



Magdeburg, 28.11.2022
10-12-03/11 li-bo

Vorschläge zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit

I.

Vorschläge auf der Grundlage des Fragebogens zur Ermittlung des Bedarfs einer Fortentwicklung des allgemeinen Kommunalverfassungsrechtes (KVG LSA)

A) Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Deregulierung

- Durchführung von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren (§§ 25, 26 KVG LSA)
 - a) Zur Verfahrenserleichterung sollte die Möglichkeit geschaffen werden, gesammelte Unterschriften für Einwohneranträge und Bürgerbegehren bereits vor ihrer Einreichung durch die Kommunalverwaltung prüfen zu können.
 - b) Es sollte ein Zeitraum festgelegt werden (zum Beispiel 6 Monate), in dem die erforderlichen Unterstützungsunterschriften für einen Einwohnerantrag oder ein Bürgerbegehren zu sammeln sind. Wird die Anzahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften in diesem Zeitraum nicht erreicht, ist das Plebiszit gescheitert. Hierdurch würde eine Verfahrensbeschleunigung eintreten und zugleich die Rechtssicherheit erhöht. Die zweimonatige Ausschlussfrist gegen Beschlüsse der Vertretung sollte jedoch unberührt bleiben.
- Erweiterung der Regelungen für kommunalwirtschaftliche Betätigung (§§ 128 ff. KVG LSA)
 - a) Durch gesetzliche Regelung sollte klargestellt werden, dass die kommunalwirtschaftliche Betätigung von Städten und Gemeinden zur Erzeugung und Einspeisung regenerativer Energien grundsätzlich zulässig ist. Dies gilt für die Beteiligung an Unternehmen zur Erzeugung regenerativer Energien entsprechend.

Mit der am 29.07.2022 in Kraft getretenen Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, wonach Errichtung und Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen

Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen, ist es erforderlich, dass Kommunalverfassungsgesetzes an die bundesgesetzlichen Ziele anzupassen.

Auch unter Berücksichtigung des Klimawandels, des Umweltschutzes und der Energiekrise muss es allen Kommunen möglich sein, sich bei Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien selbst zu betätigen. Dabei ist die Gewinnerzielungsabsicht vom öffentlichen Zweck gedeckt, wenn die wirtschaftliche Betätigung dem Nutzen der Bürgerschaft und der örtlichen Wirtschaft dient.

Um die Akzeptanz erneuerbarer Energien zu erhöhen, muss die kommunalwirtschaftliche Betätigung auch die Gründung von und die Beteiligung an Bürgergesellschaften oder -genossenschaften umfassen.

- b) In § 128 Abs. 2 und 3 Satz 1 ist die Aufzählung der privilegierten Betätigungen um die Gesundheitsversorgung zu erweitern. Die Corona-Pandemie hat noch einmal deutlich gemacht, wie wichtig die öffentliche Gesundheitsversorgung ist. Sie dient eindeutig einem öffentlichen Zweck und ist für die Versorgung der Bevölkerung unabdingbar.

Für die Aufnahme der Gesundheitsversorgung in die Aufzählung nach Abs. 2 spricht vor allem die demografische Entwicklung, insbesondere im ländlichen Raum. Hier wohnen überdurchschnittlich viele ältere Menschen, die einen höheren und differenzierteren Versorgungsbedarf haben als jüngere Menschen. Zugleich steigt das Durchschnittsalter der Ärzte; darüber hinaus gibt es einen erheblichen Mangel an Pflegekräften. Den Gemeinden muss es deshalb im Rahmen der Daseinsvorsorge möglich sein, ohne Weiteres im Bereich der Gesundheitsversorgung tätig werden zu können.

Die Ergänzung der Aufzählung in Abs. 3 Satz 1 ist insbesondere erforderlich, weil kommunale Krankenhäuser und ihre medizinischen Versorgungszentren zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung nur in Ausnahmefällen Arztpraxen erwerben dürfen, wenn sich diese außerhalb ihres Gemeindegebietes befinden. Dies kann zur Folge haben, dass viele Arztpraxen keine Praxisnachfolger finden, mit allen Nachteilen für die im ländlichen Bereich wohnende Bevölkerung.

In anderen Bundesländern wurde die Gesundheitsversorgung bereits den privilegierten Betätigungen zugeordnet (vgl. u. a. § 107 Absätze 2 Satz 1 Nr. 1 sowie 4 GO NRW).

B) Verbesserung der Akzeptanz für die gesellschaftliche Teilhabe

- Einwohnerversammlungen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA)

Die Durchführung von Einwohnerversammlungen in rein digitaler oder hybrider Form sollte ermöglicht werden.

Transparenz und Akzeptanz kommunalpolitischen Handelns werden hierdurch gefördert. Dies dient der Verbesserung und Erleichterung der gesellschaftlichen Teilhabe. Eine breitere Öffentlichkeit kann in die Diskussion über kommunal bedeutende Angelegenheiten einbezogen werden.

C) Stärkung des ehrenamtlichen kommunalen Mandates durch Verbesserung der Rahmenbedingungen

- Mitwirkungsverbot (§ 33 KVG LSA)

Ein Bedarf, die Regelungen zum Mitwirkungsverbot fortzuentwickeln, wird nicht gesehen. Allerdings sollte Abs. 2 (Mitwirkungsverbot aufgrund beruflicher Tätigkeit) sprachlich überarbeitet und klarer formuliert werden, da es in der Praxis immer wieder zu Auslegungsfragen kommt.

D) Anpassung der Rahmenbedingungen an die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie

- Durchführung von Bürgerentscheiden (§ 27 KVG LSA)

Es wird vorgeschlagen, Bürgerentscheide zukünftig auch mit der Möglichkeit einer Briefabstimmung (analog zur Briefwahl) durchzuführen.

Hierdurch würde insbesondere die Teilnahme von behinderten Bürgern erleichtert und zum anderen die Organisation und das Abstimmungsverfahren des Bürgerentscheides vereinfacht. Im Ergebnis werden personelle und finanzielle Ressourcen gespart.

E) Rechtssicherheit

- Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften (§ 8 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA)

Die Frist für die Geltendmachung von Verfahrens- oder Formvorschriften sollte von einem Jahr auf 6 Monate verkürzt werden. In der Folge würden sowohl Satzungen als auch Beschlüsse der Vertretung, die unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften zustande gekommen sind, bereits nach 6 Monaten bestandskräftig werden; das erhöht die Rechtssicherheit kommunalen Handelns.

- Allgemeine Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten in den Sitzungen der Vertretung und der Ausschüsse (§§ 48 Abs. 2, 49 Abs. 2 und 67)

Sofern der Hauptverwaltungsbeamte verhindert ist (z. B. Urlaub, Dienstreise, Krankheit) sollte dem allgemeinen Vertreter ein Teilnahmerecht (beratende Stimme) an den Sitzungen der Vertretung und der Ausschüsse eingeräumt werden.

Ein Teilnahmerecht begründet sich aus den vertretungsweise wahrzunehmenden Aufgaben des Hauptverwaltungsbeamten bei der Vorbereitung der Beschlüsse der Vertretung und als Leiter der Verwaltung (§§ 65, 66 KVG LSA) ab.

F) Sonstige Änderungen

- Erstmalige Erstellung des Gesamtabchlusses (§ 119 Abs. 6 KVG LSA)

Die Pflicht zur erstmaligen Erstellung des Gesamtabchlusses sollte zunächst auf das Jahr 2028 verschoben werden. Vor dem Hintergrund der großen Schwierigkeiten bei der Erstellung der Jahresabschlüsse ist es geboten, die Ausgestaltung der Gesamtkonsolidierung nochmals eingehend zu erörtern, insbesondere um notwendige Ausnahmen und Erleichterungen zu erschließen. Sinnvoll wäre, zu diesem Zweck die Umsetzung der EPSAS in nationales Recht abzuwarten, da hier einschlägige Mindestvorgaben zu erwarten sind, an denen sich die rechtliche Ausgestaltung in Sachsen-Anhalt zu orientieren hätte. Eine Verschiebung des Termins vom Haushaltsjahr 2023 auf das Haushaltsjahr 2028 ist deshalb sachgerecht.

G) Weitere Anregungen zur Änderung des KVG LSA

- Einwohnerantrag, Bürgerentscheid - Fristverlängerung in Notsituationen (§§ 25 Abs. 4 Satz 2, 26 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA)

Die zweimonatige Ausschlussfrist für die Einreichung von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Vertretung sollte mit Blick auf die in der Corona-Pandemie gesammelten Erfahrungen (insbesondere Kontaktbeschränkungen) durch eine Öffnungsklausel erweitert werden, die es der Vertretung ermöglicht, durch Beschluss die Frist auf höchstens 6 Monate zu verlängern.

- Ausscheiden aus der Vertretung (§ 42 KVG LSA)

Der Vertretung sollte das Recht eingeräumt werden, ein Mitglied, das durch Wort oder Tat die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes und der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt bekämpft, auszuschließen.

Nicht zuletzt das Phänomen der Reichsbürger und das Leugnen der Existenz der Bundesrepublik Deutschland verbreiten sich zunehmend und sind vereinzelt sogar in den Vertretungen zu verzeichnen. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung soll einerseits die Mitglieder der Vertretung an ihre Pflichten erinnern und andererseits Handlungsmöglichkeiten der Vertretung im Falle der Zuwiderhandlung schaffen. Eine entsprechende Bestimmung findet sich zum Beispiel in § 31 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

- Bekanntmachung der Sitzungen der Vertretung (§ 52 Abs. 4 i. V. m. § 9 Abs. 4 KVG LSA)

§ 52 Abs. 4 sollte um eine Regelung ergänzt werden, wonach bei (festgelegter) Internetbekanntmachung der Sitzungen der Vertretung und der Ausschüsse die gemäß § 9 Abs. 4 erforderliche zusätzliche Hinweisbekanntmachung (durch Aushang, Amtsblatt oder Zeitung) entfällt.

- Interessenvertreter, Beauftragte, Beiräte (§ 79 KVG LSA)

Die Worte „sowie Beiräte bilden“ sowie das Wort „Beiräte“ in der Überschrift sollten gestrichen werden, da § 80 eine abschließende Regelung über Beiräte enthält (Deregulierung).

- Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen (§ 80 KVG LSA)

In Satz 1 ist das Wort „sollen“ durch das Wort „kann“ zu ersetzen.

Ob und inwieweit Kinder und Jugendliche, Senioren, Menschen mit Behinderungen, Zuwanderer und andere gesellschaftlich bedeutsame Gruppen bei Planungen und Vorhaben zu beteiligen sind, sollte in das Ermessen der Kommunen gestellt werden. Hierdurch wird auch die Bedeutung des Hauptorgans Vertretung, deren Mitglieder unmittelbar demokratisch legitimiert sind, unterstrichen. Die Option, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse gesellschaftlich relevanter Gruppen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, bliebe weiterhin bestehen.

- Aufgaben des Ortschaftsrates (§ 84 Abs. 3 KVG LSA)

- a) In Satz 1 sollten die Worte „kraft Gesetzes“ gestrichen werden, um auch die dem Bürgermeister durch Hauptsatzung oder Beschluss übertragenen Aufgaben in die Entscheidungszuständigkeit des Ortschaftsrates übertragen zu können.
- b) In Satz 2 sollte Ziff. 8 (Vergabe) gestrichen werden. Die Regelung ist aufgrund des formalisierten Vergaberechtes entbehrlich. Dem Ortschaftsrat verbleibt faktisch kein Handlungsspielraum bei der Entscheidung über die Auftragsvergabe. Allenfalls kann es um die Beurteilung der Frage gehen, welches das wirtschaftlichste Angebot ist. Die Prüfung und Entscheidung ist jedoch für ehrenamtliche Mandatsträger kaum leistbar und sollte deshalb dem Hauptverwaltungsbeamten obliegen.

- Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung (§ 99 Abs. 3 und 4 KVG LSA)

Die Umlageerhebung knüpft seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2014 an die Bedarfsdeckung an und ist damit nicht auf den Ausgleich des Ergebnishaushaltes beschränkt. Insoweit geht sie deutlich über die Zielstellung des neuen kommunalen Haushaltsrechtes hinaus und bedarf deshalb präzisierender, rechtlicher Vorgaben.

- Insbesondere der Vorrang eigener Konsolidierungsbemühungen und die Einschränkung der Rücklagenbildung sollten anknüpfend an den damaligen Diskussionsstand mit dem Innenministerium im Jahr 2013/2014 wieder aufgegriffen werden. Ebenfalls sind Fragen der Doppelfinanzierung von Vermögensgegenständen zu erörtern.
- Klärungsbedürftig sind die Folgen der Kumulierung von Umlagen bei den Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden. Hier ist eine Regelung erforderlich, die die Summe der Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen auf maximal 100 % der Umlagegrundlagen begrenzt, und zwar unter Berücksichtigung der Gleichrangigkeit der Umlagekörperschaft.

- Haushaltskonsolidierung/Umgang mit krisenbedingten Defiziten (§ 100 Abs. 3 bis 6 KVG LSA)

Die während der Corona-Pandemie eingeführten, bewährten und aktuell wieder zum Einsatz kommenden Haushaltserleichterungen (zum Beispiel vorübergehende Freistellung von der Konsolidierungsverpflichtung bei krisenbedingten Defiziten) sollten durch eine gesetzliche Regelung als dauerhafte Instrumente zur Krisenbewältigung verstetigt werden.

Die Corona-Pandemie, die Auswirkungen des Ukrainekrieges sowie die aktuelle Gasmangel-lage und Energiepreiskrise zeigen, dass es zur unbürokratischen Bewältigung der hieraus resultierenden Haushaltsprobleme erweiterter Unterstützungsmaßnahmen und rechtlicher Instrumentarien bedarf. Haushaltsrechtliche Erleichterungen, die bereits gesetzlich verankert sind, sollten eine Säule denkbarer Instrumentarien bilden.

- Fortgeltung der Kreditermächtigungen (§ 108 Abs. 3 KVG LSA)

Die Regelungen zur Fortgeltung der Ermächtigung für Kredite (§ 108 Abs. 3 KVG LSA) und Investitionen (§ 19 Abs. 2 KomHVO) sind nicht mehr zeitgemäß und überarbeitungsbedürftig.

Die Kreditermächtigung gilt aktuell nur weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr erlassen ist. Dieser Zeitraum ist nicht deckungsgleich mit der Fortgeltung der Ermächtigungen für Investitionen, insbesondere für Baumaßnahmen und gefährdet deshalb die Finanzierung dieser Investitionen (vor allem wenn eine erneute Veranschlagung des notwendigen Kredites nicht genehmigungsfähig wäre).

- Insgesamt ist der Realisierungszeitraum von Investitionen in den letzten Jahren deutlich länger geworden und geht häufig über den Zeitraum von zwei Jahren hinaus. Insoweit bilden die rechtlichen Regelungen auch die Realität nicht mehr sachgerecht ab und bedürfen der Überarbeitung.
- Sicherheiten zugunsten Dritter (§ 109 KVG LSA)

Im Rahmen einer Überarbeitung der Vorschrift sollte geregelt werden, dass

- a) Sicherheiten nicht nur für Investitions-, sondern auch für Liquiditäts- und Kontokorrentkredite genehmigungsfähig sind
- b) die Laufzeiten dieser Kredite mittel- bis langfristig sein können und
- c) auch die Gewährung von Zuschüssen für kommunale Unternehmen möglich ist.

Grundsätzlich müssen die kommunalen Unternehmen ihre Liquidität eigenständig gewährleisten. Die aktuell dramatischen Preissteigerungen, insbesondere durch die Energiepreiskrise, zeigen die Notwendigkeit rechtlicher Regelungen auf, die es den kommunalen Trägern ermöglichen, zielgerichtet und zügig tätig zu werden.

- Korrektur der Eröffnungsbilanz (§ 114 Abs. 7 KVG LSA)

Die vom Innenministerium überlegte, unbefristete Korrekturmöglichkeit der Eröffnungsbilanz wird unterstützt.

- Unterwertverkauf (§ 115 KVG LSA)

Abs. 1 sollte anknüpfend an eine Wirtschaftlichkeitsprüfung den Unterwertverkauf ausdrücklich zulassen. In begründeten Einzelfällen sollte auch ein Verkauf zum Erinnerungswert (1 Euro) möglich sein. In der Praxis ist, insbesondere aufgrund des Leerstandes, gelegentlich ein Verkauf von Vermögensgegenständen zum vollen Wert nicht möglich. § 115 Abs. 1 ordnet zwar an, dass „in der Regel“ ein Verkauf zum vollen Wert zu erfolgen hat und lässt somit Ausnahmen zu. In der Umsetzung erweist sich diese Regelung gleichwohl als nicht ausreichend, um pragmatische und den örtlichen Verhältnissen entsprechende Entscheidungen treffen zu können.

- Beschluss über den Jahresabschluss (§ 120 Abs. 1 KVG LSA)

Die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses sollte von 4 auf 6 Monate verlängert werden. Die Erfahrungen bei der Erstellung der Jahresabschlüsse weisen auf eine im Vergleich zu kameralen Abschlüssen enorm gesteigerte Komplexität hin, der durch die Fristverlängerung angemessen Rechnung getragen würde. Entsprechende Überlegungen des Innenministeriums werden insoweit unterstützt.

- Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes (§ 139 Abs. 4 Satz 1 KVG LSA)

Abs. 4 Satz 1 sollte gestrichen werden. Es bedarf vielmehr der gesetzlichen Klarstellung, dass dem Leiter und den Prüfern des Rechnungsprüfungsamtes auch andere, nicht weisungsgebundene Aufgaben (zum Beispiel Anti-Korruptionsbeauftragter, Datenschutzbeauftragter) übertragen werden können.

- Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes (§ 140 Abs. 3 KVG LSA)

Abs. 3 bestimmt, dass die Kommune in ihren Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit darauf hinzuwirken hat, dass dem zuständigen Rechnungsprüfungsamt bzw. dem Landesrechnungshof die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. In der Praxis wirft die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „hinzuwirken“ immer wieder Fragen auf. Unklar ist, welche Maßnahmen die Kommune konkret ergreifen muss, um den Gesetzesauftrag zu erfüllen. Im Übrigen erschließt sich die Notwendigkeit einer zusätzlichen Prüfung neben der obligatorischen Prüfung der kommunalen Unternehmen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nicht. Im Ergebnis sollte § 140 Abs. 3 gestrichen werden.

- Ausführung des Gesetzes (§ 161 Abs. 2 KVG LSA)

Die Verordnungsermächtigung nach Abs. 2 Satz 1 sollte nicht auf das Vorliegen einer epidemischen und pandemischen Lage beschränkt bleiben. Die Auswirkungen des Ukrainekrieges sowie die dadurch ausgelöste Inflation und Energiekrise zeigen deutlich, dass jederzeit Situationen möglich sind, die ein unverzügliches und schnell-

les Handeln erfordern. Deshalb sollte auch die in Abs. 2 Satz 4 dem Landtag zugewiesene Aufgabe, das Vorliegen einer Krisensituation festzustellen, der Landesregierung oder dem Ministerium für Inneres und Sport obliegen.

II.

Vorschläge auf der Grundlage des Fragebogens zur Ermittlung des Bedarfes einer Fortentwicklung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG-LSA)

A) Fortentwicklung der Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit

- Fortentwicklung der Zweckvereinbarungen (§ 3 GKG LSA)

Die Gestaltungsmöglichkeiten für die kommunale Kooperation über eine Zweckvereinbarung sollten erweitert werden, um insbesondere die Möglichkeit zur Durchführung verschiedener Aufgaben im Rahmen einer Zweckvereinbarung regeln zu können.

Im Falle einer delegierenden Zweckvereinbarung sollte durch eine gesetzliche Regelung die Möglichkeit eröffnet werden, dass sich die übertragende Kommune einzelne Mitwirkungsrechte und/oder -pflichten einräumen lassen kann (analog zu den Gestaltungsmöglichkeiten der Zweckverbandsmitglieder in der Verbandsversammlung).

B) Fortentwicklung der Verfassung und Verwaltung eines Zweckverbandes

- Formwechsel eines Zweckverbandes (§ 15 a GKG LSA)

Die Möglichkeit der Umwandlung eines Zweckverbandes in eine Anstalt öffentlichen Rechts oder in eine Kapitalgesellschaft sollten erweitert werden, und zwar unter den Voraussetzungen einer Zwei-Drittel-Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmen (Einleitung des Verfahrens) und Zustimmung aller Verbandsmitglieder (Beschlüsse der Vertretungen).

- Anzuwendende Vorschriften (§ 16 GKG LSA)

In Abs. 1 sollte klargestellt werden, dass auch in öffentlichen Sitzungen der Verbandsversammlung Fragestunden für die im Verbandsgebiet wohnenden Personen sowie ansässigen Wirtschaftsunternehmen vorzusehen sind.