

ren Wahl der Landräte festhält, Schleswig-Holstein zu ihr zurückkehrt und alle anderen Bundesländer die Direktwahl der Landräte bevorzugen.

#### b) Ist die unmittelbare Wahl „demokratischer“ als die Direktwahl des Landrats?

Dieser klare und eindeutige verfassungsrechtliche Befund wird allerdings in der Literatur zum Teil relativiert. Auch wenn nicht bestritten wird, dass beide Wahlmodi verfassungskonform sind, gibt es – im Ergebnis gegenläufige – Ansätze, das eine bzw. das andere Wahlverfahren als das im Lichte des Demokratieprinzips vorzugswürdigere zu kennzeichnen. Derartige Versuche sind aus verfassungsrechtlicher Sicht von vornherein zum Scheitern verurteilt. Zu Recht hebt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung hervor, dass nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns entscheidend ist, sondern ihre Effektivität. Notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau.<sup>81</sup> So wenig, wie der direkt gewählte im Vergleich zu dem durch den Kreistag gewählten Landrat ein „demokratisches Mehr“ für sich in Anspruch nehmen kann,<sup>82</sup> so wenig trifft es deshalb zu, dass eine Kommunalverfassung umso „demokratischer“ ausgestaltet ist, „je stärkere Einflussmöglichkeiten der Vertretungskörperschaft strukturell zustehen“.<sup>83</sup> Der mittelbar gewählte Landrat ist nicht besser legitimiert als der durch Direktwahl bestimmte. Die Qualität der personalen demokratischen Legitimation hängt nicht davon ab, wie viele Glieder die Kette aufweist, die einen Amtsträger mit dem Volk verbindet. Sie gewinnt damit auch nicht, wenn die Legitimationskette – wie bei der mittelbaren Wahl – um ein Glied erweitert wird. Die These, die Wahl des Landrats durch die Vertretungskörperschaft sei „demokratischer“ als seine Direktwahl durch die Bevölkerung, ist mithin nicht haltbar. Wer so argumentiert, lässt außer Acht, dass der Gesetzgeber mit der Direktwahl des Landrats neben den Kreistag eine gleichwertige „zweite Säule demokratisch legitimierter Repräsentanz der Bürgerschaft“ gestellt hat.<sup>84</sup> Das gilt ganz unabhängig von der umstrittenen Frage, ob das Demokratieprinzip nur einen verfassungsrechtlichen Rahmen vorgibt oder ein Optimierungsgebot darstellt.<sup>85</sup>

### 2. Die Selbstverwaltungsgarantie

Auch die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG enthält keine Vorgaben, die den Spielraum der Landesgesetzgeber bei der Entscheidung für oder gegen die Direktwahl der Landräte einengen. Weder aus der bürgerschaftlich-partizipatorischen Komponente der Selbstverwaltungsgarantie noch unter dem Gesichtspunkt eines Eingriffs in die kreiskommunale Personalhoheit lässt sich ableiten, dass die Vertretungskörperschaft – und nicht die Kreisbürger bzw. -einwohner – den Landrat wählen sollten.

74 Vgl. Art. 138 der Hessischen Verfassung und Art. 50 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

75 Dazu etwa BVerfGE 39, 96 (109).

76 In Hessen allerdings nur als Teil des Organs Kreisausschuss.

77 BVerfGE 47, 253 (275).

78 BVerfGE 47, 253 (275); 107, 58 (87 f.); im Ergebnis ebenso bereits BVerfGE 38, 258 (271); VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1097).

79 BVerfGE 93, 37 (67).

80 BVerfGE 93, 37 (67); 83, 60 (72, 73); 47, 253 (275); BVerwGE 118, 101 (104); VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1097); Peter J. Tettinger, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 5. Aufl. 2005, Art. 28 Rn. 99.

81 BVerfGE 83, 60 (72); 93, 37 (66 f.); 119, 331 (366).

82 In diese Richtung (bezogen auf Bürgermeisterwahlen) Hans Herbert von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, 85 (91, 94).

83 So aber Schliesky/Luch/Neidert (Fn. 1), S. 19.

84 VG Aachen, Urt. v. 28.6.2001, 4 K 1787/00, DÖV 2002, 39.

85 Siehe Michael Droege, Herrschaft auf Zeit, DÖV 2009, 649 (654).

### a) Die bürgerschaftlich-partizipatorische Komponente des kreiskommunalen Selbstverwaltungsrechts

Im Recht der Selbstverwaltung, wie es für die Gemeinden und Kreise durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG grundgesetzlich ausgestaltet wird, ist das jeder Selbstverwaltung eigene, auf Aktivierung der Beteiligten für ihre Angelegenheiten ausgerichtete partizipatorisch-mitgliederschafliche Element mit dem Prinzip demokratischer Legitimation eine besondere Verbindung eingegangen.<sup>86</sup> Anders als bei den Trägern funktionaler Selbstverwaltung, bei denen die mitgliedschaftlich-partizipatorische Komponente ganz im Vordergrund steht, schreibt das Grundgesetz für die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften einen zweiten, demokratischen Legitimationsstrang vor.<sup>87</sup> Legitimationssubjekt ist insoweit nicht eine nach besonderen Merkmalen verfasste Betroffenen-gemeinschaft, sondern sind die Gemeinde- bzw. Kreisbürger. Dieser bürgerschaftlich-partizipatorische Gehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gilt ohne Unterschied für Gemeinden und Kreise. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG dehnt die Verbürgung des Rechts auf Selbstverwaltung auf die Gemeindeverbände – mithin insbesondere die Kreise – aus, beschränkt es aber gleichzeitig auf den ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbestand.<sup>88</sup> In dieser gegenständlichen Beschränkung auf einen gesetzlich festgelegten Aufgabenbestand erschöpft sich der Unterschied im Gewährleistungsgehalt des Selbstverwaltungsrechts der Kreise auf der einen und der Gemeinden auf der anderen Seite. Für das Recht der Selbstverwaltung, also die Befugnis zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung, gilt gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG für die Kreise nichts anderes als für die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.<sup>89</sup> Hinsichtlich der bürgerschaftlich-partizipatorischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung weisen die Kreise mithin dieselben Strukturmerkmale auf wie die Gemeinden: Sie sind Gebietskörperschaften mit unmittelbar demokratisch-legitimierten Vertretungsorganen, mit gesichertem Aufgabengebiet und der Befugnis zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung (Autonomie).<sup>90</sup> Auch dies unterstreicht,

dass es insoweit zwischen Gemeinden und Kreisen keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Unterschiede gibt.<sup>91</sup>

Das bürgerschaftlich-partizipatorische Element der kommunalen Selbstverwaltung verwirklicht sich in unterschiedlicher Art und Weise. Von besonderer Bedeutung ist insoweit fraglos die Mitwirkung ehrenamtlich tätiger Bürger in den kommunalen Vertretungskörperschaften. Es ist Aufgabe der Vertretungskörperschaft, die Vielfalt der Bevölkerung zu repräsentieren und politische Unterschiede abzubilden.<sup>92</sup> Auch deshalb – und nicht nur aufgrund der Tatsache, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Vertretung der Kreisbürger ausdrücklich vorschreibt –, muss der Kreistag dasjenige Organ sein, dem die für die Geschicke des Kreises wichtigsten Entscheidungen zu übertragen sind. Das bedeutet aber nicht, dass zu diesen Entscheidungen zwangsläufig auch die Wahl des Landrats gehören müsste.<sup>93</sup> Denn abgesehen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verwirklicht sich auch in der Direktwahl des Landrats das bürgerschaftlich-partizipatorische Element der kommunalen Selbstverwaltung. Die Partizipationsrechte der Bürger werden mithin nicht beschnitten, wenn sich ein Land für die Einführung der Direktwahl entscheidet. Das gilt ungeachtet der Tatsache, dass es sich bei der Wahl des Landrats um die wichtigste Personalentscheidung im Kreis handelt. Die „Wichtigkeit“ einer Entscheidung ist ein Argument, das für die Frage, ob sie vom Landrat getroffen werden kann oder einem Beschluss des Kreistags vorzubehalten ist, Bedeutung hat. Im Verhältnis des Kreistags zur Bürgerschaft ist es jedoch ohne Relevanz bzw. spricht eher für eine Zuständigkeit Letzterer.

### b) Direktwahl als Eingriff in die Personalhoheit des Kreises?

Das Recht zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben, das den Kreisen in gleicher Weise wie den

86 Zum Folgenden ausführlicher als hier *Katz/Ritgen* (Fn. 27), DVBl 2008, 1525 (1532 ff.); *Henneke/Ritgen* (Fn. 27), DVBl 2007, 1253 ff.

87 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 95, dort auch zum Folgenden; *Hans-Günter Henneke*, Selbst-Verwaltung in Gemeinden und Kreisen als Pluralisierungsfaktor, in: *Trute/Groß/Röhl/Möllers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 17 ff.

88 BVerfGE 79, 127 (150); 83, 37 (54); 83, 363 (383); 119, 331 (352 f.); *Hans-Günter Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 28 Rn. 36.

89 BVerfG 119, 331 (161); zuvor schon BVerfGE 83, 363 (383); LVerfG MV, Urt. v. 26.7.2007, 09/06, LVerfGE 18/342 = DVBl 2007, 1102 (1104); s. *Klaus Ritgen*, Selbstverwaltungsgarantie und Mischverwaltungsverbot, NdsVBl 2008, 185 (189).

90 Vgl. LVerfG MV, Urt. v. 26.7.2007, 09/06, LVerfGE 18/342 = DVBl 2007, 1102 (1104); vgl. auch *HessStGH*, Urt. v. 20.10.1999, P.St. 1294, DÖV 2000, 76 (77); *Horst Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 167; eingehend *Hans-Günter Henneke*, Das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen im Spiegel der höchstrichterlichen Rechtsprechung, Der Landkreis 2007, 560 (564).

91 Dies in Erinnerung zu rufen, besteht besonderer Anlass, weil jüngst die Auffassung vertreten wurde, die Unterschiede in der Wirkungsweise der Selbstverwaltungsgarantie stellten einen sachlichen Grund dar, hinsichtlich der Wahlmodalitäten für das Hauptverwaltungsorgan der Gemeinden andere Regelungen zu treffen als für die Wahlmodalitäten der Landräte. So *Schliesky/Luch/Neidert* (Fn. 1), S. 55 ff. Hier soll nun keineswegs behauptet werden, der Gesetzgeber könne das Wahlverfahren für Bürgermeister und Landräte nur einheitlich regeln. Eine solche These, die ja auch bedeuten würde, dass entweder die Gemeinde- oder die Landkreisordnung Baden-Württembergs verfassungswidrig wäre, ist bislang – soweit ersichtlich – auch noch niemals formuliert worden. Dass die unterschiedlichen Gewährleistungsgehalte der Selbstverwaltungsgarantie in den Kreisen einen von der Gemeindeebene abweichenden Wahlmodus für den Hauptverwaltungsbeamten rechtfertigen oder gar nahe legen könnten, trifft aber ebenso wenig zu. Denn die Frage, ob der Hauptverwaltungsbeamte direkt oder mittelbar gewählt wird, berührt in erster Linie die bürgerschaftlich-partizipatorische Komponente des Selbstverwaltungsrechts sowie die Garantie der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerledigung; beides Elemente, für die sich der verfassungsrechtliche Schutz der Kreise nicht von demjenigen der Gemeinden unterscheidet. Sofern man auch den Aufgabenbestand mit einbeziehen will, kann nur entscheidend sein, ob die Kreise auch mit Selbstverwaltungsaufgaben ausgestattet sind. Das ist aber – wie im Text gezeigt – der Fall.

92 ThürVerfGH, Urt. v. 11.4.2008, VerfGH 22/05, NVwZ-RR 2009, 3.

93 In dieser Richtung aber *Schliesky/Luch/Neidert* (Fn. 1), S. 23 ff.

Gemeinden verfassungsrechtlich gewährleistet ist, bedeutet allgemein die Freiheit von staatlicher Reglementierung in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung und die Organisation der Gemeindeverwaltung einschließlich der Entscheidungen über die Auswahl und Verwendung des Personals.<sup>94</sup> Diese sog. „Personalhoheit“ gehört wie die Organisations- oder die Finanzhoheit zum Kanon der unter dem Begriff „Gemeindehoheiten“ anerkannten typisierten Ausschnitte aus dem Gesamtumfang des Gewährleistungsgehalts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.<sup>95</sup> Zur Personalhoheit gehört auch die Bestimmung der Person des Landrats.<sup>96</sup>

In der Literatur wird mit Blick auf die Frage, ob der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber von Verfassung wegen daran gehindert sei, die Direktwahl der Landräte wieder abzuschaffen, die Auffassung vertreten, dem Kreis werde durch die Rückkehr zu einer mittelbaren Wahl die Personalhoheit hinsichtlich des Hauptverwaltungsbeamten „überhaupt erst wieder eingeräumt“.<sup>97</sup> Damit wird suggeriert, dass die Einführung der Direktwahl einen – dann auch rechtfertigungsbedürftigen – Eingriff in die Personalhoheit des Kreises darstellt. Dies ist nicht der Fall. Träger der Personalhoheit ist nicht der Kreistag oder ein anderes Organ des Kreises, sondern der Kreis.<sup>98</sup> Ob die Bevölkerung oder der Kreistag über die Bestimmung des Landrats entscheiden, ist bezogen auf die Personalhoheit unerheblich, solange nur der Kreis, und nicht ein staatliches Organ die Entscheidung trifft. Die gesetzliche Ausgestaltung des Wahlverfahrens für den Landrat beeinträchtigt vielmehr die kommunale Organisationshoheit, ist als solche aber gerechtfertigt, da der Landesgesetzgeber die wesentlichen kommunalverfassungsrechtlichen Strukturen vorgeben kann.<sup>99</sup> Auch aus der Personalhoheit lässt sich daher nicht herleiten, dass der mittelbaren Wahl des Landrats der Vorzug vor der Direktwahl zukommt – oder umgekehrt.

### 3. Verfassungsrechtliche Einzelfragen der Ausgestaltung des Wahlverfahrens

Bei der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Einzelheiten der Verfahren zur Direktwahl der Landräte durch die Länder ist es eines der Hauptanliegen, die Wahlbeteiligung nach Möglichkeit zu erhöhen, um eine ausreichende Legitimation des direkt gewählten Landrats sicherzustellen. Im Mittelpunkt des Interesses stehen insoweit die Regelungen, die die zeitgleiche Durchfüh-

rung der Landratswahlen mit einem anderen Wahlakt ermöglichen bzw. vorschreiben. Dass die gemeinsame Veranstaltung von Wahlen die Wahlbeteiligung erhöhen kann, steht nach dem empirischen Befund fest. Wie solche Regelungen aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beurteilen sind, wird im Folgenden sub a) in der hier nur möglichen Kürze zu untersuchen sein, bevor abschließend noch ein knapper Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Stichwahl geworfen wird (unten sub b).

#### a) Die Bestimmung des Wahltags der Landratswahl als Verfassungsproblem

Die Regelungen der Länder zur Bestimmung des Termins, zu dem eine Landratswahl durchgeführt werden soll, werfen aus der Perspektive des Verfassungsrechts vor allem zwei Fragen auf.

Zu untersuchen ist zunächst, ob es – namentlich im Lichte des Demokratieprinzips – verfassungsrechtlich unbedenklich ist, die Landratswahl gemeinsam mit einer anderen Wahl durchzuführen, obwohl dabei die Gefahr besteht, dass ihr Ausgang dadurch verfälscht wird. Mit Blick auf die Zusammenlegung einer Bundestags- mit einer Kommunalwahl hat der VGH Mannheim dieser Gefahr ein erhebliches Gewicht beigemessen und deshalb in der Zusammenlegung beider Wahlen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit gesehen.<sup>100</sup> Er hat sich dabei von dem Gedanken leiten lassen, dass die Bedeutung der Kommunalwahlen hinter die allgemeinere und größere Bedeutung der Bundestagswahlen zurücktritt, Kommunalwahlen also ihr Eigengewicht verlieren. Diese Überlegungen sind fraglos plausibel, führen aber nicht zwangsläufig zur Verfassungswidrigkeit einer Zusammenlegung von Landrats- und anderen Wahlen.

Zunächst darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Gefahr einer Wahlverfälschung aufgrund des Charakters der Landratswahl als einer Persönlichkeitswahl gerade dann gering ist, wenn die Direktwahl mit einer Landtags-, Bundestags- oder Europawahl zusammengelegt wird. Dass die für den Ausgang dieser Wahlen relevanten Faktoren den Ausgang einer – jedenfalls doch auch – ganz maßgeblich von der Person des Kandidaten geprägten Landratswahl in nennenswertem Umfang verfälschen könnten, ist eher unwahrscheinlich. Das mag anders sein, wenn die Landratswahl gemeinsam mit einer allgemeinen Kommunalwahl durchgeführt wird. In diesem Fall kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Person in den Hintergrund tritt und parteipolitische Erwägungen den Wahlausgang dominieren.

Selbst wenn man aber unterstellt, dass die Chancengleichheit der Kandidaten in einem solchen Fall beeinträchtigt wird, ist ein solcher Eingriff durch überwiegende Belange gerechtfertigt. Wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zu Recht entschieden hat, ist die Berücksichtigung von Umständen, die die Wahlbeteiligung in positivem Sinne beeinflussen können, bei der Bestimmung des Wahltags nicht sachfremd, sondern ent-

94 BVerfGE 119, 331 (362).

95 Henneke (Fn. 88), Art. 28 Rn. 78; Tettinger (Fn. 80), Art. 28 Rn. 179 ff.

96 VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1098); vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 18.7.1996, 8 B 85/96, LKV 1997, 171 (172) – für den Bürgermeister.

97 Schliesky/Luch/Neidert (Fn. 1), S. 25.

98 In diesem Sinne wohl auch VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1098).

99 Zur Weite der gesetzlichen Eingriffsbefugnisse für die innere Kommunalverfassung BVerfGE 91, 228 (242 ff.); Henneke (Fn. 88), Art. 28 Rn. 86. Dem Bundesgesetzgeber sind wegen der ausschließlichen Länderkompetenz für das Kommunalrecht gem. Art. 70 GG entsprechende Regelungen dagegen verwehrt; dazu jüngst Hans-Günter Henneke, Von Argen zu GemEinen bei kontingentierten Optionen – Künftige SGB II-Organisationsformen nach Art. 91 e GG, Der Landkreis 2010, 159 (161 f.).

100 VGH BW, Beschl. v. 18.7.1994, 1 S 1885/95, NVwZ 1994, 1231 ff.; zur Geltung des Grundsatzes der Chancengleichheit auch für Einzelbewerber VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1099).

spricht der demokratischen Legitimationsfunktion der Wahl.<sup>101</sup> In dem Bemühen durch hohe Wahlbeteiligung ein für den Volkswillen repräsentatives Wahlergebnis zu erhalten, kann im Übrigen schon deshalb kein Verstoß gegen die Chancengleichheit liegen, weil auf diese Weise die Relation der Stimmenanteile sämtlicher Kandidaten soweit wie möglich ihrem tatsächlichen Rückhalt in der Gesamtbevölkerung angenähert wird.<sup>102</sup> Ganz im Einklang mit diesen Überlegungen hat auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen betont, dass gegen die Zusammenlegung von Kommunal- und Europawahlen keine Bedenken bestehen.<sup>103</sup> Für die gemeinsame Durchführung von Landrats- mit anderen Wahlen gilt dies ebenso.

Auch abgesehen von der Frage der zeitgleichen Abhaltung von Wahlen steht außer Zweifel, dass ein Wahltermin nicht nach Belieben festgesetzt werden darf. Dass es insoweit auch auf den Zeitraum ankommen kann, der zwischen dem Wahltermin und dem Amtsantritt des Gewählten liegt, hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in einem nicht unumstrittenen Urteil erst jüngst klargestellt.<sup>104</sup> Konkret zu entscheiden hatte das Gericht, ob es gegen das Demokratieprinzip verstößt, wenn zwischen dem Wahltag und der konstituierenden Sitzung der neugewählten kommunalen Vertretungskörperschaften ein Zeitraum von mindestens vier Monaten und 13 Tagen liegt. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Frage bejaht und deshalb das nordrhein-westfälische Gesetz über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen, das einmalig im Jahr 2009 diesen Effekt gehabt hätte, für verfassungswidrig erklärt. Nach Auffassung des Gerichts müssen Wahltermine so gelegt werden, „dass das ‚Ausgehen von Staatsgewalt‘ vom Volk im Sinne eines hinreichenden Legitimationsniveaus noch konkret erfahrbar und praktisch wirksam ist.“ Eine Gesamtschau der Regelungen zur Wahlterminierung erlaube Rückschlüsse auf eine gemeinsame Verfassungsüberzeugung, wonach dieses demokratische Gewährleistungsniveau nicht mehr erreicht werde, wenn zwischen Wahl und Konstituierung gewählter Gremien mehr als drei Monate liegen.<sup>105</sup>

Auch wenn diese Entscheidung den Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers für die Ausgestaltung des kommunalen Wahlrechts wohl allzu sehr eingeschränkt und den im Gesetzgebungsverfahren als Argumente für eine Zusammenlegung von Kommunal- und anderen Wahlen angeführten Gesichtspunkten zu wenig Gewicht beigemessen hat,<sup>106</sup> lassen sich die vom Verfassungsgerichtshof aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Anforderungen grundsätzlich auch auf Landratswahlen übertragen. Auch bei Landratswahlen darf zwischen dem

Tag der Wahl und demjenigen des Amtsantritts kein Zeitraum liegen, der so lang bemessen ist, dass er die legitimierende Wirkung des Wahlakts in Frage stellt. Jedenfalls diejenigen Regelungen einiger Landesgesetze,<sup>107</sup> die es im Interesse einer Zusammenlegung von Wahlen ermöglichen, den Termin für die Landratswahl um bis zu neun Monaten vor dem Tag des Ausscheidens des Amtsinhabers festzusetzen, dürften deshalb die äußerste Grenze des noch Zulässigen markieren.

### b) Die Stichwahl

Für den Fall, dass keiner der Kandidaten bei einer Landratswahl die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen kann, sieht das Wahlrecht nahezu aller Bundesländer die Durchführung einer Stichwahl zwischen den beiden Bestplatzierten des ersten Wahlgangs oder eine Wiederholungswahl vor, bei denen dann jeweils die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen für den Wahlsieg ausreicht. Demgegenüber ist in Nordrhein-Westfalen mit Gesetz vom 9. Oktober 2007<sup>108</sup> und in Thüringen mit Gesetz vom 9. Oktober 2008<sup>109</sup> der Stichentscheid für die Bürgermeister- und Landratswahlen abgeschafft worden. Auch in Niedersachsen wird aktuell über die Abschaffung der Stichwahl diskutiert. Während Thüringen dies aus koalitionspolitischen Gründen mittlerweile wieder rückgängig gemacht hat, hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen die Regelung als verfassungskonform gebilligt, dem nordrhein-westfälischen Gesetzgeber aber aufgegeben, „die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermag.“<sup>110</sup>

Ausschlaggebendes Motiv der Änderung des Wahlrechts war auch hier das Ziel, die Beteiligung an den Landrats- und Bürgermeisterwahlen zu erhöhen. Wie die Zahlen belegen,<sup>111</sup> liegt die Beteiligung an Stichwahlen häufig deutlich niedriger als im ersten Wahlgang – wenngleich z. B. in Bayern auch bei Stichwahlen hohe Beteiligungswerte erzielt werden. Ferner hat sich gezeigt, dass in der Mehrzahl der Fälle die Wahlsieger bei Bürgermeister- und Landratswahlen bereits im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit gewählt worden sind, sodass eine Stichwahl von vornherein entbehrlich war. Ausgehend von diesem Zahlenmaterial ist der nordrhein-westfälische Gesetzgeber zu der Einschätzung gelangt, dass die Bündelung der Wahlentscheidung auf einen einzigen Wahltermin zu einer breiteren demokratischen Legitimation des gewählten Kandidaten führt.

Aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen reicht dies als Begründung für eine Änderung des Wahlrechts aus. Einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit oder denjenigen der Chancengleichheit konnte das Gericht nicht erkennen.<sup>112</sup> Demgegenüber wird in der Literatur geltend gemacht, mit der Abschaf-

101 VerfGH Rheinl.-Pf., Entsch. v. 29.11.1983, 6 und 7/83, NVwZ 1984, 574 (575).

102 VerfGH Rheinl.-Pf., Entsch. v. 29.11.1983, 6 und 7/83, NVwZ 1984, 574 (576).

103 VerfGH NRW, Urt. v. 18.2.2009, 24/08, DÖV 2009, 676 (679).

104 VerfGH NRW, Urt. v. 18.2.2009, 24/08, DÖV 2009, 676 (676 ff.); zustimmend *Droege* (Fn. 85), DÖV 2009, 649 ff.; anders *Christian Waldhoff*, Manipulation von Wahlterminen durch die Zusammenlegung von Wahlen?, JZ 2009, 144 ff.

105 VerfGH NRW, Urt. v. 18.2.2009, 24/08, DÖV 2009, 676 (677 f.).

106 Vgl. dazu die zutreffenden Ausführungen bei *Waldhoff* (Fn. 104), JZ 2009, 144 ff.

107 § 38 Abs. 3 Satz 3 HessLKrO; § 55 Abs. 2 Satz 3 NdsLKrO.

108 GVBl 2007 S. 380.

109 GVBl 2008 S. 356.

110 VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1100).

111 Dazu *Henneke/Ritgen* (Fn. 51), Der Landkreis 2010, 222 ff.

112 *Henneke/Ritgen* (Fn. 51), Der Landkreis 2010, 222 ff.

fung der Stichwahlen würden die Wähler „genötigt“, unabhängig von ihrer eigentlichen Präferenz für einen von vornherein aussichtslos erscheinenden Kandidaten, demjenigen Kandidaten ihre Stimmen zu geben, dessen Aussichten, die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu erreichen, am besten sind, weil sie andernfalls riskierten, dass der Erfolgswert ihrer Stimme gleich Null ist.<sup>113</sup> Dieses Argument ist indes wenig überzeugend, weil – darauf weist der Verfassungsgerichtshof zu Recht hin – ein derartiges „taktisches“ Wahlverhalten generelle Folge der Mehrheitswahl ist<sup>114</sup> und die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Mehrheitswahl als solche außer Frage steht.<sup>115</sup>

Selbst wenn der Gesetzgeber den ihm von der Verfassung eingeräumten weiten Spielraum bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht überschritten haben sollte und des-

halb keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Abschaffung der Stichwahl bestehen, bleibt die Gefahr, dass Landräte mit vergleichsweise geringen relativen Mehrheiten in ihr Amt gewählt werden.<sup>116</sup> Die gleichzeitig vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit, gemeinsame Wahlvorschläge abzugeben, mag darüber hinaus dazu führen, dass es zu „Vorabkoalitionen“<sup>117</sup> kommt und ein Teil der eigentlichen Wahlentscheidung den Bürgern sozusagen entzogen wird. Schließlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass unabhängige Bewerber und Vertreter kleinerer Parteien durch die Abschaffung der Stichwahl benachteiligt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Mahnung des Verfassungsgerichtshofs zur genauen Evaluation der Änderung des Wahlmodus sehr ernst zu nehmen.

113 Krüper (Fn. 50), DÖV 2009, 758 (763 f.).

114 VerfGH NRW, Urt. v. 26.5.2009, VerfGH 2/09, NVwZ 2009, 1096 (1100).

115 Dazu zuletzt etwa BVerfGE 121, 266 (295 f.).

116 Bei der ersten Wahl in NRW hat sich diese Gefahr indes nicht realisiert, dazu Henneke/Ritgen (Fn. 51), Der Landkreis 2010, 222 (224).

117 Krüper (Fn. 50), DÖV 2009, 758 (764).

## BAR jeder Vernunft? – Zu Modalitäten der Direktwahl von Landräten

Am 21.4.2010 wurde im brandenburgischen Landkreis Barnim die Landratswahl durch Los entschieden, nachdem sich unmittelbar zuvor im Kreistag in zwei Wahlgängen für keinen der Bewerber eine absolute Mehrheit ergeben und die davor durchgeführte Direktwahl nach einer Stichwahl im zweiten Wahlgang im Januar 2010 zwar zu einer absoluten Stimmenmehrheit geführt hatte, das von der brandenburgischen Kommunalverfassung statuierte Zustimmungsquorum von 15 % der Wahlberechtigten aber knapp verfehlt worden war.

Der Sachverhalt gibt Anlass, sich im Folgenden näher mit dem Wahlrecht für die Direktwahl der Landräte in den einzelnen Ländern und den dabei erzielten Wahlbeteiligungsquoten zu befassen. Darüber hinaus sind aber auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben und rechtlichen Grundlagen für die Landratswahl in den Blick zu nehmen.<sup>1)</sup>

### A. Wahlrecht und Wahlbeteiligungsquoten in den Ländern

Der Hinweis auf die geringe Beteiligung bei Landratswahlen spielte zuletzt in Schleswig-Holstein eine Rolle als Argument für deren (Wieder-)Abschaffung.<sup>2)</sup> Auch in Brandenburg wird der Ruf nach einem neuerlichen

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke  
und Dr. Klaus Ritgen, Berlin

Revirement der gerade erst geänderten Kommunalverfassung laut, nachdem bei den ersten Direktwahlen in diesem Bundesland in einigen Landkreisen die Wahlbeteiligung unter 30 % lag. Dabei hat die Besorgnis vor einer (zu) niedrigen Wahlbeteiligung den Gesetzgeber in Brandenburg sogar dazu veranlasst, für den Fall, dass das Quorum unter 15 % liegt, einen Übergang des Wahlrechts auf den Kreistag vorzusehen (§ 72 Abs. 2 Satz 1 und 4 KWahlG). Die brandenburgischen Kreisbürger werden also mit dem Entzug des Wahlrechts sozusagen „bestraft“, wenn sie ihrer – wie es Art. 26 Abs. 3 der Verfassung Baden-Württembergs formuliert – „Bürgerpflicht“ nicht nachkommen und von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen. Geringe Wahlbeteiligungen – gerade auch auf kommunaler Ebene – sind aus demokratietheoretischer Sicht fraglos bedauerlich und sie können, wenn bestimmte Mindestwerte unterschritten werden, auch Zweifel an der gebotenen demokratischen Legitimation des oder der Gewählten wecken.

Insoweit sollten allerdings keine voreiligen Schlüsse gezogen werden. Abgesehen davon, dass eine niedrige Wahlbeteiligung hinsichtlich der Wahl des Betroffenen verfassungsrechtlich irrelevant ist<sup>3)</sup> und sich darüber hinaus mit guten Gründen vertreten lässt, dass bei Wahlen die notwendige Legitimation des Gewählten schon deshalb gegeben ist, weil für die Wahlberechtigten jedenfalls die Möglichkeit bestand, sich an der Wahl zu beteiligen<sup>4)</sup>, ist die Beteiligung an den Landratswahlen – von Ausnahmefällen abgesehen – keineswegs so gering, dass Anlass für eine grundsätzliche Umstellung des Wahlsystems besteht. Insbesondere lassen sich bemerkenswerte Unterschiede bei der Wahlbeteiligung in den einzelnen Ländern ausmachen. Diese mögen zum Teil auf schwer greifbaren Kriterien beruhen, doch gibt es fraglos auch Möglichkeiten, mit denen der Gesetzgeber der „Wahlmüdigkeit“ durch eine entsprechende Ausgestal-

<sup>1)</sup> Dazu ausf.: Henneke/Ritgen, DÖV, August 2010.

<sup>2)</sup> Vgl. Schliesky/Luch/Neidert, Die Wiedereinführung der mittelbaren Wahl von Landräten, 2008, S. 50 ff., 61 f.

<sup>3)</sup> Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 11, 29.

<sup>4)</sup> Krüper, DÖV 2009, 758, 762.

tion des Wahlverfahrens entgegenwirken kann. Ein Blick auf das Kommunalwahlrecht der Länder verdeutlicht insoweit eine erstaunliche Vielfalt, die sich insbesondere darauf erstreckt, ob die Wahl des Landrates gemeinsam mit oder getrennt von den Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften oder sonstigen Wahlen stattfinden soll oder darf, ob es eine Stichwahl oder nur einen Wahlgang gibt, ob der Erfolg der Wahl vom Erreichen bestimmter Quoren abhängig gemacht wird oder nicht. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf diejenigen Bundesländer, in denen die Landräte direkt gewählt werden.

## I. Bayern

Bayern ist mittlerweile das einzige Bundesland, in dem die gesetzliche Regelamtszeit des Landrats von sechs Jahren (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG) der Amtszeit des Kreistages entspricht (Art. 23 Abs. 1 GLKrWG). Dementsprechend soll der Landrat auch grundsätzlich gemeinsam mit dem Kreistag gewählt werden (Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG).<sup>5)</sup> Auch wenn die Amtszeit des Landrats und diejenige des Kreistags im Einzelfall nicht deckungsgleich sind – bspw. weil ein Landrat vor Ablauf seiner Amtszeit in den Ruhestand tritt und der neue Landrat deshalb in der laufenden Amtszeit eines Kreistages gewählt werden muss –, ist das Landesrecht erkennbar von dem Bemühen geprägt, die Amtszeiten und damit die Wahltermine zu harmonisieren. So kommt es etwa zu einer Verlängerung der Amtszeit des Landrats, wenn diese innerhalb der letzten zwei Jahre der Amtszeit des Kreistages beginnt (Art. 43 Abs. 2 GLKrWG). Die Amtszeit des Landrates endet in diesem Fall nicht nach Ablauf von sechs Jahren, sondern mit Ablauf der folgenden Amtszeit des Kreistags, kann also bis zu acht Jahren betragen. Umgekehrt kann der Kreistag – allerdings nur auf Antrag des Landrats –, dessen Amtszeit verkürzen und beschließen, dass sie vorzeitig mit dem Ablauf der Wahlzeit des Kreistages endet (Art. 42 Abs. 3 GLKrWG). Lassen sich die Amtszeiten der beiden Organe mit solchen Maßnahmen nicht in Übereinstimmung bringen, bleibt die Möglichkeit der Festsetzung eines gemeinsamen Wahltermins nach Art. 44 Abs. 3 GLKrWG. Dagegen ist gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen, die Landratswahl gemeinsam mit Bundestags-, Landtags- oder Europawahlen durchzuführen (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG). Ausnahmen können zwar zugelassen werden (Art. 10 Abs. 2 GLKrWG), insgesamt ist aber erkennbar, dass die gemeinsame Durchführung mit Wahlen, die nicht Kommunalwahlen sind, im Grundsatz vermieden werden soll. Für den Fall, dass die Landratswahl nicht gemeinsam mit der Kreistagswahl durchgeführt werden kann, sieht Art. 44 Abs. 1 Satz 2 GLKrWG dement-

sprechend sogar vor, dass die Wahl des Landrats bis zu sechs Monaten vor Ablauf der Amtszeit des amtierenden Landrats stattfindet, um jede Beeinflussung dieses Wahlaktes durch andere Wahlentscheidungen nach Möglichkeit auszuschließen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte. Erreicht im ersten Wahlgang keiner der Kandidaten diese Mehrheit, findet eine Stichwahl statt.

Die Beteiligung an den letzten Landratswahlen in Bayern lag zwischen 21,6 und 81 %. Bei den meisten Wahlen war eine Beteiligung von 50 % und mehr festzustellen. Insoweit wirkt sich fraglos aus, dass in Bayern die allgemeinen Landratswahlen gemeinsam mit den Kommunalwahlen stattfinden (zuletzt am 2.3.2008 mit Stichwahl am 16.3.2008). Die höchste Wahlbeteiligung erreichte ein Kandidat, dessen Wahl ausnahmsweise zeitgleich mit der Bundestagswahl am 18.9.2005 erfolgte. Aber auch bei „isolierten“ Landratswahlen werden hohe Beteiligungswerte erreicht, so z.B. 42,5 % bei der Wahl in Dillingen a. d. Donau vom 14.3.2010.<sup>6)</sup> Die Quoten bei Stichwahlen am 16.3.2008 lagen zwischen 36,1 und 57,7 %.

## II. Brandenburg

In Brandenburg beträgt die Amtszeit der Landräte acht Jahre, während die Kreistage für eine Dauer von fünf Jahren gewählt werden.<sup>7)</sup> Eine gemeinsame Durchführung der Landratswahlen mit den Wahlen zu den Vertretungskörperschaften ist dementsprechend nicht vorgesehen. Der brandenburgische Gesetzgeber hat sich vielmehr bewusst gegen eine Harmonisierung der Wahlperioden entschieden. Ausweislich der Begründung der Landesregierung soll auf diese Weise „das Verhältnis der Kreisorgane untereinander besser ausbalanciert“ werden.<sup>8)</sup> Regelungen, die das Zusammenlegen von Landratswahlen mit anderen Wahlen auf Landes-, Bundes- oder Europaebene betreffen, gibt es in Brandenburg nicht. Wie in Bayern ist eine Stichwahl vorgesehen, wenn im ersten Wahlgang keiner der Bewerber mehr als die Hälfte der Stimmen erlangt hat (§ 126 S. 2 KVerf iVm § 72 Abs. 2 S. 2 KWahlG). Anders als in den meisten anderen Bundesländern kommt es in Brandenburg für den Wahlerfolg allerdings nicht nur auf die Mehrheit der Stimmen an. Erforderlich ist vielmehr, dass mindestens 15 % der Wahlberechtigten für den Kandidaten gestimmt haben. Das gilt für die Wahl sowie für eine ggf. notwendige Stichwahl (§ 126 S. 2 KVerf iVm § 72 Abs. 2 S. 1 u. 4, Abs. 3 S. 1 KWahlG). Damit ist für die Landratswahl ein sog. Zustimmungsquorum<sup>9)</sup> statuiert, wie es etwa für die Abstimmung über Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene allgemein üblich, für Wahlen sonst aber in der Regel nicht vorgesehen ist.<sup>10)</sup>

Wird das Quorum nicht erreicht, geht das Wahlrecht auf den Kreistag über (§ 126 S. 2 KVerf iVm § 72 Abs. 2 S. 5, Abs. 3 S. 2 KWahlG).

Diese Regelung hat bei den ersten Direktwahlen in sechs Landkreisen Anfang 2010 erhebliche praktische Relevanz entfaltet. Keiner der Kandidaten erreichte im ersten Wahlgang die erforderliche Mehrheit. In der sich anschließenden Stichwahl konnte nur im Landkreis Oberspreewald-Lausitz ein Landrat direkt gewählt werden. In den übrigen Kreisen gelang es bei einer Wahlbeteiligung zwischen 20,5 und 29,1 % keinem Kandidaten, das Quorum von 15 % zu überschreiten.<sup>11)</sup> Im Landkreis Barnim führte auch die danach notwendig gewordene Wahl des Landrats durch den Kreistag in zwei Wahlgängen nicht zu einem klaren Ergebnis. Das Amt des Landrats musste wegen Stimmgleichheit verlost werden und fiel dem bisherigen Amtsinhaber zu.

## III. Hessen

Auch in Hessen ist die Wahlperiode der Landräte (6 Jahre, § 37 Abs. 6 LKrO) abweichend von derjenigen der Vertretungskörperschaft (5 Jahre, § 26 LKrO) geregelt. Die Landratswahlen finden somit in der Regel getrennt von den Kreistagswahlen statt; die Bestimmung eines gemeinsamen Wahltags ist aber möglich (§ 2 Abs. 3 KWahlG) und liegt nahe, wenn der Tag der Kreistagswahlen in die Periode fällt, während derer nach § 38 Abs. 3 Satz 1 LKrO die Wahl des Landrats nach dem Ausscheiden des bisherigen Amtsinhabers stattfinden muss. § 38 Abs. 3 S. 3 LKrO lässt sogar eine Verlängerung des insoweit regelmäßig maßgeblichen Zeitraums (sechs bis drei Monate vor Freiwerden der Stelle) um bis zu drei Monate zu. Der neue Landrat könnte also bis zu neun Monaten vor dem Ausscheiden des amtierenden Landrats gewählt werden. Anders als das bayerische Recht lässt das Wahlrecht Hessens im Übrigen auch die gemeinsame Durchführung von Landratswahlen mit anderen (Bundes-, Landtags- oder Europa-)wahlen zu (§ 2 Abs. 3

<sup>5)</sup> Auch im Saarland wird der Landrat grundsätzlich gleichzeitig mit dem Kreistag gewählt (§ 177 Abs. 1 KSVG). Allerdings ist hier die Amtszeit des Landrats mit zehn Jahren doppelt solange wie diejenige des Kreistages. Für den Fall, dass der Landrat während der Amtszeit des Kreistages aus dem Amt ausscheidet und nicht gleichzeitig mit der Wahl zu einem neuen Kreistag gewählt werden kann, trifft § 177 Abs. 3 iVm § 56 Abs. 3 KSVG eine Sonderregelung.

<sup>6)</sup> Quelle: <http://www.statistik.bayern.de/wahlen/kommunalwahlen/>, zuletzt besucht am 3.5.2010.

<sup>7)</sup> § 126; § 131 Abs. 1 iVm § 27 Abs. 2 BbgKVerf

<sup>8)</sup> LT-Drs. 4/5056, S. 301.

<sup>9)</sup> Zur Unterscheidung zwischen Zustimmungs- und Beteiligungsquorum zuletzt *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, in: Feld u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 40.

<sup>10)</sup> Dazu auch *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997, S. 234 f.

<sup>11)</sup> Quelle: [www.wahlen.brandenburg.de](http://www.wahlen.brandenburg.de).

KWahlG).<sup>12)</sup> In Hessen ist die Stichwahl vorgesehen (§ 37 Abs. 1b LKrO).

Hinsichtlich der Wahlbeteiligung ist für Hessen Folgendes festzustellen: die Beteiligungsquoten für die letzten Landratswahlen liegen zwischen 29,9 und 54,4 %. In sieben der insgesamt 21 hessischen Landkreise fand zuletzt eine Stichwahl bei Beteiligungsquoten zwischen 23,4 und 40 % statt. Bei den meisten Stichwahlen lag die Quote über 30 %. Die höchste Quote (54,4 %) wurde bei einer Landratswahl erreicht, die zugleich mit der hessischen Kommunalwahl vom 26.3.2006 stattfand, aber auch bei „isolierten“ Wahlen sind hohe Beteiligungsquoten möglich, so z.B. 40,5 % bei der Landratswahl in Hersfeld-Rotenburg vom 26.4.2009.<sup>13)</sup>

#### IV. Mecklenburg-Vorpommern

Die Amtszeit der Landräte in Mecklenburg-Vorpommern beträgt nach Maßgabe der Hauptsatzung mindestens sieben und höchstens neun Jahre (§ 116 Abs. 2 KV). Die Mitglieder des Kreistages werden dagegen nur für fünf Jahre gewählt (§ 105 Abs. 1 KV). Regelungen, die die gemeinsame Durchführung der Direktwahl mit den Kreistagswahlen oder mit sonstigen Wahlen erlauben oder verbieten, sind nicht ersichtlich. Die Stichwahl ist vorgesehen (§ 64 Abs. 2 KWahlG). Auch in Mecklenburg-Vorpommern gibt es eine Regelung, wonach für den Wahlerfolg ein Stimmenanteil von mindestens 15 % der Wahlberechtigten erforderlich ist (§ 56 Abs. 2 iVm 64 Abs. 3 S. 3 KWahlG). Anders als in Brandenburg greift die Vorschrift aber erst, wenn nur ein Bewerber zur Wahl steht. Wird die Mehrheit nicht erreicht – oder stellt sich von vornherein kein Kandidat der Abstimmung – geht das Wahlrecht auch hier auf den Kreistag über.

Die Wahlbeteiligung bei den letzten Landratswahlen in Mecklenburg-Vorpommern schwankt für Hauptwahlen zwischen 30,2 % und 51,1 %.<sup>14)</sup> Werte in der Nähe einer Beteiligung von 50 % wurden erreicht, wenn die Landratswahl gemeinsam mit einer Europawahl und/oder einer Kommunalwahl durchgeführt wurde. Bei den letzten Wahlen ist in fünf von zwölf Fällen eine Stichwahl notwendig geworden. Die Wahlbeteiligung lag hier zwischen 22,9 und 31,7 %. Die Stichwahl wurde in zwei Fällen nicht von dem Bewerber gewonnen, der im ersten Wahlgang die (relative) Mehrheit der Stimmen erzielt hatte. In einem dieser Fälle war ein Kandidat erfolgreich, der im ersten Wahlgang mit 24,1 % (2. Wahlgang: 60,9 %) seinem Konkurrenten, der 36,2 % erreicht hatte, deutlich unterlegen war.

#### V. Niedersachsen

In Niedersachsen beträgt die Amtszeit des Landrats acht Jahre (§ 55 Abs. 1 S. 2 LKrO),

der Kreistag wird für fünf Jahre (§ 28 Abs. 2 LKrO) gewählt. Wie in Hessen ist eine Erweiterung des Zeitraums, innerhalb dessen vor oder nach dem Ausscheiden des Amtsvorgängers der neue Landrat gewählt werden muss, um bis zu drei Monaten möglich, wenn dadurch die gemeinsame Durchführung der Direktwahl mit einer anderen Wahl erreicht werden kann (§ 55 Abs. 2 S. 3 LKrO). Die Stichwahl ist vorgesehen (§ 45g Abs. 2 S. 3 KWahlG), allerdings wird im Rahmen der aktuellen Reformüberlegungen über ihre Abschaffung diskutiert.<sup>14a)</sup> Gibt es nur einen Wahlbewerber, ist dieser nur dann mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt, wenn ein Mindestquorum von 25 % der Wahlberechtigten erreicht wurde (§ 45g Abs. 3 S. 1 KWahlG).

Der größte Teil der derzeit in Niedersachsen amtierenden Landräte wurde am 10.9.2006 – dem Tag der letzten Kreistagswahl – gewählt.<sup>15)</sup> An diesem Tag fanden in 21 der 38 Landkreise Landratswahlen statt. Stichwahlen wurden in vier Fällen erforderlich. Die Wahlbeteiligung bei diesen Wahlen lag i.d.R. über 50 %; sie schwankte zwischen 46,8 und 58,6 %, in den Stichwahlen zwischen 27,7 und 35,3 %. In zwei der vier Stichwahlen obsiegt Kandidaten, die im ersten Wahlgang nicht die meisten Stimmen erzielt hatten. In beiden Fällen waren die Abstände zwischen den Stimmenanteilen im ersten Wahlgang gering. Bei „isolierten“ Landratswahlen ist die Beteiligung niedriger. So gingen bspw. bei der Landratswahl in Soltau-Fallingb. vom 14.1.2007 29,7 % der Berechtigten zur Wahl.

#### VI. Nordrhein-Westfalen

Seit der jüngsten Änderung der nordrhein-westfälischen Kreisordnung beträgt die Wahlzeit der Landräte sechs Jahre (§ 44 Abs. 1 S. 1 LKrO), nachdem sie zuvor mit fünf Jahren der Wahlperiode der Vertretungskörperschaft entsprochen hatte. Gleichzeitig wurde die Stichwahl abgeschafft. Gewählt ist also, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt; ggf. entscheidet das Los (§ 46c Abs. 2 KWahlG). Gibt es nur einen Wahlbewerber, ist dieser – wie nach dem Recht Niedersachsens – nur dann mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt, wenn ein Mindestquorum von 25 % der Wahlberechtigten erreicht wurde (§ 46c Abs. 2 S. 4 KWahlG).<sup>16)</sup> Bestimmungen zur gemeinsamen Durchführung von Wahlen gibt es nicht.

Entsprechend der ursprünglich vorgesehenen Harmonisierung der Wahlperioden fanden in den meisten Landkreisen Nordrhein-Westfalens die letzten Landratswahlen gemeinsam mit den Kreistagswahlen am 30.8.2009 statt.<sup>17)</sup> Die Beteiligung lag zwischen 48,9 und 61,7 %, in der Regel aber über 50 %. In 20 der 27 Landkreise, in denen Wahlen stattfanden, wurde der Landrat

mit einer Mehrheit von über 50 % der abgegebenen Stimmen gewählt; lediglich in sieben Kreisen wurden Landräte also mit relativer Stimmenmehrheit gewählt. Der geringste Wert lag bei 38,5 %.

#### VII. Rheinland-Pfalz

Die Amtszeit der rheinland-pfälzischen Landräte beträgt acht Jahre (§ 45 Abs. 1 LKrO), die Kreistage werden für fünf Jahre (§ 22 Abs. 1 S. 2 LKrO) gewählt. Eine Stichwahl findet statt (§ 46 Abs. 1 S. 3 LKrO). Stellt sich nur ein Bewerber zur Wahl, ist dieser bereits gewählt, wenn er mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Anderenfalls – und dann, wenn es keine Bewerbung gibt – wird der Landrat durch den Kreistag gewählt (Art. 50 Abs. 1 Verf., § 46 Abs. 2 LKrO). § 46 Abs. 4 S. 1 LKrO sieht vor, dass die Frist, innerhalb derer der Nachfolger eines aus seinem Amt ausscheidenden Landrats gewählt werden muss, bis auf einen Monat vor Freiwerden der Stelle verkürzt werden kann, wenn dadurch die gleichzeitige Durchführung der Wahl mit einer anderen Wahl ermöglicht wird. Zur Wahlbeteiligung bei Landratswahlen sind keine Daten verfügbar.

#### VIII. Saarland

Mit zehn Jahren verfügen seit kurzem die saarländischen Landräte über die längste Amtszeit in Deutschland (§ 177 Abs. 3 iVm § 31 Abs. 2 KSVG). Da die Amtszeit der Kreistage fünf Jahre beträgt (§ 158 Abs. 1 KSVG), ist es grundsätzlich möglich, die Landratswahlen gemeinsam mit einer Kreistagswahl durchzuführen. § 177 Abs. 3 iVm § 56 Abs. 1 KSVG sieht dies ausdrücklich vor. Scheidet der Landrat während der Amtszeit des Kreistages aus dem Amt aus und erfolgt die Wahl nicht gleichzeitig mit der Kreistagswahl, so wird der Nachfolger für die Zeit bis zum 30.9. des Jahres, in dem die nächste Amtszeit des Kreistages endet, gewählt. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die nächste Landratswahl wieder gemeinsam mit der Kreistagswahl stattfinden kann (§ 177 Abs. 3 iVm § 46 Abs. 3 KSVG). Eine Stichwahl ist vorgesehen (§ 79 KWahlG). Für den Fall, dass es nur einen bzw. keinen Bewerber gibt, entspricht die Rechtslage im Saarland den Regelungen in Rheinland-Pfalz.<sup>18)</sup>

<sup>12)</sup> In diesem Fall bedarf es zur Festlegung des Wahltags allerdings der Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Kreistages, vgl. § 42 S. 3 KWahlG

<sup>13)</sup> Quelle: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/wahlen/index.html>.

<sup>14)</sup> Quelle: [www.statistik-mv.de](http://www.statistik-mv.de).

<sup>14a)</sup> Der Niedersächsische Landkreistag hat die Abschaffung der Stichwahl einstimmig abgelehnt.

<sup>15)</sup> Quelle: [www.aktuelle-wahlen-niedersachsen.de](http://www.aktuelle-wahlen-niedersachsen.de).

<sup>16)</sup> Zum Bedeutungsgehalt dieser Vorschrift VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1096, 1100.

<sup>17)</sup> Quelle: [www.wahlergebnisse.nrw.de](http://www.wahlergebnisse.nrw.de).

<sup>18)</sup> Vgl. §§ 76 Abs. 6, Abs. 4 S. 2, 78 Abs. 3, Abs. 2 S. 4 KWahlG.

In den Landkreisen des Saarlandes fanden die letzten Landratswahlen seinerzeit noch für eine Amtszeit von acht Jahren überwiegend am 13.6.2004 gemeinsam mit der Kommunalwahl statt. Die Wahlbeteiligung lag zwischen 54,8 und 63,8 %. Soweit eine Stichwahl notwendig geworden ist, betrug die Wahlbeteiligung 35 bzw. 36,7 %.<sup>19)</sup>

## IX. Sachsen

In Sachsen beträgt die Amtszeit der Landräte sieben Jahre (§ 47 Abs. 3 LKrO). Der Kreistag wird für fünf Jahre gewählt (§ 29 LKrO). Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Erreicht keiner der Kandidaten diese Mehrheit, findet eine Neuwahl – also keine Stichwahl – statt, bei der erfolgreich ist, wer die höchste Stimmenzahl erlangt (§ 44 Abs. 2 LKrO). Anders als nach dem Recht der meisten Länder üblich, findet in Sachsen selbst dann kein Übergang des Wahlrechts auf den Kreistag statt, wenn kein Wahlvorschlag eingereicht wurde. In diesem Fall wird mit „leerem“, von den Wahlberechtigten individuell mit einem Namen zu versehendem Stimmzettel gewählt (§ 56 iVm §§ 42, 43 Abs. 3 KWahlG), wobei im ersten Wahlgang obsiegt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erlangt hat, während in dem sich ggf. anschließenden zweiten Wahlgang die einfache Mehrheit entscheidet (§ 44 Abs. 2 LKrO). Eine vergleichbare Regelung gibt es sonst nur noch in Bayern (Art. 40 Abs. 2 GLKrWG).

Aufgrund der Kreisgebietsreform fanden die letzten Landratswahlen in Sachsen gemeinsam mit der Wahl zu den Kreistagen am 8.6.2008 statt.<sup>20)</sup> Die Wahlbeteiligung schwankte zwischen 40,8 und 56,7 %. In fünf Fällen wurden Neuwahlen mit Beteiligungswerten zwischen 22,6 und 36 % erforderlich. Obsiegt hat jeweils derjenige Kandidat, der bereits im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten hatte.

## X. Sachsen-Anhalt

Auch in Sachsen-Anhalt beträgt die Amtszeit der Landräte sieben Jahre (§ 47 Abs. 1 S. 1 LKrO) bei einer auf fünf Jahre bemessenen Wahlperiode des Kreistages (§ 26 Abs. 1 S. 1 LKrO). Die Stichwahl ist vorgesehen (§ 47 Abs. 2 LKrO). Vorschriften, die die gemeinsame Durchführung von Wahlen regeln, sind nicht ersichtlich.

Die letzten Landratswahlen in Sachsen-Anhalt fanden aufgrund der Kreisgebietsreform in den davon betroffenen neun Landkreisen gemeinsam mit den Wahlen zum Kreistag am 22.4.2007 statt.<sup>21)</sup> Die Wahlbeteiligung lag zwischen 32,3 und 46,2 %. In fünf Fällen wurde eine Stichwahl fällig. Bei diesen Wahlen schwankte die Beteiligung zwischen 16,6 und 22,1 %. In zwei Stichwahlen obsiegt ein Kandidat, der im ersten Wahlgang nur den zweiten Platz belegt hatte. In den

beiden von der Kreisgebietsreform nicht betroffenen Landkreisen Altmarkkreis Salzwedel und Stendal wurden die Landräte ohne weitere Wahlen an diesem Tag 2005 bzw. 2008 gewählt.

## XI. Thüringen

Die Amtszeit der Landräte in Thüringen beträgt sechs Jahre (§ 106 Abs. 2 ThürKO), diejenige der Kreistage fünf Jahre (§ 102 Abs. 2 ThürKO). Vorschriften, die die gemeinsame Durchführung von Wahlen regeln, gibt es auch in Thüringen nicht. Bemerkenswert ist, dass Thüringen nach Bildung der Großen Koalition die zuvor von der CDU-Landtagsmehrheit abgeschaffte Stichwahl mit Gesetz vom 26.2.2010 wieder eingeführt hat.<sup>22)</sup>

Die letzte allgemeine Landratswahl in Thüringen fand am 7.5.2006 statt.<sup>23)</sup> An diesem Tag wurden auch die Bürgermeister einiger Gemeinden gewählt. Die Wahlbeteiligung lag zwischen 36,3 und 47,7 %. In sechs Fällen wurde eine Stichwahl notwendig, mit Beteiligungsquoten zwischen 24 und 35,5 %. In allen Stichwahlen obsiegt die Kandidaten, die auch den ersten Wahlgang gewonnen hatten.

## B. Bewertung

Die vorstehend mitgeteilten statistischen Daten machen vor allem eines deutlich: sieht man von Brandenburg und den Stichwahlen in Sachsen-Anhalt ab, bewegen sich die Beteiligungsquoten bei Landratswahlen deutschlandweit im Schwerpunkt in einer Spannweite zwischen 40 und 50 %, mit Ausschlägen nach unten, aber auch nach oben. Die Wahlbeteiligung liegt damit zwar im Durchschnitt unterhalb der Quoten bei Bundestags- und Landtagswahlen, bewegt sich aber noch auf einem akzeptablen Niveau. Die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen liegt zum Teil deutlich unter den Quoten, die im ersten Wahlgang erreicht wurden. Bemerkenswert ist, dass in den Stichwahlen keineswegs immer derjenige Kandidat gewinnt, der im ersten Wahlgang die relative Mehrheit erzielt hat.

Eine im Vergleich zu anderen Wahlen geringe Beteiligung ist im Übrigen kein Phänomen, das nur bei Landratswahlen zu beobachten wäre. Betrachtet man die Beteiligung an den Wahlen der Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten, die nach Größenverhältnissen und Aufgabenbestand ihrer Kommunen besser mit den Landräten zu vergleichen sind als die Bürgermeister der kreisangehörigen Städte, so ergeben sich keine signifikanten Unterschiede. So lag die Beteiligungsquote bei den zuletzt in Niedersachsen durchgeführten Oberbürgermeisterwahlen zwischen 42,3 und 49,3 % und damit tendenziell noch unter den Quoten der zeitgleich stattfindenden Landratswahlen. Auch ein Blick auf die – beispielhaft

herausgegriffenen – Wahlen in den hessischen Städten Darmstadt (46 %), Frankfurt (33,6 %) und Offenbach (38,9 %) lässt nicht den Schluss zu, die Beteiligung an Landratswahlen sei tendenziell geringer. Die Beteiligung an den Landratswahlen lässt sich mithin – jedenfalls bundesweit betrachtet – nicht als Hinweis für eine angebliche fehlende Identifikation und Verbundenheit der Kreisbevölkerung mit ihrem Kreis deuten<sup>24)</sup>, es sei denn, man wolle dies auch für die Bewohner der kreisfreien Städte behaupten. Richtig dürfte vielmehr sein, was das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern mit Blick auf die von ihm verworfene Kreisgebietsreform ausgeführt hat: „Eine geringe Wahlbeteiligung kann mancherlei Ursachen haben. Als Beleg für mangelnde Identifikation reicht sie noch nicht aus.“<sup>25)</sup> Auch als Argument, mit dem eine unterschiedliche Ausgestaltung des Wahlmodus für die Hauptverwaltungsbeamten in den Kreise einerseits und den Städten andererseits gerechtfertigt werden soll, taugt die Wahlbeteiligung nicht.<sup>26)</sup>

Unbestreitbar ist allerdings, dass die Wahlbeteiligung steigt, wenn die Landratswahlen gemeinsam mit anderen Wahlen stattfinden. Dies ist allerdings keine Besonderheit für Landratswahlen, sondern gilt grundsätzlich, also z.B. auch bei der gemeinsamen Durchführung von Kommunal- und Europawahlen. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass einige Länder Regelungen vorgesehen haben, die es ermöglichen und fördern, Landratswahlen gemeinsam mit anderen Wahlen durchzuführen, zumal auf diese Weise nicht nur die Wahlbeteiligung gesteigert, sondern auch der mit der Durchführung von Wahlen stets verbundene organisatorische Aufwand verringert werden kann. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen eine solche Praxis grundsätzlich nicht.<sup>27)</sup> ■

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Hauptgeschäftsführer,  
und Dr. Klaus Ritgen, Referent,  
Deutscher Landkreistag, Berlin

<sup>19)</sup> Quelle: www.saarland.de.

<sup>20)</sup> Quelle: www.statistik.sachsen.de/wahlen.

<sup>21)</sup> Quelle: www.statistik.sachsen-anhalt.de.

<sup>22)</sup> GVBl S. 36.

<sup>23)</sup> Quelle: www.wahlen.thueringen.de.

<sup>24)</sup> In diese Richtung aber *Schliesky/Luch/Neidert* (o. Fußn. 2), S. 62.

<sup>25)</sup> LVerfG MV, DVBl 2007, 1102, 1109 f.

<sup>26)</sup> So *Schliesky/Luch/Neidert* (o. Fußn. 2), S. 61 f., allerdings nur bezogen auf Zahlen aus Schleswig-Holstein.

<sup>27)</sup> Dazu ausf.: *Henneke/Ritgen*, (o. Fußn. 1), DÖV 2010 sub IV.

# Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen Stand 21.10.2009





DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

[www.landkreistag.de](http://www.landkreistag.de)

[info@landkreistag.de](mailto:info@landkreistag.de)

