



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Per E-Mail

Ausschuss für Inneres und Sport
im Landtag von Sachsen-Anhalt
Herrn Vorsitzenden Matthias Büttner, MdL
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

mathias.goldbach@lt.sachsen-anhalt.de

Städte- und Gemeindebund
Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444
E-Mail: post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstr. 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

Telefon: 0391 56531-0
Telefax: 0391 56531-90
E-Mail: verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Homepage
<https://www.kommunales-sachsen-anhalt.de>

Magdeburg, 6. März 2024

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts; Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 8/3424)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken für die Gelegenheit, zu dem Entwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts Stellung nehmen zu können.

Vorbemerkungen:

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele, die Aufgabenwahrnehmung und Entscheidungsfähigkeit der Kommunen zu verbessern sowie die kommunale Eigenverantwortung zu stärken, werden nachdrücklich unterstützt. 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 Entwurf nicht alle Erwartungen an die notwendige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Kritisch bewerten wir viele deklaratorische und kleinteilige Regelungen. Das Kommunalverfassungsgesetz sollte sich auf das Grundsätzliche beschränken und nur den rechtlichen Rahmen vorgeben. Daher lehnen wir die zusätzlichen Vorgaben, insbesondere in § 44 (Fraktionen) und § 59 (Geschäftsordnung) ab.

Um die erfolgreiche Tätigkeit der Verwaltungsführung zu gewährleisten schlagen wir vor, dem Hauptverwaltungsbeamten ein Vorschlagsrecht für seine allgemeine Vertretung einzuräumen (§ 67 Abs. 1) und die Beigeordneten im Einvernehmen zwischen Hauptverwaltungsbeamten und Vertretung zu wählen (§ 69 Abs. 1).

Der Städte- und Gemeindebund lehnt die in § 102 Abs. 3 vorgesehene Neuregelung zur verpflichtenden Vorlage von Jahresabschlüssen als Voraussetzung für das Inkrafttreten der Haushaltssatzung ab. Sie ist nicht geeignet, die Aufarbeitung der Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen, schränkt aber die Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen massiv ein.

Sofern es dennoch bei der Gesetzesänderung bleiben soll, schlägt der Städte- und Gemeindebund mit Blick auf den positiven Trend beim Aufholprozess hinsichtlich der Erstellung der Jahresabschlüsse vor, die in § 102 Abs. 3 vorgesehene verpflichtende Vorlage von Jahresabschlüssen um ein Jahr auf das Haushaltsjahr 2026 zu verschieben.

Der Landkreistag stimmt der geplanten Neuregelung in § 102 Abs. 3 in der vorliegenden Fassung zu. Um bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes - wie von der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefordert - die finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. finanzielle Gesamtsituation der kreisangehörigen Gemeinden umfassend würdigen zu können, bedarf es valider Daten aus zeitnahen Jahresabschlüssen.

Die in § 137 Abs. 1 vorgesehene Erstreckung der Zuständigkeit des Landesrechnungshofes für die überörtliche Prüfung auf die kreisangehörigen Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern lehnen wir ab. Sie ist nicht erforderlich, widerspricht der Intention des Koalitionsvertrages für die 8. Wahlperiode des Landtages und ist mit dem Verweis auf die demografische Entwicklung auch nicht überzeugend begründet.

Im Einzelnen:

I.

Art. 1 (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit), 3 (Eigenbetriebsgesetz), 4 (Anstaltsgesetz) und 5 (Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt)

Zu den Artikeln 1, 3, 4 und 5 werden Anregungen, Hinweise oder Bedenken nicht vorgetragen.

II.

Art. 2 (Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes)

Zu § 9 (Bekanntmachung von Satzungen)

Wir bitten, in Abs. 2 die Sätze 3 und 4 ersatzlos zu streichen.

Begründung:

Die durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften vom 02.11.2020 eröffnete Möglichkeit der Internetbekanntmachung wird von den Städten, Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen zunehmend genutzt. Als hinderlich erweist sich, dass zusätzlich noch immer eine Hinweisbekanntmachung im amtlichen Bekanntmachungsblatt oder einer Zeitung erforderlich ist. Da mittlerweile die Verbreitung von Tageszeitungen deutlich abgenommen hat und die Nutzung des Internets nahezu flächendeckend erfolgt, kann dieses zusätzliche Erfordernis entfallen.

Hierdurch wird zum einen ein Beitrag zur Deregulierung geleistet und zum anderen mit Blick auf die durch Gesetz vom 04.12.2023 erfolgte Einfügung des § 27 a VwVfG-Bund eine deutliche Verfahrenserleichterung für die Kommunen erreicht.

Zu § 44 (Fraktionen)

Die vorgeschlagene Ergänzung der Vorschrift um die Absätze 2 bis 4 wird abgelehnt.

Begründung:

Die bestehenden Regelungen sind ausreichend. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist für die Kommunen nicht zu erkennen. Die Bildung der Fraktionen sowie ihre Rechte und Pflichten sind ausreichend geregelt. Es ist deshalb auch nicht erkennbar, welche weiteren Regelungen im Rahmen einer Geschäftsordnung getroffen werden sollten.

Im Rahmen der Beschlussfassung über den Haushalt entscheidet die Vertretung eigenverantwortlich über die Verwendung der Haushaltsmittel. Dazu gehört auch die finanzielle Ausstattung der Fraktionen. Im Übrigen beschreibt der RdErl. des MI vom 20. 3. 2007 – 31.11 – 10005 – 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 umfänglich. Der sich daraus ergebende Rahmen der Fraktionsarbeit ist anerkannt und hat sich in der Praxis etabliert.

Die rein deklaratorische Regelung, dass die innere Ordnung der Fraktionen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen muss, ist selbstverständlich und muss nicht zusätzlich gesetzlich vorgegeben werden. Auch ist nicht ersichtlich, wie die Kommunen an die für eine Prüfung erforderlichen relevanten Tatsachengrundlagen (z. B. Verfassungsschutzbericht) gelangen sollen, um die Annahmen zu widerlegen und welche Konsequenzen aus einer entsprechenden Verletzung entstünden.

Zu § 45 (Aufgaben der Vertretung)

In Abs. 2 Nr. 10 sollten die Worte „Aufnahme von Krediten“ gestrichen werden.

Begründung:

Die in der Haushaltsatzung festgesetzte Kreditermächtigung ist Voraussetzung zur Kreditaufnahme der jeweiligen Kommune (vgl. § 100 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KVG LSA).

Die Entscheidung über die konkrete Kreditaufnahme obliegt bisher grundsätzlich der Vertretung. Da Kreditinstitute ihre Kreditangebote regelmäßig nur mit sehr kurzer Verbindlichkeitsdauer abgeben, sollten die Kommunen in die Lage versetzt werden, kurzfristig auf Kapitalmarktschwankungen reagieren zu können. Die festen und üblicherweise langfristig geplanten Sitzungstermine der Vertretungen sind nicht geeignet, den Marktgegebenheiten Rechnung zu tragen und haben damit Eilentscheidungen der Hauptverwaltungsbeamten zur Folge. Mit der vorgeschlagenen Änderung kann die Vertretung die Befugnis auf einen Ausschuss oder den Hauptverwaltungsbeamten durch Regelung in der Hauptsatzung übertragen.

Zu § 59 (Geschäftsordnung)

Die vorgeschlagene Ergänzung um einen neuen Satz 2 wird abgelehnt.

Begründung:

Die vorgesehene Ergänzung hat rein deklaratorischen Charakter und ist deshalb entbehrlich. Einerseits ist der Rahmen der Geschäftsordnungsregelungen an anderen Stellen im KVG LSA klar umrissen (zum Beispiel §§ 28 Abs. 2, 52 Abs. 5, 53 Absätze 3 und 4).

Andererseits achten die Vertretungen bereits jetzt auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem Ehrenamt. Das geschieht regelmäßig durch eine langfristig im Vorfeld abgestimmte Terminplanung sowie durch die Verständigung auf Sitzungsanfangs- und Endzeiten zu Beginn der Kommunalwahlperiode (vgl. hierzu auch die Geschäftsordnungsmuster der Kommunalen Spitzenverbände).

Zu § 67 (Allgemeine Vertretung)

Wir schlagen vor, in Abs. 1 nach dem Wort „Vertretung“ die Worte „auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten“ und in Abs. 3 nach dem Wort „kann“ die Worte „auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten“ einzufügen.

Begründung:

Für eine erfolgreiche Tätigkeit der Verwaltungsführung ist eine besonders enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und dem allgemeinen Vertreter erforderlich. Dem ist es nicht dienlich, wenn die Vertretung gegen den Wunsch des Hauptverwaltungsbeamten einen allgemeinen Vertreter wählt, dessen Amtsführung in der Verwaltung mit erheblichen Reibungsverlusten einhergehen könnte.

Zu § 69 (Wahl, Abwahl der Beigeordneten)

In Abs. 1 Satz 2 sollte das Wort „Benehmen“ durch das Wort „Einvernehmen“ ersetzt werden.

Begründung:

Die besondere Vertrauensstellung der Beigeordneten erfordert zum Wohl und im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung der Städte und Landkreise das Einvernehmen zwischen der Vertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten über die in diese Funktion zu wählende Person. Nur dann kann die für eine erfolgreiche Tätigkeit der Verwaltungsführung besonders enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und dem

Beigeordneten erreicht werden. Soweit die Vertretung gegen den Wunsch des Hauptverwaltungsbeamten die Bestellung eines Beigeordneten durchsetzt, könnte dessen Amtsführung in der Verwaltung mit erheblichen Reibungsverlusten einhergehen.

Zu § 102 (Erlass der Haushaltsatzung)

Der Städte- und Gemeindebund lehnt die Ergänzung um den neuen Abs. 3 ab. Zumindest sollte die Jahreszahl „2025“ durch die Jahreszahl „2026“ ersetzt werden.

Begründung:

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

Sie würde vielmehr die Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen massiv einschränken, da sie bis zur vollständigen Aufholung ihrer Jahresabschlussarbeiten in die vorläufige Haushaltsführung geraten. Darüber hinaus würde sie die Entscheidungsfähigkeit der Kommunalaufsichtsbehörden massiv einschränken, denn unabhängig von den maßgeblichen Gründen verbliebe den Kommunalaufsichtsbehörden keinerlei Ermessensspielraum für eine, nach den örtlichen Verhältnissen gebotene, abweichende Entscheidung.

Die Gesetzesänderung wird von der Landesregierung für erforderlich gehalten um sicherzustellen, dass die Jahresabschlusserstellung künftig innerhalb der gesetzlichen Fristen erfolgt. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass nach dem Stand vom 31.12.2023 bereits 67 % der Jahresabschlüsse aufgestellt und geprüft sind (46 %) bzw. den Rechnungsprüfungsämtern zur Prüfung vorlagen (21 %). Damit ist die Zahl der Jahresabschlüsse seit Ende 2021 um beachtliche 70 % gestiegen. Auch das Innenministerium sieht ausdrücklich einen positiven Trend und stellt fest, die anhaltende Dynamik lasse erkennen, dass alle Beteiligten der Aufarbeitung der Rückstände nunmehr eine hohe Priorität einräumen. Diese erfreuliche Entwicklung sollte der Landesgesetzgeber anerkennen und die vorgeschlagene gesetzliche Sanktionsregelung zumindest um ein Jahr verschieben.

Der Landkreistag Sachsen-Anhalt unterstützt die Ergänzung um den neuen Abs. 3.

Begründung:

Nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. November 2022 – 4 L30/21 – verstößt der Kreisumlagesatz gegen das Verfassungsgebot der finanziellen Mindestausstattung, wenn mehr als ein Viertel der umlagepflichtigen Gemeinden die Kreisumlage ohne Eingriff in ihre verfassungsrechtlich garantierte Mindestausstattung nicht vollständig erbringen könnten. Maßgeblicher Indikator ist dabei die finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. finanzielle Gesamtsituation der Gemeinden.

Bei der Erarbeitung der Heilungssatzungen in den Landkreisen Mansfeld-Südharz und Salzlandkreis ist deutlich geworden, dass die Haushaltspläne der Gemeinden stark von den späteren Ist-Ergebnissen abweichen. Für die Bewertung, ob die verfassungsrechtlich garantierte Mindestausstattung der Gemeinden gewährleistet ist, bedarf es daher valider, statistisch abgesicherter Daten. Dies können nur zeitnahe Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Gemeinden leisten.

Die jetzt vorgesehene Änderung in § 102 Abs. 3 ist daher aus Sicht der Landkreise in der vorliegenden Fassung notwendig und wird vom Landkreistag begrüßt.

Zu § 104 (Vorläufige Haushaltsführung)

Der Städte- und Gemeindebund schlägt vor, die in Abs. 2 statuierte Höchstgrenze für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen aufzuheben.

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 bereits begonnene oder unaufschiebbare Investitionsmaßnahmen nicht fortführen bzw. aufgreifen können.

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die vorgeschlagene Erleichterung Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung mit solchen gleichstellen würde, die eine Haushaltssatzung erlassen haben. Die vorgeschlagene Änderung der Vorschrift würde einen Anreiz schaffen, einen gesetzwidrigen Zustand beizubehalten.

Das ist allerdings nicht zutreffend, denn der Rahmen für die vorläufige Haushaltsführung wird durch Abs. 1 der Vorschrift gezogen. Hieran ändert die vorgeschlagene Aufhebung der Höchstgrenze nichts.

Für diesen Vorschlag sprechen jedoch die Erfahrungen hinsichtlich der teilweise extremen Kostensteigerungen in den vergangenen zwei Jahren, wonach die geltende Beschränkung der Aufnahme von Investitionskrediten auch dazu führt, dass die Weiterführung notwendiger oder die Realisierung unaufschiebbarer Investitionsmaßnahmen scheitert. Soweit jedoch die Voraussetzungen des § 108 Abs. 2 vorliegen, ist kein Grund für diese Beschränkung während der vorläufigen Haushaltsführung ersichtlich.

Zu § 128 (Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen)

Wir schlagen vor, im Rahmen der Gesetzesbegründung oder im Rahmen der Dokumentation der Beratungen zu dem Gesetzentwurf zu verdeutlichen, dass durch die Aufnahme der Gesundheitsversorgung in den Katalog der auch überörtlich privilegierten Tätigkeiten die gesetzlich normierten Zuständigkeiten (zum Beispiel der Kassenärztlichen Vereinigung) nicht geändert werden und insbesondere keine neuen Aufgaben oder Sicherstellungsaufträge für die Kommunen entstehen.

Zu § 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.

Alternativ wäre zu prüfen, ob der gefundene Weg in dem am 28.02.2024 vom Landtag Nordrhein-Westfalen beschlossenen „Dritten Gesetz zur Weiterentwicklung des neuen kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen“ (LT-Drs. 18/7188, Art. 1 Nr. 18), auf

eine obligatorische Lageberichterstattung für kleinere kommunale Unternehmen zu verzichten, aufzugreifen ist.

Begründung:

Nach der derzeit noch geltenden Regelung in § 289 b Abs. 1 Satz 1 Handelsgesetzbuch sind kommunale Unternehmen nicht zur Abgabe einer nichtfinanziellen 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 nichtfinanzielle Erklärung abzugeben hätten, d. h. eine umfassende Nachhaltigkeitsberichterstattung. Der hierdurch entstehende Mehraufwand bei den betroffenen Unternehmen (84 einzelne Eingabepflichten sind zu beachten) sollte in jedem Fall vermieden werden.

Die Landesregierung sieht ebenfalls Handlungsbedarf, wollte diesen Vorschlag aber nicht aufgreifen, weil der Bundesgesetzgeber die europarechtlichen Vorgaben noch nicht umgesetzt hat. Aktuell existiert lediglich ein entsprechender Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz.

Sofern bis zur Beschlussfassung über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts keine bundesgesetzliche Regelung erfolgt ist, sollte überlegt werden, die mit der Änderung der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen erfolgte Neufassung der einschlägigen Vorschrift in § 108 Abs. 1 Nr. 8 GO NRW als Muster für eine Änderung in § 133 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA heranzuziehen.

Danach hätte die Kommune sicherzustellen, dass „bei Unternehmen und Einrichtungen in Gesellschaftsform gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft wird, soweit nicht weitergehende oder andere gesetzliche Vorschriften, der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung gelten; § 286 Abs. 4 des Handelsgesetzbuches ist nicht anzuwenden“.

Durch diese Formulierung würde erreicht, dass die Kopplung des Jahresabschlusses an die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften entfällt. Künftig würden damit auch für öffentliche Unternehmen die Vorschriften gelten, die für nicht öffentliche Unternehmen nach dem Dritten Buch des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften gelten, soweit nicht weitergehende oder andere gesetzliche Vorschriften, der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung anzuwenden sind.

Zu § 137 (Überörtliche Prüfung)

Die in Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Erstreckung der Zuständigkeit des Landesrechnungshofes für die überörtliche Prüfung auf kreisangehörige Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern wird abgelehnt.

Begründung:

Der Vorschlag der Landesregierung, die Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes zu erweitern, ignoriert den Koalitionsvertrag für die 8. Wahlperiode. Auf Seite 100 des Vertrages

wird klargestellt: „Die Prüfungszuständigkeiten im KVG (§ 137 Abs. 1) haben sich bewährt und sind ausreichend.“ Auch die Begründung für die Änderung, wonach der Vorschlag der demografischen Entwicklung Rechnung tragen soll, ist nicht überzeugend, da die Entwicklung der Bevölkerungszahl bei Abschluss des Koalitionsvertrages bekannt war und sich in den letzten zwei Jahren unter Berücksichtigung der Aufnahme und Unterbringung von Kriegsflüchtlings und Asylbewerbern sogar verlangsamt hat.

Die Zuständigkeitserweiterung des Landesrechnungshofes widerspricht im Übrigen auch der Intention des Koalitionsvertrages (s. o.), wonach durch die Beachtung des Grundsatzes „Verantwortung vor Ort stärken“ u. a. ein „Hochzonen“ von Aufgaben und Zuständigkeiten nur aus Gründen der wirtschaftlichen Umsetzung erfolgen darf und die absolute Ausnahme sein sollte. In der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ist jedenfalls keinerlei Aspekt der Wirtschaftlichkeit zu erkennen.

Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob eine Änderung in § 137 Abs. 1 Satz 2 eine Änderung in § 138 Abs. 1 Satz 1 nach sich ziehen müsste mit der Folge, dass zukünftig kreisangehörige Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten hätten. Diese Konsequenz wäre natürlich konnexitätsgerecht vom Land auszugleichen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt



Heinz-Lothar Theel
Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Landkreistag
Sachsen-Anhalt