

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Frau Ministerin Dr. Tamara Zieschang
Halberstädter Str. 2
39112 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Sparkasse MagdeBurg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Liebenehm
Durchwahl: 0391 5924-320

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Datum

31-05040-7/16/40352/2023; 19. 7. 2023

10-12-11 li-bo

20. 9. 2023

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechtes

Sehr geehrte Frau Ministerin,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu dem von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechtes Stellung nehmen zu können.

Bei dieser Gelegenheit möchten wir zunächst die gute Zusammenarbeit mit den Referaten 31 und 32 Ihres Hauses im Rahmen der Ermittlung des Änderungsbedarfes kommunalrechtlicher Vorschriften hervorheben. Dies gilt auch für die Informationen zum Stand der Erarbeitung des Referentenentwurfes.

Ausdrücklich begrüßen wir den vorgesehenen Abbau der Genehmigungsvorbehalte und Anzeigepflichten, die Erweiterung und Erleichterung der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigungen sowie die Klarstellung der Beteiligungsrechte der Kommunalen Spitzenverbände. Dennoch erfüllt der Gesetzentwurf nicht alle Erwartungen an die notwendige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, gerade mit Blick auf die Kommunalwahlen im Jahr 2024.

Besonders hervorheben möchten wir folgende Punkte unserer Stellungnahme, die als Anlage beigelegt ist:

I.

Arbeit und Finanzierung der Fraktionen

Die Ergänzung des § 44 KVG LSA um die Absätze 2 bis 4 lehnen wir ab; sie sind nicht erforderlich.

Der RdErl. des MI vom 20. 3. 2007 – 31.11 – 10005 – zur Fraktionsfinanzierung beschreibt die Zulässigkeit, den Umfang, die Ausgestaltung und die Grenzen der Fraktionsfinanzierung (einschließlich der personellen Ausstattung) umfänglich. Der sich daraus ergebende Rahmen auch für die Fraktionsarbeit hat sich in der Praxis etabliert. Es gibt deshalb keinen Anlass zu weiteren gesetzlichen Regelungen.

Durchführung hybrider Gremiensitzungen

Die Ergänzung des Gesetzes um einen neuen § 56 b (Durchführung von hybriden Sitzungen) lehnen wir ab. Der Gemeinderat ist die Vertretung des Volkes in den Gemeinden. Es gelten die Grundsätze der repräsentativen Demokratie. Der persönliche Austausch mit den Bürgern auf kommunaler Ebene, insbesondere im Rahmen der Fragestunden in den Sitzungen, ist ein wesentlicher Bestandteil einer gelebten Demokratie, insbesondere auch bei kritischen Themen. Eine mögliche persönliche Abwesenheit von Mitgliedern bei den Sitzungen könnte das Vertrauen in das demokratische Zusammenwirken nachhaltig schwächen, da dies als Desinteresse ausgelegt werden könnte. Hinzu kommen die Erfahrungen mit technischen Problemen im Zusammenhang mit der Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen während der Corona-Pandemie.

Inkrafttreten der Haushaltsatzung

Die Ergänzung des § 102 KVG LSA um einen Abs. 3 lehnen wir ab.

Die Intention der vorgeschlagenen Neuregelung lässt sich nicht mit den Zielsetzungen vereinbaren, die durch die Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechtes erreicht werden sollen. Die Regelung ist auch nicht geeignet, die Aufarbeitung der Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen.

Sie schränkt vielmehr die Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen massiv ein, da sie bis zur vollständigen Aufholung ihrer Jahresabschlussarbeiten dauerhaft in die vorläufige Haushaltsführung geraten. Ebenso wird die Entscheidungsfähigkeit der Kommunalaufsichtsbehörden massiv eingeschränkt, da ihnen unabhängig von den maßgeblichen Gründen keinerlei Ermessensspielraum für eine abweichende Entscheidung verbleibt.

Erforderlich und sachgerecht sind anstelle einer gesetzlichen Regelung einzelfallbezogene Entscheidungen der Kommunalaufsichtsbehörden, die im Rahmen des Opportunitätsprinzips bei der Ermessensausübung ohne weitere gesetzliche Änderungen getroffen werden können.

Erstellung des Gesamtabchlusses

Wir schlagen vor, die Verpflichtung für die erstmalige Erstellung des Gesamtabchlusses nach § 119 KVG LSA auf das Haushaltsjahr 2028 zu verschieben. Die im Entwurf vorgeschlagene Verschiebung auf das Jahr 2025 ist nicht zielführend, da hierfür bereits jetzt und im

Haushaltsjahr 2024 vorbereitende Maßnahmen getroffen werden müssten, obwohl das Gesetz erst zum 1. Juli 2024 in Kraft treten soll.

II.

Abschließend möchten wir auf unsere weiteren Vorschläge zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften hinweisen, insbesondere zu §§ 79 (Interessenvertreter, Beauftragte, Beiräte) und 80 (Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen) KVG LSA.

In der Überschrift des § 79 KVG LSA sollte das Wort „Beiräte“ und in der Vorschrift sollten die Worte „Beiräte bilden“ gestrichen werden, da § 80 KVG LSA den Sachverhalt abschließend regelt.

Darüber hinaus schlagen wir vor, § 80 KVG LSA von einer Soll-Vorschrift in eine Kann-Vorschrift umzugestalten.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung muss es den Kommunen freigestellt bleiben, ob und inwieweit Kinder und Jugendliche, Senioren, Menschen mit Behinderungen, Zuwanderer und andere gesellschaftlich bedeutsame Gruppen bei Planungen und Vorhaben beteiligt werden. Vorgaben des Gesetzgebers werden der Funktion und Bedeutung des Hauptorgans Vertretung, deren Mitglieder unmittelbar demokratisch legitimiert sind, nicht gerecht. Die Option, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse gesellschaftlich relevante Gruppen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, bleibt auch mit der von uns vorgeschlagenen Gesetzesänderung unverändert bestehen.

Wir bekräftigen diese Position nicht zuletzt deshalb, weil zu dem Gesetzentwurf eine Reihe von Institutionen, die Partikularinteressen einzelner gesellschaftlicher Gruppen vertreten, angehört werden.

Auch mit Blick auf die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, anlässlich der Kommunalwahlen am 9. Juni 2024 zu kandidieren, sollte die Landesregierung sehr sorgsam abwägen, wie weit den Vertretern von Einzelinteressen gegenüber den gewählten Mandatsträgern weitgehende Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Die kommunale Selbstverwaltung ist vorrangig auf Bürgerinnen und Bürger angewiesen, die sich in der Vertretung ehrenamtlich für das gesamte Aufgabenspektrum der Kommune, einschließlich deren Haushaltsfragen, interessieren, engagieren und sich für eine gesamte Wahlperiode binden.

Für vertiefende Gespräche stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer

Anlage



Magdeburg, 20. 9. 2023
10-12-11 li-bo

Stellungnahme zum Entwurf für ein Drittes Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechtes

Art. 1 - Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit

§ 12 (Verbandsgeschäftsführer, Verwaltung des Zweckverbandes)

Abs. 2 ist um eine Übergangsregelung für die derzeit mit einem Anstellungsvertrag beschäftigten Verbandsgeschäftsführer zu ergänzen.

Begründung:

Mit der Neufassung des Abs. 2 ist beabsichtigt, den Status der Verbandsgeschäftsführer dahingehend zu ändern, dass diese in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden sollen. Die Verbandssatzung kann abweichend bestimmen, dass der Verbandsgeschäftsführer im Angestelltenverhältnis beschäftigt wird. Damit soll die Verbeamtung entgegen der bislang offenbar geläufigen Praxis der Regelfall werden, die Beschäftigung mit einem Anstellungsvertrag hingegen einen faktischen Begründungszwang (da sie zukünftig satzungsrechtlich zu verankern wäre) unterliegen.

Für die derzeit mit einem Anstellungsvertrag beschäftigten Verbandsgeschäftsführer fehlt es jedoch an einer Übergangsregelung, um diese Beschäftigungsverhältnisse bis zum Auslaufen der jeweiligen zeitlichen Befristung durchgehend zu legitimieren.

Die Neuregelung sollte deshalb ausschließlich auf zukünftig gewählte Verbandsgeschäftsführer anzuwenden sein.

Art. 2 (Kommunalverfassungsgesetz)

§ 25 (Einwohnerantrag)

In Abs. 2 Satz 2 sind die Worte „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“ zu streichen, stattdessen ist das Wort „Einwohnerantrag“ einzufügen.

Begründung:

Redaktionelle Änderung. Die Vertrauenspersonen können nur hinsichtlich des Einwohnerantrages verbindliche Erklärungen abgeben.

§ 44 (Fraktionen)

Die vorgeschlagene Ergänzung der Vorschrift um die Abs. 2 - 4 wird abgelehnt.

Begründung:

Die Erweiterung der Regelung um Vorschriften zum Status und zur Finanzierung der Fraktionen ist nicht erforderlich. Der Runderlass des MI vom 20.3.2007 - 31.11 - 10005 - zur Fraktionsfinanzierung in den Kommunen beschreibt die Zulässigkeit, den Umfang, die Ausgestaltung und die Grenzen der Fraktionsfinanzierung (einschließlich der personellen Ausstattung), die Kontrolle der Fraktionszuschüsse und die Rechtsfolgen bei Auflösung von Fraktionen umfassend. Der sich daraus ergebende Rahmen der Fraktionsarbeit hat sich in der Praxis etabliert.

Es gibt im Übrigen keinen Anlass zu der Vermutung, dass die Unterstützungsregelungen für die Fraktionen in den Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden generell außerhalb des rechtlichen Rahmens liegen könnten. Tatsächlich werden kommunale Haushaltsmittel, wenn überhaupt, nur in vernachlässigbarer Höhe eingesetzt. Sogar in einem Teil der größeren Städte werden keinerlei finanzielle Unterstützungen für die Fraktionen des Stadtrates gewährt. Weitergehende Regelungen durch den Gesetzgeber sind entbehrlich.

§ 56 b (Durchführung von hybriden Sitzungen)

Die Ergänzung des Gesetzes um die Möglichkeit, dass die Vertretung und ihre Ausschüsse auch außerhalb von außergewöhnlichen Notsituationen hybride Sitzungen durchführen können, soweit die Hauptsatzung dies zulässt, wird abgelehnt.

Begründung:

Der Gemeinderat ist die gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG zu wählende Vertretung des Volkes in den Gemeinden. Es gelten die Grundsätze der repräsentativen Demokratie. Der persönliche Austausch mit den Bürgern auf kommunaler Ebene, insbesondere im Rahmen der Fragestunden in den Sitzungen, ist ein wesentlicher Bestandteil einer gelebten Demokratie, insbesondere auch bei kritischen Themen. Eine mögliche persönliche Abwesenheit von Mitgliedern des Gemeinderates an den Sitzungen könnte das Vertrauen in das demokratische Zusammenwirken nachhaltig schwächen, da dies als Desinteresse ausgelegt werden könnte. In der Abwägung ist die Durchführung von hybriden Sitzungen deshalb auf außergewöhnliche (Not-) Situationen zu beschränken.

Die Erfahrungen bei der Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen während der Corona-Pandemie haben im Übrigen deutlich gemacht, dass technische Probleme an den Endgeräten die Teilnahme der Zugeschalteten an den Sitzungen in hybrider Form nicht absichern. Die Rechtssicherheit ist in diesen Fällen nicht gewährleistet, sodass im Nachgang Beschlüsse des Gremiums rechtlich angreifbar sind. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass der Ausbau vorhandener Internetverbindungen im ländlichen Raum nicht so weit fortgeschritten ist, dass eine störungsfreie Sitzungsteilnahme gewährleistet ist.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass für nichtöffentliche Teile einer Sitzung keineswegs die Nichtöffentlichkeit durchweg hergestellt bzw. sichergestellt werden kann. Eine diesbezügliche Kontrolle ist schwer bzw. nicht möglich.

§ 76 a (Einrichtung und Betrieb interner Meldestellen)

- a) Es wird vorgeschlagen, Abs. 1 Satz 2 um eine Regelung zu ergänzen, wonach die interne Meldestelle einer Kommune ebenfalls als gemeinsame interne Meldestellen für deren kommunale Unternehmen zuständig sein kann, selbst wenn die Zahl der Beschäftigten

gemäß § 14 Abs. 2 HinSchG die Zahl von 249 übersteigt.

Begründung:

Durch den in Satz 2 des Entwurfes vorgesehenen Verweis auf § 14 HinSchG wäre eine gemeinsame interne Meldestelle der Kommune und ihrer Unternehmen mit in der Regel 50-249 Beschäftigten möglich. Sinnvoll wäre es jedoch, wenn eine bei der Kommune einzurichtende Meldestelle generell auch für deren kommunale Unternehmen zuständig sein kann, selbst wenn diese im Einzelfall über mehr als 249 Beschäftigte verfügt.

- b) Die erstmalige Einrichtung und der Aufbau des Betriebes einer internen Meldestelle stellen eine neue kommunale Aufgabe dar. Auch wenn es sich hierbei um eine sogenannte Existenzaufgabe handelt, die sowohl die öffentliche Hand als auch die Wirtschaft gleichermaßen trifft und die Konnexitätspflicht nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA nicht auslöst, erwarten wir - mit Blick auf die angespannte kommunale Finanzsituation - dass das Land den Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden eine Anschubfinanzierung gewährt, bis die für den Betrieb der internen Meldestellen entstehenden laufenden Kosten bei der Bedarfsermittlung des Finanzausgleichsgesetzes berücksichtigt und ausgeglichen werden.

§ 96 (Bürgermeister)

Wir schlagen vor, in Abs. 4 folgenden neuen Satz 2 einzufügen:

„Hinsichtlich seiner Aufgaben finden §§ 66 Abs. 1 Satz 2 und 45 Abs. 5 Satz 2 entsprechend Anwendung.“

Begründung:

Die Ergänzung dient der Klarstellung des Aufgabenbereiches der ehrenamtlich tätigen Bürgermeister. Der ehrenamtliche Bürgermeister ist Organ der Mitgliedsgemeinde. Ihm sind gemäß § 95 KVG LSA insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Einberufung und der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates zugewiesen. Darüber hinaus regelt § 96 Abs. 4 Satz 9 die Rechtsstellung des Bürgermeisters im Gemeinderat und in den Ausschüssen. Die sich aus der Organstellung - auch im Vergleich zur Einheitsgemeinde - ergebenden Personalrechtsbefugnisse nach § 45 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA und die Entscheidungsverantwortung für Geschäfte der laufenden Verwaltung nach § 66 Abs. 2 KVG LSA nennt die Vorschrift bislang nicht. Eine Ergänzung ist erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Aufgaben in der kommunalen Praxis regelmäßig von den Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden wahrgenommen werden. Diesbezügliche Regelungen zur Abgrenzung der Aufgaben von Gemeinderat und Bürgermeistern finden sich deshalb auch in den Hauptsatzungen der Mitgliedsgemeinden. Die Regelung dient somit auch der Rechtssicherheit.

§ 102 (Erlass der Haushaltsatzung)

Die vorgeschlagene Ergänzung um den neuen Abs. 3 wird abgelehnt.

Begründung:

Die Intention der vorgeschlagenen Neuregelung lässt sich nicht mit Zielsetzungen vereinbaren, die durch die Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechtes erreicht werden sollen. Sie ist auch nicht geeignet, die Aufarbeitung der Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen.

Sie schränkt einerseits die Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen massiv ein, die sie bis zur vollständigen Aufholung ihrer Jahresabschlussarbeiten dauerhaft in die vorläufige Haushaltsführung geraten. Darüber hinaus schränkt sie massiv die Entscheidungsfähigkeit der Kommunalaufsichtsbehörden ein, denn unabhängig von den maßgeblichen Gründen verbleibt den Kommunalaufsichtsbehörden keinerlei Ermessensspielraum für eine abweichende Entscheidung.

Erforderlich und sachgerecht sind vielmehr einzelfallbezogene Entscheidungen der Kommunalaufsichtsbehörde, die im Rahmen der Ermessensausübung ohne weitere gesetzliche Änderungen gemäß §§ 143 ff KVG LSA getroffen werden können.

§ 110 (Liquiditätssicherung)

a) Abs. 2 Satz 2 sollte wie folgt formuliert werden:

„Die Ermächtigung gilt weiter, bis die nächste Haushaltsatzung erlassen ist.“

Durch die Änderung würde sichergestellt, dass die Ermächtigung bis zum Erlass einer weiteren Haushaltsatzung, also auch dann weitergeht, wenn in einem Jahr keine Haushaltsatzung erlassen werden kann. Gründe hierfür können beispielsweise in einem anhängigen Klageverfahren liegen. Im Übrigen ist ein mehrjähriges Verharren von Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung nicht auszuschließen. Der Gesetzgeber muss daher Vorsorge treffen, auch diesen Kommunen ein Minimum an Handlungsfähigkeit zu sichern.

b) Abs. 3 sollte der Kommunalaufsichtsbehörde die Möglichkeit eröffnen, im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung auch eine Überschreitung des in der Haushaltsatzung festgesetzten Höchstbetrages der Liquiditätskredite zuzulassen.

Begründung:

Eine Überschreitung des Höchstbetrages der festgesetzten Liquiditätskredite kann insbesondere dann erforderlich werden, wenn die beabsichtigte Änderung in § 102 Abs. 3 umgesetzt wird. Auch mit Blick auf die aktuelle Inflation muss im Gesetz Vorsorge dafür getroffen werden, dass mehrjährig in der vorläufigen Haushaltsführung befindliche Kommunen handlungsfähig bleiben.

§ 119 (Gesamtabschluss)

In Abs. 6 sollte die Verpflichtung für die erstmalige Erstellung eines Gesamtabchlusses auf das Haushaltsjahr 2028 verschoben werden.

Begründung:

Die im Entwurf vorgeschlagene Verschiebung der erstmaligen Erstellung des Gesamtabchlusses auf das Jahr 2025 ist nicht zielführend, da hierfür bereits jetzt und im Haushaltsjahr 2024 vorbereitende Maßnahmen getroffen werden müssten (zum Beispiel Anpassung der Kontenrahmenpläne). Dies gilt insbesondere mit Blick auf das geplante Inkrafttreten des Gesetzes am 1.7.2024 und der weiterhin aufzuholenden Jahresabschlüsse.

In diesem Zusammenhang sollte die Ausgestaltung der Gesamtkonsolidierung noch einmal geprüft werden um festzustellen, welche Daten für die Kommunen und für externe Adressaten von Interesse sind und welche Anforderungen für die Erstellung des Gesamtabchlusses sich

hieraus konkret ableiten. Eine kritische Aufwand-Nutzen-Analyse sollte überzogene Regularien reduzieren, bevor eine verpflichtende Vorgabe des Gesamtabschlusses erfolgt. Diskutiert werden sollte hierbei auch die Frage, ob gegebenenfalls der Beteiligungsbericht inhaltlich so aufgewertet werden kann, dass er die erforderlichen Daten liefert und so einen Gesamtabschluss ersetzen könnte. So wie der Gesamtabschluss aktuell ausgestaltet ist, sind Steuerungspotenziale nicht ersichtlich.

§ 129 (Unternehmen in Privatrechtsform)

Es wird vorgeschlagen, Abs. 3 um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Die Pflicht gilt nur für Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten.“

Begründung:

Abs. 3 bestimmt, dass die Regelungen des § 76 a zur Errichtung weiterer Meldestellen entsprechend anzuwenden sind. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob nur kommunale oder kommunal kontrollierte Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten (analog zu den Regelungen nach § 12 Abs. 2 HinSchG) von der Pflicht der Errichtung der Meldestellen betroffen sind. Denn der in § 76 a auch in Bezug genommene § 12 Abs. 2 HinSchG verweist ausschließlich auf private Beschäftigungsgeber nach § 12 Abs. 1 und stellt auf die landesrechtlichen Regelungen bei Gemeinden und deren Beteiligungen ab.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung soll deshalb klargestellt werden, dass nur kommunale oder kommunal kontrollierte Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten unter diese Regelung fallen.

§ 150 (Genehmigungen)

Die vorgehende Ergänzung in Abs. 1 Satz 2 sollte entfallen.

Begründung:

Auf die Ausführungen zu § 102 Abs. 3 wird verwiesen.

§ 161 (Ausführung des Gesetzes)

Die Verordnungsermächtigung nach Abs. 2 Satz 1 sollte nicht nur auf das Vorliegen einer landesweiten epidemischen oder pandemischen Lage beschränkt bleiben.

Begründung:

Die Auswirkungen des Ukrainekrieges sowie die dadurch ausgelöste Inflation und Energiekrise zeigen deutlich, dass jederzeit Situationen möglich sind, die ein unverzügliches und schnelles Handeln des Ordnungsgebers 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.

Weitere Vorschläge zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes

§ 49 (Beratende Ausschüsse)

Wir schlagen vor, Abs. 3 Satz 1 wie folgt neu zu formulieren und einen neuen Satz 2 anzufügen:

„Die Vertretung kann die beratenden Ausschüsse durch sachkundige Einwohner ergänzen, die widerruflich als Mitglieder mit beratender Stimme tätig sind; die §§ 41 und 47 Abs. 1 gelten entsprechend. Die Vertretung stellt die sich danach ergebende Verteilung der sachkundigen Einwohner auf die Fraktionen und die sich daraus ergebende Ausschussbesetzung durch Beschluss fest.“

Begründung:

Die Änderungen dienen der Klarstellung. Die bisherige Regelung in Satz 1 der Vorschrift wird - entgegen der Intention - vor Ort teilweise so ausgelegt, dass die Vertretung und nicht die Fraktion abschließend darüber entscheiden kann, welche sachkundigen Einwohner zukünftig in dem beratenden Ausschuss mitwirken.

§ 52 (Bekanntmachung der Sitzungen der Vertretung)

Abs. 4 sollte um eine Regelung ergänzt werden, wonach im Falle der durch die Hauptsatzung festgelegten Internetbekanntmachung der Sitzungen der Vertretung und der Ausschüsse die gemäß § 9 Abs. 4 erforderliche zusätzliche Hinweiskanntmachung (durch Aushang, Amtsblatt oder Zeitung) entfällt.

Begründung:

Der Vorschlag dient der Verfahrenserleichterung und dem Bürokratieabbau.

§ 53 (Einberufung der Vertretung und der Ausschüsse)

Wir schlagen vor, Abs. 1 Satz 1 wie folgt neu zu fassen:

„Die Vertretung tritt spätestens einen Monat *nach Beginn der Wahlperiode* zur konstituierenden Sitzung zusammen; zu ihr kann bereits vor Beginn der Wahlperiode einberufen werden.“

Begründung:

Die nächsten Kommunalwahlen finden am 9. Juni 2024 statt. Die neue Wahlperiode der Vertretungen beginnt am 1. Juli 2024. Die konstituierenden Sitzungen müssten nach der geltenden Regelung in Abs. 1 Satz 1 in der Zeit vom 1. bis 9. Juli 2024 stattfinden. Da die Schulferien im kommenden Jahr bereits am 24. Juni beginnen, können Probleme hinsichtlich der notwendigen Beschlussfähigkeit nach § 55 Abs. 1 KVG LSA entstehen. Die vorgeschlagene Änderung würde den Zeitkorridor zur Durchführung der konstituierenden Sitzung dauerhaft erweitern und den Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden die nötige Flexibilität bei der Festlegung des jeweiligen Sitzungstermins einräumen.

§ 79 (Interessenvertreter, Beauftragte, Beiräte)

Es wird vorgeschlagen, das Wort „Beiräte“ in der Überschrift und die Worte „sowie Beiräte bilden“ im Text der Vorschrift zu streichen.

Begründung:

Der Vorschlag dient der Deregulierung. § 80 regelt den Sachverhalt bereits abschließend.

§ 80 (Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen)

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

Begründung:

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. Vorgaben des Gesetzgebers werden der Funktion und Bedeutung des Hauptorgans Vertretung, deren Mitglieder unmittelbar demokratisch legitimiert sind, nicht gerecht. Die Option, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse gesellschaftlich relevante Gruppen in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, bliebe weiterhin bestehen.

§ 98 (Allgemeine Haushaltsgrundsätze)

Die in Abs. 3 Nr. 2 festgesetzte Frist für die Ausgleichsverpflichtung des Finanzhaushaltes sollte nochmals mindestens auf den 1.1.2028 verschoben werden.

Begründung:

Der aktuelle Entwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes umfasst einen Zeitraum von drei Jahren (2024-2026). Der Zeitraum soll auch genutzt werden, um in einem weiteren Gutachten die vertikale Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu beleuchten und das dann folgende Finanzausgleichsgesetz entsprechend der im Gutachten ermittelten Ergebnisse anzupassen. Insoweit sollte mindestens eine Übergangszeit von einem Jahr zwischen dem Inkrafttreten des umfassend novellierten Finanzausgleichsgesetzes bis zum Eintritt der Ausgleichsverpflichtung des Finanzhaushaltes festgelegt werden. Denn eine angemessene Finanzausstattung ist die grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Kommunen der Ausgleichsverpflichtung überhaupt nachkommen können.

§ 99 (Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung)

- a) Es wird vorgeschlagen, in Abs. 3 Satz 1 die Worte „um seinen erforderlichen Bedarf zu decken“ zu streichen und an deren Stelle die Worte „zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes“ einzufügen.

Begründung:

Der Ausgleich des Ergebnishaushaltes ist das Kernelement des neuen kommunalen Haushaltsrechtes. Das aktuelle Anknüpfen am Bedarf eröffnet den Umlagekörperschaften auch die Beschaffung von über den Haushaltsausgleich hinausgehenden Einnahmen, ohne dass Folgefragen, wie zum Beispiel zur Höhe des Eigenkapitals einer Umlagekörperschaft oder der Doppelfinanzierung des Anlagevermögens jemals erörtert wurden.

- b) Es wird vorgeschlagen, in Abs. 4 die Worte „um ihren erforderlichen Bedarf zu decken“ zu streichen und an deren Stelle die Worte „zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes“ einzufügen.

Begründung:

Auf die Ausführungen zu Abs. 1 wird Bezug genommen.

- c) § 99 sollte um eine Regelung zur Kumulierung von Umlagen ergänzt werden.

Begründung:

Allein die Kumulierung von Kreisumlage und Verbandsgemeindeumlage kann in der Praxis dazu führen, dass eine Gemeinde über 100 v. H. ihre maßgeblichen Einnahmen an die Umlagekörperschaft geben muss. Hinzu kommen können beispielsweise noch Umlagen für Zweckverbände etc. Deshalb ist eine Regelung zur Kumulierung der Umlagen erforderlich, um einerseits ein „Windhund-Verfahren“ unter den Umlagekörperschaften zu vermeiden und andererseits, um den umlagepflichtigen Gemeinden auch einen Mindestverbleib eigener Einnahmen zu gewährleisten.

§ 104 (vorläufige Haushaltsführung)

Die in Abs. 2 statuierte Höchstgrenze der Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sollte aufgehoben werden.

Begründung:

Die fixe Höchstgrenze geht an den praktischen Erfordernissen, insbesondere in Anbetracht der anhaltenden Inflation vorbei und könnte dazu führen, dass Kommunen in vorläufiger Haushaltsführung die bereits die begonnenen oder unaufschiebbaren Investitionsmaßnahmen nicht fortführen bzw. aufgreifen können. Durch den Verweis auf § 108 Abs. 2 Satz 2 ist bereits sichergestellt, dass die Aufnahme eines Kredites von der Kommunalaufsichtsbehörde nur dann genehmigt werden kann, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit in Einklang stehen. Insoweit ist eine weitere Begrenzung der Höhe nach nicht erforderlich.

§ 107 (Verpflichtungsermächtigungen)

Abs. 3 sollte wie folgt neu formuliert werden:

„Verpflichtungsermächtigungen gelten weiter bis die *nächste* Haushaltsatzung erlassen ist.“

Begründung:

Durch die Änderung wird sichergestellt, dass die Verpflichtungsermächtigungen bis zum Erlass einer weiteren Haushaltsatzung, also auch dann weiter gelten, wenn in einem Jahr keine Haushaltsatzung erlassen werden kann. Gründe hierfür können beispielsweise in einem anhängigen Klageverfahren liegen. Sofern die im Gesetzentwurf von der Landesregierung vorgeschlagene Regelung beschlossen würde, ist ein mehrjähriges Verharren einiger Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung nicht auszuschließen. Der Gesetzgeber muss deshalb Vorsorge treffen, auch diesen Kommunen ein Minimum an Handlungsfähigkeit zu sichern.

§ 108 (Kreditaufnahme)

Die Regelungen zur Fortgeltung der Ermächtigung für Kredite in Abs. 3 sowie für Investitionen gemäß § 19 Absatz 2 KomHVO sind überarbeitungsbedürftig.

Begründung:

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

Wie bekannt, 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.

§ 120 (Beschluss über den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss, Entlastung)

In Abs. 1 Satz 1 sollte die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses von 4 auf 6 Monate verlängert werden.

Begründung:

Die Erfahrungen bei der Erstellung der Jahresabschlüsse weisen auf eine im Vergleich zu kameralen Abschlüssen enorm gesteigerte Komplexität hin. Zudem erschwert der sich stetig verstärkende Fachkräftemangel das Anwerben des hierfür benötigten, ausreichend qualifizierten Personals. Diesen Umständen würde durch die Fristverlängerung im tolerablen Umfang Rechnung getragen.

§ 133 (Planung, Jahresabschluss und dessen Prüfung bei Unternehmen in Privatrechtsform)

In Abs. 1 Nr. 3 sollten nach dem Wort „Kapitalgesellschaften“ die Worte „mit Ausnahme der Erklärung im Sinne von § 289 b des Handelsgesetzbuches“ eingefügt werden.

Begründung:

Nach der derzeit noch geltenden Regelung in § 289 b Abs. 1 Satz 1 Handelsgesetzbuch sind kommunale Unternehmen nicht zur Abgabe einer nicht finanziellen Erklärung verpflichtet, da es regelmäßig am Tatbestandsmerkmal der Kapitalmarktorientierung fehlt.

Mit der EU-Richtlinie 2022/2464 fällt dieses Tatbestandsmerkmal jedoch weg, sodass nach bisheriger Rechtslage alle kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform unabhängig von ihrer Größe ab dem Geschäftsjahr 2025 eine nicht finanzielle Erklärung abzugeben hätten, d. h. eine umfassende Nachhaltigkeitsberichterstattung.

Eine solche unterschiedslose Verpflichtung entspricht aber nicht der Intention der EU-Richtlinie, die eine Erklärungspflicht nur für große Kapitalgesellschaften vorsieht. Die Aufstellung des umfangreichen Nachhaltigkeitsberichtes führt zu einem erheblichen Mehraufwand bei den betroffenen Unternehmen; 84 einzelne Eingabepflichten sind zu beachten. Dies würde gerade bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen einen nicht vertretbaren Sach- und Personalaufwand zur Folge haben.

Um Unternehmen mit kommunaler Beteiligung gegenüber rein privaten Unternehmen nicht zu benachteiligen, ist es sachgerecht, die Nachhaltigkeitsberichterstattung nach § 289 b ff. Handelsgesetzbuch auch im kommunalen Bereich auf große Kapitalgesellschaften zu beschränken und die Verweisung in Nr. 3 einzuschränken.

§ 140 (Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes)

Der bisherige Abs. 3 (neu Abs. 4) sollte gestrichen werden.

Begründung:

Die Notwendigkeit einer zusätzlichen Prüfung neben der obligatorischen Prüfung der kommunalen Unternehmen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erschließt sich nicht. Im Übrigen gibt die unklare Formulierung der Vorschrift immer wieder Anlass zu Rechtsstreitigkeiten. Die Regelung 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 der unbestimmte Rechtsbegriff „hinzuwirken“ immer wieder Fragen auf. Unklar ist, welche Maßnahmen die Kommune konkret ergreifen muss, um den Gesetzesauftrag zu erfüllen.

Art. 3 - Eigenbetriebsgesetz

§ 5 (Betriebsleitung)

- a) Die vorgesehene Ergänzung des Abs. 2 zur Vertretung der aus einer Person bestehenden Betriebsleitung ist sachgerecht.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Fallgestaltung denkbar ist, wonach kein Betriebsleiter bestellt ist, zum Beispiel weil der bisherige Betriebsleiter abberufen ist, sein Amt niedergelegt oder verstirbt. Sofern in diesen Fällen nicht zuvor ein Vertreter bestimmt wurde, kann dies auch nach der vorgesehenen Ergänzung der Vorschrift nicht nachgeholt werden, da ausschließlich der Betriebsleitung das Vorschlagsrecht obliegt.

Es sollte deshalb bestimmt werden, dass der Hauptverwaltungsbeamte in diesem Fall das Vorschlagsrecht ausüben kann.

- b) Es wird vorgeschlagen, die Vorschrift um eine Regelung zu ergänzen, wonach der Hauptverwaltungsbeamte der Betriebsleitung Weisungen erteilen kann, um die ordnungsgemäße Führung des Eigenbetriebes sicherzustellen.

Begründung:

Die Erfahrungen in der kommunalen Praxis haben gezeigt, dass die (besondere) Stellung der Betriebsleitung - die in der Verwaltungsstruktur in etwa neben der Position des Hauptverwaltungsbeamten zu sehen ist - zu Kontrollschwierigkeiten führen kann.

In anderen Bundesländern (zum Beispiel § 10 Sächsische Eigenbetriebs-Verordnung) ist deshalb ausdrücklich normiert, dass der Hauptverwaltungsbeamte der Betriebsleitung Weisungen erteilen kann, um die ordnungsgemäße Führung des Eigenbetriebes sicherzustellen.

Art. 4 - Anstaltsgesetz

§ 7 (Sonstige Vorschriften für Anstalten)

- a) Abs. 1 sollte um eine Klarstellung ergänzt werden, wonach der durch das Rechnungsprüfungsamt geprüfte Jahresabschluss nicht zusätzlich durch einen Wirtschaftsprüfer zu prüfen ist.

Begründung:

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass der vorgeschriebene Bestätigungsvermerk im Zusammenhang mit der Jahresabschlussprüfung nicht erteilt werden kann, wenn das Rechnungsprüfungsamt bei seiner örtlichen Prüfung der Anstalt keinen Wirtschaftsprüfer einbezogen hat. Die Notwendigkeit, durch die Anstalt zusätzlich noch einen Wirtschaftsprüfer zu beauftragen, wird jedoch nicht gesehen.

- b) In Abs. 3 sollte bestimmt werden, dass die nach § 56 b KVG LSA notwendigen ergänzenden Regelungen entweder in der Anstaltssatzung oder durch den Verwaltungsrat in der Geschäftsordnung festzulegen sind.

Begründung:

Der Verweis in Abs. 3 auf § 56 b KVG LSA führt insofern zu Auslegungsschwierigkeiten, als dort bestimmt ist, dass die Durchführung hybrider Sitzungen eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung voraussetzt. Der diesbezügliche Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Vertretung.

Da die Vorschrift sinngemäß anzuwenden ist, sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, ob entsprechende Regelungen in der Anstaltssatzung oder in der Geschäftsordnung der Anstalt zu statuieren sind.

Art. 5 - Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt

Gegen die Ergänzung des § 8 um einen neuen Abs. 3 werden keine Bedenken erhoben.

Dabei gehen wir davon aus, dass auch der Kommunale Versorgungsverband die nach dem geplanten § 76 a Abs. 3 KVG LSA vorgesehene Möglichkeit zum gemeinsamen Betrieb einer internen Meldestelle oder zur Beauftragung eines Dritten mit den Aufgaben einer internen Meldestelle in Anspruch nehmen kann.