

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail an die

1. **Kreisfreien Städte**
2. **hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden**
3. **Verbandsgemeinden**
4. **Zweckverbände**

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

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

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

10-12-11 li-bo

20. 12. 2017

Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir kommen zurück auf unsere E-Mail Rundschreiben vom 26. 4. und 24. 5. 2017 sowie die Beratungen in den letzten Sitzungen der Arbeitskreise der Hauptverwaltungsbeamten, in denen die Landesgeschäftsstelle über den Sachstand bei der Fortentwicklung des Kommunalverfassungsgesetzes und erste Überlegungen des Städte- und Gemeindebundes zum Änderungsbedarf berichtet hatte.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat uns am 19. 12. 2017 den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften zugeleitet. Der Entwurf mit Begründung sowie die synoptischen Darstellungen der Gesetzesänderungen in den einzelnen Artikeln sind beigelegt.

Unter Berücksichtigung der uns für die Stellungnahme gesetzten Frist bitten wir, die aus Ihrer Sicht vorzutragenden **Anregungen, Hinweise und Bedenken** mitzuteilen bis zum

6. Februar 2018.

Nach erster Durchsicht des Gesetzentwurfes ist insbesondere auf Folgendes hinzuweisen:

I. Anlass und Ziele

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen und die ehrenamtlichen Mandatsträger aufgrund der Erfahrungen und Probleme aus der kommunalen Praxis nach der grundlegenden Novellierung der Kommunalgesetze zu einer einheitlichen Kommunalverfassung im Jahre 2014 fortzuentwickeln und zu optimieren. Dabei sollen vor allem die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag für die 7. Wahlperiode des Landtages, aus dem Landtagsbeschluss „Mehr Demokratie wagen“ von 27. 10. 2016 (s. KNSA-Beitrag Nr. 443/2016) sowie die gemeinsamen Empfehlungen der Enquetekommission „Stärkung der Demokratie“ aufgegriffen werden (s. KNSA-Beitrag Nr. 501/2017).

Darüber hinaus ist eine Fortentwicklung des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrechts insbesondere durch Maßnahmen gegen die hohe Liquiditätskreditverschuldung sowie durch die Gewährung von längeren Fristen für Korrekturen der Eröffnungsbilanz und für die Erstellung des ersten Gesamtabchlusses vorgesehen.

Weitere Regelungsschwerpunkte sind die Novellierung des Kommunalwahlgesetzes, mit dem die rechtlichen Rahmenbedingungen für die zeitgleiche Durchführung der Europa- und Kommunalwahlen im Frühjahr 2019 gesetzt und eine Änderung des Disziplingesetzes, mit dem die Disziplinarbefugnis für Verfahren gegen Hauptverwaltungsbeamte von der Vertretung auf die Kommunalaufsichtsbehörde verlagert werden sollen.

Der Gesetzentwurf umfasst 10 Artikel.

II. Im Einzelnen

Art. 1 - Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes

Hauptsatzung (§ 10)

Vorgesehen ist die Erleichterung der Bildung von Ausschüssen der Vertretung nach Beginn der Wahlperiode durch den Verzicht auf die kommunalaufsichtliche Genehmigung der entsprechenden Regelungen in der Hauptsatzung (§ 10 Abs. 2 Satz 3).

Bürgerbeteiligung

Mit dem Ziel einer Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene sollen vermeintlich bestehende Hemmnisse zu ihrer Inanspruchnahme abgebaut werden, indem bei Einwohneranträgen und Bürgerentscheiden Antragsvoraussetzungen vereinfacht, die erforderlichen Quoren gesenkt und das Verfahren einfacher gestaltet werden.

- a) Die Antrags- und Unterschriftsberechtigung für einen Einwohnerantrag soll allgemein auf das 14. Lebensjahr abgesenkt werden (§ 25 Abs. 1 Satz 1).
- b) Das Unterschriftenquorum für einen Einwohnerantrag soll von 5 v. H. auf 3 v. H. gesenkt werden (§ 25 Abs. 3).

- c) Die Anforderungen an ein zulässiges Bürgerbegehren sollen gesenkt werden, um das Verfahren der Antragstellung für die Initiatoren zu erleichtern (§26 Abs. 3). Statt eines Kostendeckungsvorschlages ist künftig mit dem Bürgerbegehren lediglich eine Schätzung der Kosten einzureichen. Darüber hinaus hat die Verwaltung der Kommune zunächst ihre Einschätzung der voraussichtlichen Kosten des Bürgerbegehrens den Vertretungsberechtigten zur Verfügung zu stellen. Auf dieser Grundlage können die Vertretungsberechtigten die erforderliche Kostenschätzung erarbeiten. Ergänzend ist eine Auskunftspflicht der Kommune bei Fragen zur Sach- und Rechtslage vorgesehen.
- d) Die Vertretungsberechtigten eines Einwohnerantrages und eines Bürgerbegehrens sollen das Recht erhalten, anlässlich der Beratungen über den Einwohnerantrag und bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens von der Vertretung angehört zu werden (§§ 25 Abs. 5 und 26 Abs. 6).
- e) Das Verfahren zur Durchführung des Bürgerentscheides soll auf eine breite Informationsgrundlage gestellt werden. Vor diesem Hintergrund sollen die abstimmungsberechtigten Bürger im Vorfeld ihrer Entscheidung durch die Verwaltung darüber informiert werden, welche Position die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens und welchen Standpunkt der Gemeinderat, Verbandsgemeinderat oder Kreistag zum Gegenstand des Bürgerentscheides vertreten (§ 27 Abs. 2 a).
- f) Das Zustimmungsquorum für einen Bürgerentscheid soll von 25 v. H. auf 20 v. H. gesenkt werden.

Einwohnerfragestunden (§ 28 Abs. 2)

Durch eine gesetzliche Regelung soll ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet werden, Einwohnerfragestunden über die öffentlichen Sitzungen der Vertretung und der beschließenden Ausschüsse hinaus auch auf öffentliche Sitzungen der beratenden Ausschüsse auszuweiten. Entsprechende Regelungen sollen zukünftig in der Geschäftsordnung erfolgen. Darüber hinaus kann die Geschäftsordnung ausdrücklich vorsehen, dass Fragen zu Beratungsgegenständen der Tagesordnung möglich sind.

Wahl, Wahlperiode, Selbstauflösung der Vertretung (§ 38 Abs. 3)

Als Möglichkeit der Selbstreinigung bei nachträglich auftretenden schwerwiegenden Wahlfehlern nach §§ 107 a und 107 b sowie §§ 108 bis 108 b StGB ff. soll die Möglichkeit der Selbstauflösung der - aufgrund dieses Fehlers - gewählten Vertretung eröffnet werden. In diesen Fällen entscheidet die Vertretung über ihr weiteres Schicksal und kann unter Umständen den Weg für entsprechend gerechtfertigte Neuwahlen freimachen.

Fortentwicklung des Ortschaftsrechts

- a) Zukünftig soll die Bildung von Ortschaften gemäß § 81 Abs. 1 auch zulässig sein, sofern die Ortsteile nicht räumlich getrennt sind.
- b) § 82 Abs. 1 soll gestrichen werden. Damit kann auch zukünftig in Ortschaften unter 300 Einwohner ein Ortschaftsrat mit Ortsbürgermeister gewählt werden.

Pflicht zum Ausgleich des Haushaltes (§ 98 Abs. 3)

Um der Liquiditätskreditverschuldung entgegenzuwirken, soll zukünftig auch ein Teil des Finanzhaushaltes auszugleichen sein. Liegt ein Verstoß hiergegen vor, ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen.

Eröffnungsbilanz (§ 114 Abs. 7) und Gesamtabschluss (§ 119 Abs. 6)

Um den Kommunen mehr Zeit für Korrekturen zur Verfügung zu stellen, soll der Berichtszeitraum der Eröffnungsbilanz bis zum Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2018 verlängert werden. Der Gesamtabchluss soll verpflichtend erstmals für das Haushaltsjahr 2021 aufgestellt werden.

Fortentwicklung des kommunalen Wirtschaftsrechts

- a) Im Bereich des kommunalen Wirtschaftsrechts sollen Rechtsunsicherheiten und Regelungslücken, z. B. bei Annextätigkeiten zu kommunalwirtschaftlichen Betätigungen, beseitigt werden (§ 128 Abs. 1 Satz 3).
- b) Daneben sind Änderungen aufgrund von Anregungen und bekannten Problemen aus der Praxis vorgesehen, wie die Ermöglichung der Entsendung sachkundiger Bürger in die Gesellschafterversammlung und den Aufsichtsrat auch für den Fall, dass keine Einigung über die Entsendung zustande kommt (§ 131 Abs. 1 Satz 5).
- c) Darüber hinaus soll eine Unterrichtungspflicht für kommunale Mandatsträger in Bezug auf kommunale Beteiligungen eingefügt werden, welche sich allerdings innerhalb des gesellschaftsrechtlich vorgegebenen Rahmens bewegen muss (§ 131 Abs. 1 Satz 7).
- d) Für mehr Transparenz im sensiblen Bereich von Spenden und Sponsoring sollen die kaufmännisch und doppisch buchenden Eigenbetriebe hinsichtlich der Zuständigkeiten und Verfahrensweise in diesem Bereich den Kommunen gleichgestellt werden (§ 121 Abs. 3 Satz 2, zweiter Halbsatz).
- e) Ebenfalls aus Gründen der Transparenz und Steuerung sollen die Pflicht zur Vorlage von Stellenplänen und einer mittelfristigen Planung bei Unternehmen in Privatrechtsform wieder eingeführt werden (§ 133 Abs. 1 Nr. 1) sowie die Vorlagepflicht bei der Kommunalaufsicht für Gesellschaftsverträge/Unternehmenssatzungen unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen auf den Fall wesentlicher Änderungen ausgeweitet werden (§ 135 Abs. 2 Satz 2).

Art. 2 - Änderung des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt

Vorgesehen ist insbesondere

- a) die Schaffung einer amtlichen Abkürzung für das Gesetz (GKV LSA),
- b) die gesetzliche Aufgabenzuweisung an den KVSA zur Berechnung und Zahlung der Beihilfen für die kommunalen Beamten (§ 2 Abs. 3),

- c) die Klarstellung, dass die bei der Zusatzversorgungskasse Sachsen-Anhalt angesammelten Gelder ausschließlich für die Versorgung der tariflich Beschäftigten im kommunalen Bereich zur Verfügung stehen (§ 2 Abs. 6),
- d) die Teilung der Aufsicht über den KVSA in Rechts- und Versicherungsaufsicht (§ 3 Abs. 2). Die Rechtsaufsicht soll nach wie vor vom Ministerium für Inneres und Sport wahrgenommen werden. Die Versicherungsaufsicht soll dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung obliegen. Die Versicherungsaufsicht beinhaltet auch die Finanzaufsicht über die Kapitalanlage (Vermögen) des Versorgungsverbandes (§ 9).

Art. 3 - Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit

Vorgesehen sind folgende Änderungen im Zweckverbandsrecht:

- a) Im Interesse der Rechtssicherheit sollen die Voraussetzungen für die Beschlussfähigkeit der Verbandsversammlung klargestellt werden (§ 11 Abs. 5). Mit den Ergänzungen werden die für den Gemeinderat geltenden Voraussetzungen der Beschlussfähigkeit auf die Verbandsversammlung eines Zweckverbandes ausdrücklich übertragen.
- b) Die Vorschriften über das Verfahren für die öffentliche Bekanntmachung von genehmigungsfreien Änderungen der Verbandssatzung sollen mit dem für die Veröffentlichung genehmigungsbedürftiger Verbandssatzungsänderungen geltenden Verfahren vereinheitlicht werden (§ 14).
- c) Zweckverbände sind gemäß § 10 Mitglieder des Kommunalen Versorgungsverbandes. Durch eine Änderung in § 16 soll nunmehr klargestellt werden, dass aufgrund dieser Pflichtmitgliedschaft keine Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen und für Beihilfeverpflichtungen gegenüber Versorgungsempfängern gebildet werden dürfen.

Art. 4 - Änderung des Kommunalwahlgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt

Vereinfachung und Vereinheitlichung der Abläufe bei der Vorbereitung und Durchführung der Kommunalwahlen mit staatlichen Wahlen durch folgende Änderungen:

- a) Sämtliche Fristen des Wahlverfahrens sollen an die bestehenden bundeswahlrechtlichen Fristen angepasst werden. Damit wird einer Forderung aus der kommunalen Praxis entsprochen.
- b) An die bundesrechtlichen Regelungen werden auch die Rechtsfolgen bei Mehrfachunterzeichnung von Unterstützungsvorschriften angepasst (§ 21 Abs. 9). Bei mehreren Unterschriften eines Wahlberechtigten für verschiedene Wahlvorschläge bleibt diejenige Unterschrift gültig, für die die Gemeinde die erste Bescheinigung ausgestellt hat.
- c) Ebenso soll das formlose Beschwerdeverfahren gegen die Nichtzulassung des Wahlvorschlages sowie die Bekanntmachung der Entscheidung über die Zulassung/Nichtzulassung eine Anpassung an die entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen erhalten. Zudem werden in § 68 a Abs. 3 die Formvorschriften für Erklärungen nach dem Wahlrecht an Bundesrecht angepasst.

Weitere Erhöhung der Sicherheit des Briefwahlverfahrens

- a) Es soll eine ausdrückliche Ermächtigung für den Wahlleiter eingeführt werden, personenbezogene Daten aus dem Pass- und Personalausweisregister zu erfragen, um insbesondere im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Briefwahl biometrische Daten rechtzeitig abgleichen zu können (§ 65 b).
- b) Die vorgeschlagenen ausdrücklichen Formvorschriften in § 68 a Abs. 3 dienen einer weiteren Sicherung des gesamten Wahlverfahrens. Es wird klargestellt, dass wahlrechtliche Willenserklärungen persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein und der zuständigen Stelle im Original vorgelegt werden müssen.

Beseitigung von Rechtsunklarheiten sowie sonstige Fortentwicklungen im Kommunalwahlrecht

Daneben werden weitere Änderungen zur Optimierung und Fortentwicklung des Kommunalwahlrechtes vorgeschlagen. Die Änderungen sollen der Rechtsklarheit und der Einheitlichkeit in der Handhabung dienen. Bestehende wahlrechtliche Regelungen sollen insoweit mit kleineren neuen Akzenten versehen werden, um eine bessere praktische Handhabung zu ermöglichen.

Art. 5 - Änderung der Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt

- a) Als weiterer Baustein zur Erhöhung der Sicherheit des Briefwahlverfahrens soll eine behördliche Kontrollmitteilung an den Wahlberechtigten eingeführt werden, wenn ein Dritter die Briefwahlunterlagen für ihn abholt (§ 25 Abs. 6 a).
- b) Die sich aus den Änderungen des Kommunalwahlgesetzes ergebenden Folgeänderungen sollen durch Rechtsverordnung des Innenministeriums rechtzeitig zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes (1. Juli 2018) erfolgen.

Art. 6 - Änderung des Eigenbetriebsgesetzes

Art. 7 - Änderung des Anstaltsgesetzes

Neben erforderlichen redaktionellen Anpassungen sollen im Eigenbetriebsgesetz und im Anstaltsgesetz Änderungen zur Fortentwicklung des bisherigen Rechts erfolgen. Dies betrifft z. B. das Schließen von Regelungslücken zur Abberufung von Mitgliedern der Betriebsleitung eines Eigenbetriebes (§ 5 Abs. 1 Satz 2 EigBG) und Vorstandsmitgliedern einer Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 5 Abs. 3 Satz 2 AnstG) sowie die Schaffung einer Vertretungsmöglichkeit für den Vorstand einer Anstalt in Anlehnung an das Sparkassenrecht (§ 5 Abs. 2 Satz 3 AnstG).

Art. 8 - Änderung des Landesbesoldungsgesetzes

Hauptamtliche Beamte auf Zeit der Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände (§ 21)

Die Vorschrift soll durch eine Regelung ergänzt werden, wonach bei den Gebietskörperschaften einer Größenklasse anstelle von bisher einer Besoldungsgruppe zukünftig höchstens zwei Besoldungsgruppen für ein Amt vorgesehen werden können.

Art. 9 - Änderung des Disziplinargesetz Sachsen-Anhalt

Ausübung der Disziplinarbefugnisse bei Hauptverwaltungsbeamten (§ 76 a)

Mit der Einführung der neuen Rechtsvorschrift sollen - vergleichbar der Rechtslage in allen anderen Flächenländern - die Disziplinarbefugnisse bei Hauptverwaltungsbeamten den Kommunalaufsichtsbehörden und der oberen Kommunalaufsichtsbehörden übertragen werden. Die derzeit geltende Zuständigkeitsregelung, wonach die Vertretung das Disziplinarverfahren gegen den Hauptverwaltungsbeamten führt, hat sich nach Auffassung des Innenministeriums in der Praxis nicht bewährt.

Danach ist vorgesehen:

Im Rahmen der Ausübung der Disziplinarbefugnisse tritt bei den Hauptverwaltungsbeamten die Kommunalaufsichtsbehörde an die Stelle des Dienstvorgesetzten und die obere Kommunalaufsichtsbehörde an die Stelle des höheren Dienstvorgesetzten und der obersten Dienstbehörde (Abs. 1).

Die Einleitung des Disziplinarverfahrens, die vorläufige Dienstenthebung, die Erhebung einer Disziplinaranzeige sowie die Einstellungs- oder Disziplinarverfügung sind der Vertretung durch die Kommunalaufsichtsbehörde mitzuteilen. Auf Antrag kann die Vertretung über den Stand des Verfahrens Auskunft erhalten, wenn dies ohne Gefährdung der Sachverhaltsaufklärung möglich ist. Die Vertretung kann mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitglieder die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen den Hauptverwaltungsbeamten verlangen. Das Verlangen kann die Kommunalaufsichtsbehörde unter bestimmten Voraussetzungen zurückweisen (Abs. 2).

Die Kommunalaufsichtsbehörde kann Kürzungen der Dienstbezüge von Hauptverwaltungsbeamten bis zum Höchstmaß selbst festsetzen. Abweichend von den Regelungen bei den Laufbahnbeamten soll die Disziplinaranzeige bei Hauptverwaltungsbeamten durch die Kommunalaufsichtsbehörde erhoben werden (Abs. 3).

Evaluierung (§ 83)

Durch den neuen § 76 a würde den Landkreisen eine Aufgabe erstmals übertragen werden, die nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA konnexitätsgerecht auszugleichen ist. Anstelle einer dem Mehrbelastungsausgleich zugrundezulegenden Kostenfolgeabschätzung soll eine Evaluierungsregelung aufgenommen werden.

Art. 10 - Inkrafttreten

Das Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

III. Weiteres Gesetzgebungsverfahren

Der Beschluss über den Gesetzentwurf soll nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durch die Landesregierung am 27. 2. 2018 erfolgen. Die Einbringung in den Landtag (erste Lesung) ist in der Landtagssitzung am 8./9. März 2018 vorgesehen.

Nach den Vorstellungen des Innenministeriums soll das Gesetz spätestens am 1. Juli 2018 in Kraft treten.

Mit freundlichen Grüßen



Heiko Liebenehm
Erster Beigeordneter

Anlagen