



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Frau Abteilungsleiterin
Christa Dieckmann
Halberstädter Straße 2
39112 Magdeburg

Anlage 2 zu TOP 5

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3
☒ Postfach 4009
39015 Magdeburg
☎ 0391/ 5924-300
Fax: 0391/ 5924-444
post@sgsa.info

Landkreistag
Albrechtstraße 7
☒ Postfach 3663
39011 Magdeburg
☎ 0391/ 56531-0
Fax: 0391/ 56531-90
verband@landkreistag-st.de

Gemeinsame Website
<http://www.kommunales-st.de>

Magdeburg, 13. Februar 2018

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften

Ihr Schreiben vom 16. Januar 2018 - 31.3 -

Sehr geehrte Frau Dieckmann,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften Stellung nehmen zu können.

Insgesamt enthält der Gesetzentwurf nicht die von uns erwartete Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Gerade mit Blick auf die Kommunalwahlen 2019 hätten wir von der Landesregierung erwartet, das kommunale Ehrenamt deutlich zu stärken und die Gestaltungsspielräume vor Ort zu erweitern. Gerade das ist notwendig, um Bürger zu motivieren, sich langfristig in den Vertretungen zu engagieren.

Besonders hervorheben möchten wir folgende Punkte unserer Stellungnahme, die Ihnen als **Anlage** übersandt wird:

Bürgerschaftliche Mitwirkung

Im Vorfeld der anstehenden Kommunalwahlen sind die geplanten Änderungen bei den Beteiligungsrechten der Bürger das falsche Signal. Die kommunale Selbstverwaltung lebt von den Bürgerinnen und Bürgern, die sich in den Gemeinde- und Stadträten sowie in den Kreistagen für das Gemeinwohl ihrer Kommune einsetzen. Die darüber hinausgehenden bereits bestehenden Mitwirkungsrechte der Bürger durch Einwohnerfragestunden, Einwohnerversammlungen, Einwohneranträge, Bür-

gerbegehren, Bürgerentscheide und sachkundige Einwohner in den einzelnen Ausschüssen erachten wir als ausreichend.

Der Gesetzgeber sollte sehr sorgsam abwägen, wieweit den Vertretern von Einzelinteressen gegenüber den gewählten Mandatsträgern weitergehende Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Die kommunale Selbstverwaltung ist ganz vorrangig auf Bürgerinnen und Bürger angewiesen, die sich in der Vertretung für das gesamte Aufgabenspektrum der Kommune, einschließlich deren Haushaltsfragen, interessieren und sich für eine lange Zeit (5 Jahre) binden.

Vor diesem Hintergrund sehen wir insbesondere die vorgesehene Absenkung des Zustimmungsquorums bei einem Bürgerentscheid (§ 27 KVG LSA) kritisch. Den Vertretungen obliegt die haushaltspolitische Gesamtverantwortung für die Kommune. Bei Entscheidungen gilt das Mehrheitsprinzip, d. h. das Partikularinteressen nicht über das Gemeinwohl gestellt werden. Wir erinnern in diesem Zusammenhang auch an die Ausführungen von Herrn Innenminister Stahlknecht in der Landtagsitzung am 26. Januar 2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und des Volksabstimmungsgesetzes.

Kommunales Haushaltsrecht

Ein hoher Anteil der Kommunen wird trotz besonderer Konsolidierungsanstrengungen dauerhaft nicht in der Lage sein, die in § 98 Abs. 3 KVG LSA zusätzlich formulierten Voraussetzungen für einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Das dem Grunde nach richtige Ziel der Umkehr des bisherigen Anstiegs und die Reduzierung des hohen Bestands an kommunalen Liquiditätskrediten ist allein mit der Einführung neuer gesetzlicher Rechtsverpflichtungen (Ausgleich des Finanzhaushaltes, Aufstellung von Konsolidierungskonzepten) und ohne begleitende stützende Maßnahmen nicht erreichbar.

So führen beispielsweise die im Rahmen des noch laufenden STARK II-Programms verstärkten Tilgungsleistungen zu einem Anstieg der Liquiditätskredite, da diese nicht durch die Abschreibungen erwirtschaftet werden können. Auch das Auseinanderfallen von Abschreibungszeitraum und Kredittilgungszeitraum erschwert das Erwirtschaften der Tilgungsraten. Diese Problematik bedarf zunächst einer Lösung.

Des Weiteren mussten die Kommunen z. B. in der Eröffnungsbilanz (EÖB) eine Rückstellung für Altersteilzeit (ATZ) bilden. Zu kameralen Zeiten wurden diese Ausgaben aus den laufenden Einnahmen finanziert und keine Finanzmittel dafür zurückgelegt. Zur Bildung dieser Rückstellungen fehlten vielen Kommunen in der EÖB ganz oder teilweise die liquiden Mittel. Für die ATZ-Auszahlungen dürfen jetzt allerdings keine laufenden Erträge verwendet werden, da sie kein Aufwand sind.

Bei dem wachsenden Bestand an Liquiditätskrediten handelt es sich in erster Linie um eine Fragestellung der Auskömmlichkeit der Finanzausstattung und weniger um eine Frage der Rechtsanwendung bzw. -gestaltung oder gar Sanktionen. Wir werden daher in der nächsten Sitzung der Finanzstrukturkommission den nach wie vor zu hohen Bestand an kommunalen Liquiditätskrediten thematisieren, um geeignete Lösungsansätze zu finden.

Kritisch sehen wir ebenfalls die gesetzliche Verpflichtung zur Übersendung erforderlicher Haushaltseckdaten und damit verbunden eine pflichtige Teilnahme an einem flächendeckenden Haushaltskennzahlensystem (HKZ).

Kommunales Wahlrecht

Für die Einführung von Nein-Stimmen bei nur einem Bewerber gibt es keine nachvollziehbare Begründung. Im Ergebnis würden die Änderungen zu einer Durchbrechung des Prinzips der Personenwahl mit einer Stimme führen. Die Folge wäre, dass der Einzelbewerber im Vergleich zu zwei oder mehr Bewerbern schlechter gestellt wäre, da bei einer Wahl von zwei oder mehr Bewerbern derjenige gewählt ist, der die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereint.

Die Einführung von Nein-Stimmen ist verfassungsrechtlich bedenklich, da unter anderem das Prinzip der gleichen Wahl bei identischen Wahlarten mit einem oder mehreren Bewerbern aufgegeben würde.

Finanzielle Auswirkungen

Abschließend weisen wir daraufhin, dass in dem Gesetz zahlreiche Maßnahmen vorgesehen sind, die neue Aufgaben auf die Kommunen übertragen oder aber die Standards wesentlich erhöhen. In beiden Fällen müssen gemäß Art. 87 Abs. 3 LVerf die entstehenden Mehrbelastungen angemessen ausgeglichen werden.

Neue Aufgaben bzw. erhöhte Standards sind insbesondere in folgenden Änderungen enthalten:

- § 26 Abs. 3 KVG LSA - Kostenschätzung durch die Verwaltung,
- § 27 Abs. 2a KVG LSA - Informationspflicht im Vorfeld eines Bürgerentscheids,
- § 80 KVG LSA - Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen,
- § 161 Abs. 3 KVG LSA - Einführung eines Haushaltskennzahlensystems,
- § 25 Abs. 6a KWO LSA - Versand einer Kontrollmitteilung sowie
- § 76a DG LSA - Übertragung der Disziplinarbefugnisse auf die Kommunalaufsichtsbehörde.

Aufgrund der sehr eng bemessenen Frist zur Stellungnahme hatten wir keine Gelegenheit, die beabsichtigten Änderungen in unseren Gremien abschließend zu erörtern. Wir behalten uns daher ausdrücklich vor, unsere Stellungnahme zu ergänzen.

Mit freundlichen Grüßen


Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt


Heinz-Lothar Theel
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied
Landkreistag Sachsen-Anhalt

Anlage



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Magdeburg, 13. Februar 2018

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften

Art. 1 (Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes)

- Zu Ziff. 2 - § 3 Abs. 3 (Landkreise)

Wir regen an, das Wort „örtlichen“ durch das Wort „**bürgerschaftlichen**“ zu ersetzen.

Begründung:

Da sich die Norm sowohl an Gemeinden als auch die Landkreise richtet, ist die Einschränkung auf örtliche Selbstverwaltung nicht eindeutig.

- Zu Ziff. 3 - § 10 (Hauptsatzung)

Der vorgeschlagene neue Satz 3 sollte folgt gefasst werden:

„Regelungen in der Hauptsatzung nach § 46 Abs. 1 Satz 2, § 48 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 3 sowie § 49 Abs. 2 Satz 2 sind von der Genehmigungspflicht ausgenommen und entfalten ihre Wirksamkeit mit der Beschlussfassung.“

Begründung:

Die vorgeschlagene Ergänzung stellt sicher, dass in der konstituierenden Sitzung der Vertretung nach der Kommunalwahl beschlossene Änderungen in der Struktur und Besetzung der ständigen Ausschüsse auch unmittelbar in dieser Sitzung bei der Ausschussbildung umgesetzt werden können.

- Zu Ziff. 4 - § 25 (Einwohnerantrag)

Buchstabe a)

Die Absenkung des Antragsalters für Einwohneranträge von 16 auf 14 Jahre lehnen wir ab.

Begründung:

Das Recht, Einwohneranträge zu stellen, sollte an das Wahlalter geknüpft sein.

Buchstabe b)

Die Absenkung des Quorums für die Zulässigkeit von Einwohneranträgen von bisher 5 % auf 3 % lehnen wir ab.

Begründung:

Die kommunale Selbstverwaltung lebt ganz vorrangig von den Bürgerinnen und Bürgern, die sich in den Gemeinde- und Stadträten sowie in den Kreistagen für das Gemeinwohl ihrer Kommune einsetzen. Die darüber hinausgehenden bestehenden Mitwirkungsrechte der Bürger durch Einwohnerfragestunden, Einwohnerversammlungen, Einwohneranträge, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und sachkundige Einwohner in den einzelnen Ausschüssen erachten wir als ausreichend.

Der Gesetzgeber sollte sehr sorgsam abwägen, wie weit den Vertretern von Einzelinteressen gegenüber den gewählten Mandatsträgern weitergehende Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Die kommunale Selbstverwaltung ist ganz vorrangig auf Bürgerinnen und Bürger angewiesen, die sich in der Vertretung für das gesamte Aufgabenspektrum einschließlich der Haushaltsfragen interessieren und einsetzen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Kommunalwahl 2019.

Ziff. 1 bis 7

Wir regen an, die Ziff. 1 bis 7 ersatzlos zu streichen.

Begründung:

Sie senken das zuvor als Grundsatz formulierte Mindestquorum von 3 % auf bis zu 0,8 %. Bis auf kleine Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern wird das Mindestquorum in den Kommunen aller anderen Größenklassen unterschritten. Das ist nicht sachgerecht. Im Übrigen ist die Berechnung der Höchstzahlen - insbesondere in Ziffer 6 - nicht schlüssig. Wir bitten um Erläuterung.

Ausschlusskatalog des § 26 Abs. 2 KVG LSA

Wir fordern, dass der Ausschlusskatalog des § 26 Abs. 2 KVG LSA auch für Einwohneranträge nach § 25 KVG LSA zur Anwendung kommt.

Begründung:

Bisher ist nicht geregelt, dass der Ausschlusskatalog in § 26 Abs. 2 KVG LSA auch für Einwohneranträge gilt. Damit können Einwohner beantragen, dass sich die Vertretung beispielsweise mit der inneren Organisation der Verwaltung beschäftigt. Dieses Recht hätte die Vertretung aus sich selbst heraus nicht, da die Leitung und innere Organisation der Verwaltung gemäß § 66 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA dem Hauptverwaltungsbeamten obliegt. Auch die Befassung der Vertretung mit Angelegenheiten, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen, kann nicht i. S. einer an Recht und Gesetz gebundenen - ehrenamtlichen - Arbeit der Vertretung sein.

Buchstabe c)

Wir regen an, in Satz 1 die Worte „in öffentlicher Sitzung“ zu streichen.

Begründung:

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzung findet sich bereits in § 52 Abs. 1 KVG LSA. Mit der beabsichtigten Änderung könnte im Einzelfall ein Widerspruch zu § 52 Abs. 2 KVG LSA entstehen, der die Ausschlusstatbestände regelt.

Wir bitten, die beabsichtigte Änderung des § 25 Abs. 5 Satz 3 2. Halbsatz KVG LSA zu streichen.

Begründung:

Den Vertretungsberechtigten sollte bei der Beratung des Einwohnerantrages kein eigenständiges Rederecht eingeräumt werden. Sie haben sowohl Gelegenheit, ihre Argumente vorzutragen als auch die Diskussion in der Vertretung zu verfolgen. Eine Beteiligung an der Diskussion ist für Einwohner grundsätzlich nicht vorgesehen. Ein Anhörungsrecht ist ausreichend, um die Ziele des Einwohnerantrags verdeutlichen zu können. Außerdem können die Vorsitzenden der Vertretung und der Ausschüsse bereits jetzt bei Bedarf ein Rederecht nach den Regelungen der jeweiligen Geschäftsordnung einräumen.

Wir regen an, die unter Ziffer 4 Buchstabe c) cc) vorgesehene Regelung nicht in das Gesetz aufzunehmen, da sie § 52 KVG LSA widerspricht und in der Praxis zu Auslegungsschwierigkeiten führen wird.

- Zu Ziff. 5 - § 26 (Bürgerbegehren)

Buchstabe a)

Den Wegfall eines Kostendeckungsvorschlags für ein Bürgerbegehren halten wir für ein falsches Signal. Sofern nur die Kosten der Maßnahme mitgeteilt werden, kann die öffentliche Debatte nicht vollständig geführt werden, da die Konsequenzen nicht absehbar sind.

Sollte es bei der Regelung bleiben, erwarten wir, dass der mit der neuen Verpflichtung zur Erstellung einer Kostenschätzung durch die Verwaltung entstehende Mehraufwand gem. Art. 87 Abs. 3 LVerf ausgeglichen wird.

Buchstabe b)

Abs. 6 Satz 2 sollte wie folgt formuliert werden:

„Die Vertretungsberechtigten haben ein Anhörungsrecht in allen Sitzungen der Vertretung und seiner Ausschüsse, in denen das Bürgerbegehren beraten wird.“

Begründung:

Das Rederecht für die Vertretungsberechtigten in allen Sitzungen der Vertretung, in denen das Bürgerbegehren beraten wird, lehnen wir ab. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Ziffer 4. Ein Anhörungsrecht ist ausreichend. Daraus ergibt sich bereits das Teilnahmerecht, so dass ein besonderer Rechtsanspruch nicht zu schaffen ist.

Darüber hinaus regen wir an, in Abs. 4 die Ziff. 1 bis 5 ersatzlos zu streichen.

Begründung:

Es ist ausreichend, das Antragsquorum zu benennen. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Ziff. 4, Buchstabe b).

- Zu Ziff. 6 - § 27 (Bürgerentscheid)

Buchstabe a)

Der vorgesehene Zusatz „, soweit dies zur Zusammenlegung der Durchführung des Bürgerentscheids mit einer Wahl erforderlich ist“ sollte gestrichen werden.

Begründung:

Mit der vorgesehenen Ergänzung wäre eine Fristverlängerung nur dann möglich, wenn ein Zusammentreffen mit einem Wahltermin möglich ist. Ein Hinausschieben des Termins wäre allerdings nicht möglich, um beispielsweise einen Termin außerhalb von Ferienzeiten o. ä. zu finden.

Buchstabe b)

Die Einfügung des neuen Abs. 2 a lehnen wir ab.

Begründung:

Die objektive Darlegung der Auffassungen durch die - insbesondere bei kassatorischen Bürgerbegehren - betroffene Kommune, wird zu Problemen in der Umsetzung führen. Ebenso befürchten wir, dass die gegebenen Informationen insbesondere durch die Initiatoren als unvollständig bzw. unzutreffend bemängelt werden.

Sofern es dennoch zu der neuen Informationspflicht kommt, fordern wir hierfür einen finanziellen Mehrbelastungsausgleich nach Art. 87 Abs. 3 LVerf des damit verbundenen Verwaltungsaufwands und der Auslagen für die öffentliche Bekanntmachung bzw. Zusage der schriftlichen Informationen.

Buchstabe c)

Die vorgesehene Absenkung des Zustimmungsquorums von 25 % auf 20 % lehnen wir ab.

Begründung:

Den Vertretungen obliegt die haushaltspolitische Gesamtverantwortung für die Kommune. Im Vordergrund eines Bürgerbegehrens steht ein bestimmtes Ziel und die finanziellen Auswirkungen auf den Gesamthaushalt spielen für die Initiatoren häufig nur eine untergeordnete Rolle. Bei Entscheidungen der Vertretung gilt das Mehrheitsprinzip, das heißt, dass Partikularinteressen nicht über das Gemeinwohl gestellt werden.

Die Vertretungen setzen sich in ihrer Arbeit sehr intensiv mit den unterschiedlichen die Kommune betreffenden Fragen auseinander. Dabei handelt es sich häufig um sehr komplexe Sachverhalte, die häufig nicht mit einem „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können. In den geführten Diskussionsprozessen in den Vertretungen und ihrer Ausschüsse werden Interessen abgewogen und Kompromisse erzielt.

Eine noch stärkere Mitwirkung der Bürgerschaft bei Sachentscheidungen innerhalb der Kommune führt im Gegenzug dazu, dass die gesetzlichen Organe (Vertretung und Hauptverwaltungsbeamter) in gleichem Maße an Sachentscheidungskompetenz verlieren und das Prinzip der repräsentativen Demokratie geschwächt wird.

Wir erinnern in diesem Zusammenhang auch an die Ausführungen von Innenminister Stahlknecht in der Landtagssitzung am 26. Januar 2018, der bezogen auf Volksbegehren und Volksentscheide zu ganz ähnlichen Bewertungen gekommen ist.

- Zu Ziff. 7 - § 28 Abs. 2 (Einwohnerfragestunden)

Wir schlagen vor, die derzeitige Regelung nicht zu ändern.

Begründung:

Einwohnerfragestunden in beratenden Ausschüssen sind bereits nach der aktuellen Gesetzeslage möglich (vgl. dazu auch Urteil des VG Magdeburg vom 29. September 2016 - 9 A 295/16). Im Sinne einer kontinuierlichen Arbeitsweise der Vertretung und ihrer Ausschüsse sollte eine Änderung am Gesetz immer nur dann vorgenommen werden, wenn tatsächlicher Änderungsbedarf besteht. Eine Einschränkung oder Ausweitung von Rechten der Einwohner ist mit der geplanten Änderung nicht gewollt.

Zu Ziff.9 - § 35 Abs. 4 (Entschädigung)

Wir bitten, die Verordnungsermächtigung zu streichen.

Begründung:

Die Grundlagen für die Erstattung von Verdienstausfall und die Gewährung einer Aufwandsentschädigung sind nach geltendem Recht ausreichend geregelt. Die konkrete Ausgestaltung ist Angelegenheit der jeweiligen Vertretung. Hier nun per Verordnung einzugreifen, wird einen erheblichen Umstellungs- und Anpassungsaufwand auslösen.

- Zu Ziff. 10 - § 38 (Wahl, Wahlperiode)

- a) Das vorgesehene Selbstauflösungsrecht der Vertretung bei festgestellten schwerwiegenden Wahlmängeln nach Unanfechtbarkeit der Wahlprüfungsentscheidung nach Abs. 3 halten wir dem Grunde nach für richtig. Diese Regelung sollte jedoch erst mit der neuen Kommunalwahlperiode zum 1. Juli 2019 in Kraft treten.

Begründung:

Die im Jahr 2014 gewählten Vertretungen haben bereits weit über die Hälfte der Kommunalwahlperiode gearbeitet. Nunmehr kurz vor Ablauf der Wahlperiode und nach verhältnismäßig langer Rechtskraft der in Sachsen-Anhalt einzigen strafrechtlichen Verurteilung wegen Wahlmanipulation (faktisch rückwirkend) ein Selbstauflösungsrecht der Vertretung einzufügen, ist nicht zielführend. Künftige Vertretungen haben die Gelegenheit zu reagieren, sobald ein Wahlmangel bekannt wird. Dies ist den bisherigen Vertretungen genommen, da eine entsprechende Regelung schlichtweg nicht existiert (hat).

- b) Abs. 3 Satz 4 sollte wie folgt gefasst werden: „**Die Neuwahl erfolgt nach Unanfechtbarkeit des Auflösungsbeschlusses abweichend von Abs. 1 für die Zeit bis zum Ende der Wahlperiode.**“

Begründung:

Wir gehen davon aus, dass gegen den Auflösungsbeschluss der Vertretung ein Kommunalverfassungsstreitverfahren geführt werden kann. Die vorgeschlagene Ergänzung dient insoweit der Klarstellung.

- c) Abs. 3 ist um eine Regelung zu ergänzen, wie die Aufgaben der Vertretung nach deren Selbstauflösung bis zur Neuwahl wahrgenommen werden.

Begründung:

Mit dem neuen Abs. 3 soll der Vertretung das Recht zur Selbstauflösung eingeräumt werden, die nach Ziff. 11 a), bb) infolge des Beschlusses unmittelbar wirksam wird. Damit ist auch zu regeln, in welcher Art und Weise die Aufgaben der Vertretung bis zur Neuwahl wahrzunehmen sind. In diesem Zusammenhang könnte überlegt werden, gemäß § 149 einen Beauftragten zu bestellen und mit den Aufgaben der Vertretung zu betrauen oder die Amtszeit der Vertretung nach dem Auflösungsbeschluss erst mit dem Zusammentritt der neugewählten Vertretung enden zu lassen.

- Zu Ziff. 11 - § 42 (Ausscheiden, Nachrücken, Ergänzungswahl)

- a) Abs. 2 sollte um folgenden neuen Satz 2 ergänzt werden:

„In anderen Fällen als dem Mandatsverzicht nach Abs. 1 Nr. 2, 3 und 6 erfolgt die Benachrichtigung durch den Wahlleiter erst nach dem rechtskräftigen Ausscheiden des bisherigen Mitgliedes.“

Begründung:

Die vorgeschlagene Ergänzung steht im Kontext zu Art. 4 Ziff. 19 (§ 43 Abs. 2 KWG LSA). Die dort vorgesehene Ergänzung soll verhindern, dass Probleme der Zusammensetzung der Vertretung, insbesondere im Falle einer Teilwiederholungswahl entstehen. Dabei bezieht sich das Wahlrecht nur auf den Fall des Mandatsverzichts, so dass Regelungslücken bei den anderen in § 42 Abs. 1 KVG LSA genannten Fallkonstellationen bestehen können.

Auch nach der Ergänzung und Neuregelung in § 42 Abs. 1 KVG LSA muss die Vertretung gemäß Abs. 2 einen Beschluss über das Ausscheiden fassen, der nach Maßgabe des 8. Abschnitts der VwGO angegriffen werden kann. Das ist bei den Fallkonstellationen der Nr. 4, 5 und 7 nicht der Fall, weil hier das Ausscheiden erst mit der Unanfechtbarkeit der Entscheidung eintritt. Es ist also denkbar, dass zwischen dem Beschluss der Vertretung in den Fällen des Abs. 1 Nr. 2, 3 und 6 und dessen Rechtskraft bis zu dem dann eintretenden Ausscheiden des Mitgliedes ein längerer Zeitraum der Ungewissheit entsteht. Nach der bisherigen Vorschrift müsste der Wahlleiter das neue Mitglied bereits benachrichtigen. Das könnte zu einer nicht gewollten Erhöhung der Anzahl der Mitglieder der Vertretung führen.

- b) Abs. 3 Nr. 5 sollte wie folgt gefasst werden:

„5. in den Fällen des Abs. 1 Nr. 6 mit der **Unanfechtbarkeit** der Beschlussfassung über ihre Auflösung.“

Begründung:

Der Beschluss der Vertretung über die Auflösung könnte im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens angegriffen werden, weil die Entscheidung den Status der Mitglieder der Vertretung berührt. Die vorgeschlagene Ergänzung dient insoweit der Klarstellung.

- Zu Ziff. 12 - § 43 (Rechtsstellung der Mitglieder der Vertretung)

Wir regen an, Abs. 3 wie folgt zu fassen:

„Jedes Mitglied der Vertretung hat das Recht, in der Vertretung und in den Ausschüssen, denen es angehört, Anträge zu stellen, ohne der Unterstützung durch andere Mitglieder der Vertretung zu bedürfen. Zur eigenen Unterrichtung kann jedes Mitglied der Vertretung vom Hauptverwaltungsbeamten Auskünfte in allen Angelegenheiten der Kommune verlangen. Dies gilt nicht für Angelegenheiten, die der Geheimhaltung unterliegen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

Begründung:

Wir lehnen die Einführung einer gesetzlichen Frist von einem Monat für die schriftliche Beantwortung und Anfragen der Mitglieder der Vertretung durch den Hauptverwaltungsbeamten ab. Hierbei handelt es sich um eine innere Angelegenheit der Kommune, die aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz einer Regelung durch den Gesetzgeber entzogen ist. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Beck im Rahmen der 3. Sitzung der Enquetekommission Stärkung der Demokratie am 16. Juni 2017.

Dieser Auffassung hat sich auch die Enquetekommission angeschlossen und in ihrem Abschlussbericht (LT-Drs. 7/2078 vom 13.11.2017) empfohlen:

„Die Enquetekommission spricht sich dafür aus, im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung und Wahrung der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse, die bestehende Regelung des Kommunalverfassungsgesetzes beizubehalten. Diese bedeutet, dass in den Geschäftsordnungen der Gemeinden die Frist für eine Beantwortung verbindlich geregelt werden muss.“

- Zu Ziff. 13 - § 45 (Aufgaben der Vertretung)
 - a) Die in Abs. 2 Nr. 16 vorgesehene Erweiterung der Aufgaben der Vertretung um die Ablehnung von Vergleichen sollte gestrichen werden.

Begründung:

Die Ergänzung der Vorschrift ist praxisfern, da den Kommunen in Verhandlungen mit Vertragspartnern, vor Gericht oder in Schadensfällen sehr häufig Vergleichsangebote gemacht werden, die ohne Zweifel direkt abgelehnt werden können, wenn die Kommune einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch hat. Müsste zum Beispiel in einer Gerichtsverhandlung zu jedem abwegigen Vergleichsvorschlag der Gegenseite eine Vertagung der Verhandlung erfolgen, weil zunächst die Vertretung einem Vergleichsangebot zuzustimmen hätte, würden unnötige zeitliche Verzögerungen eintreten.

Die vorgesehene Ergänzung ist im Übrigen auch nicht erforderlich. Die Entscheidung über die Ablehnung eines Vergleichsvorschlages obliegt dem Hauptverwaltungsbeamten, der verpflichtet ist, sorgfältig und sachgerecht zu agieren und das Vermögen der Kommune nicht zu schädigen.

- b) Wir schlagen vor, Abs. 7 ersatzlos zu streichen.

Begründung:

Das Auskunftsrecht der Mitglieder der Vertretung gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten ist bereits in § 43 Abs. 3 KVG LSA geregelt. Die Abgrenzung dieser beiden Auskunftsansprüche ist in der Praxis nicht relevant. Daher sollte eine Doppelung im Gesetz vermieden werden. Darüber hinaus wirkt unser Vorschlag auch deregulierend.

- Zu Ziff. 24 - § 80 (Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen)

§ 80 ist vollständig aufzuheben.

Begründung:

Da nach §§ 23 Abs. 1, 21 Abs. 2 KVG LSA alle Bürger der Kommune wahlberechtigt sind, bildet die Vertretung in besonderer Weise einen Querschnitt der in der Kommune lebenden Bevölkerung ab.

Bereits als Auswirkung der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere der Organisationshoheit, haben Kommunen die Möglichkeit, gesellschaftliche Gruppen bei der Entscheidungsfindung einzubeziehen. Dazu steht es ihnen auch ohne ausdrücklichen Hinweis des Gesetzgebers frei zu entscheiden, in welcher Form dies geschieht. Trotzdem hat der Gesetzgeber in § 79 KVG LSA den Grundsatz in das Gesetz aufgenommen. Eine darüber hinausgehende Regelung ist überflüssig.

Im Übrigen erinnern wir an die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Kommunalverfassungsgesetz im Jahre 2014 ergangene Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes zu den §§ 79 und 80 KVG LSA, der unsere Auffassung teilt und bekräftigt.

Sofern an § 80 KVG LSA und der pflichtigen Einbeziehung weiterer Bevölkerungsgruppen festgehalten werden soll, fordern wir, die damit entstehenden Mehraufwendungen zum einen im Bereich des Verwaltungsaufwandes, aber auch in der Folge durch zu gewährende Aufwandsentschädigungen gemäß Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung auszugleichen.

- Zu Ziff. 27 - § 85 (Ortsbürgermeister)

Abs. 6 sollte wie folgt gefasst werden:

*„(6) Der Ortschaftsrat kann den Ortsbürgermeister aus seinem Amt als Ortsbürgermeister mit einer Mehrheit von zwei Dritteln abwählen. § 56 Abs. 4 Satz 2 findet keine Anwendung. **Der Beschluss über die Abwahl darf frühestens drei Tage nach der Antragstellung im Ortschaftsrat gefasst werden.** Im Falle einer Abwahl enden die Amtszeit und das Ehrenbeamtenverhältnis des Ortsbürgermeisters; die Mitgliedschaft im Ortschaftsrat bleibt unberührt.“*

Begründung:

Nach der vorgesehenen Neufassung des Abs. 6 könnte der Ortsbürgermeister bei einem Antrag sofort mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abgewählt werden. Die derzeit geltende Regelung sieht zwischen der Antragstellung und der Abwahlentscheidung

eine Mindestfrist von drei Tagen vor, die ein sachgerechtes Abwägen vor der abschließenden Entscheidung beinhaltet. Sie sollte beibehalten werden, um im Interesse des Amtes des Ortsbürgermeisters „Kurzschlussentscheidungen“ zu verhindern.

- Zu Ziff. 29 - § 92 (Verbandsgemeinde, Eigentum)

- a) An die Stelle der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderung in Abs. 3 sollte folgender neuer Abs. 4 treten:

„(4) Zur Durchführung erforderlicher Investitionen, Instandsetzungen, Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen ist grundsätzlich die Verbandsgemeinde bzw. die Mitgliedsgemeinde berechtigt, die die Einrichtung oder den Vermögensgegenstand für eine ihr obliegende Aufgabe nutzt. Insbesondere im Fall der Inanspruchnahme von Fördermitteln sind abweichende, von der Aufgabenträgerschaft oder der Eigentümereigenschaft unabhängige Vereinbarungen möglich. Die Einzelheiten zur Durchführung der in Satz 1 genannten Maßnahmen und deren Finanzierung sind durch Vereinbarung zu regeln.“

- b) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.

Begründung:

Die in Abs. 3 Satz 1 vorgesehene Ergänzung verfolgt das Ziel, die Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten in Verbandsgemeinden zukünftig auskömmlich zu regeln. Allerdings deckt die gewählte Formulierung nicht das gesamte Spektrum möglicher, teilweise auch von Fördermittelrichtlinien vorgegebener Gestaltungsvarianten bzw. -notwendigkeiten, ab.

Deshalb wird die Einfügung eines neuen Absatzes 4 vorgeschlagen, der Nutzung und Finanzierung zunächst einmal klar trennt. Satz 1 entspricht dem Status quo, wie er mit der im Gesetzentwurf beabsichtigten Änderung erreicht werden soll. Satz 2 enthält eine Öffnungsklausel (insbesondere mit der Möglichkeit von Vereinbarungen auch in Fallkonstellationen, die derzeit noch nicht aufgetreten sind). Damit wäre es auch denkbar, dass eine Mitgliedsgemeinde, die weder Eigentümer noch Aufgabenträger ist, in eine im Eigentum der Verbandsgemeinde stehende öffentliche Einrichtung (z. B. Schule, Kindertagesstätte) investiert. Dies kann vor allem dann notwendig sein, wenn nur die Mitgliedsgemeinde, nicht aber die Verbandsgemeinde, in einem Fördermittelprogramm anspruchsberechtigt wäre. Satz 3 stellt klar, dass die Einzelheiten zur Durchführung derartiger Maßnahmen und ihre Finanzierung durch Vereinbarung zu regeln sind. Dabei können die abzuschließenden Vereinbarungen so ausgestaltet werden, dass für die Gebietskörperschaft, die nicht Aufgabenträger ist, die jedoch die Finanzierung sichert, eine haushaltsneutrale „Auflösung“ der Auszahlungen bzw. Aufwendungen erreicht werden kann.

- Zu Ziff. 31 - § 98 (Allgemeine Haushaltsgrundsätze)

- a) Die Neufassung des Abs. 3 wird abgelehnt.

Begründung:

Eine Ausdehnung der Ausgleichsverpflichtung auf den Finanzhaushalt lehnen wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab.

Nach dem neu gegliederten Absatz 3 soll ein kommunaler Haushalt nur noch dann ausgeglichen sein, wenn im Finanzhaushalt der Saldo der Ein- und Auszahlungen auslaufender Verwaltungstätigkeit ausreicht, um mindestens die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und für zu bilanzierende Investitionsfördermaßnahmen zu decken. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll mit dieser Regelung in Verbindung mit der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes gemäß § 100 Abs. 3 der andauernden Erhöhung der Liquiditätsverschuldung entgegengewirkt werden.

Hierbei handelt es sich um eine neue Rechtsverpflichtung, die als Eingriff in die kommunale Finanzhoheit nur dann vertretbar ist, wenn sie wirklich erforderlich und geeignet ist, das hiermit verfolgte Ziel zu erreichen. Hierzu ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Die Ergebnisse der erforderlichen Abwägung sind umfassend zu begründen. Die allgemeinen Ausführungen in der Begründung im Teil A unter Ziff. II. (Seite 35) und im Teil B (Seite 59) werden diesen Anforderungen nicht gerecht. Insbesondere wurde nicht dargelegt, wie die beabsichtigte Ausgleichspflicht tatsächlich zu einer Reduzierung der Liquiditätskredite führen soll.

Der in den letzten 15 Jahren aufgelaufene Bestand an kommunalen Liquiditätssicherungskrediten (31.12.2001: rd. 92 Mio. Euro, 31.12.2016: 1.471 Mio. Euro) ist ganz überwiegend das Ergebnis einer in diesem Zeitraum unzureichenden kommunalen Finanzausstattung. Im FAG LSA erfolgte im Jahr 2017 die Festschreibung der Finanzausgleichsmasse bis zum Jahr 2021. Wie sich diese erstmals für das Haushaltsjahr 2017 gelungene Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse auf 1.628 Mio. Euro auf den Stand der kommunalen Liquiditätskredite zum 31. Dezember 2017 ausgewirkt hat, wird erst mit dem Vorliegen der entsprechenden Statistiken erkennbar sein. An den Haushaltsausgleich können erst dann erhöhte Anforderungen gestellt werden, wenn parallel dazu die erforderliche Finanzausstattung gesichert ist.

Das dem Grunde nach richtige Ziel der Umkehr des bisherigen Anstiegs und die Reduzierung des hohen Bestandes an kommunalen Liquiditätskrediten ist mit der Einführung lediglich neuer Rechtsverpflichtungen (Ausgleich des Finanzhaushaltes, Aufstellung von Konsolidierungskonzepten) allein nicht erreichbar und negiert die Konsolidierungsmaßnahmen der kommunalen Ebene in der Vergangenheit.

Der ganz überwiegende Teil der Kommunen wird auch bei weiter erheblichen Konsolidierungsanstrengungen dauerhaft nicht in der Lage sein, die im neugefassten Absatz 3 formulierten Voraussetzungen für einen Haushaltsausgleich zu erreichen. So führen beispielsweise die im Rahmen des noch laufenden STARK II-Programms verstärkten Tilgungsleistungen bereits zu einem Anstieg der Liquiditätskredite, da diese nicht durch die Abschreibungen erwirtschaftet werden können.

Auch das Auseinanderfallen von Abschreibungszeitraum und Kredittilgungszeitraum erschwert das Erwirtschaften der Tilgungsraten. Diese Problematik bedarf zunächst einer Lösung. Grundsätzlich muss das Zusammenspiel von Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt zukünftig eingehender betrachtet und insbesondere bei der Rechtsetzung berücksichtigt werden.

Des Weiteren mussten die Kommunen in der Eröffnungsbilanz (EÖB) Rückstellungen

bilden, z. B. eine Rückstellung für Altersteilzeit (ATZ). Zu kameralen Zeiten wurden diese Ausgaben aus den laufenden Einnahmen finanziert und keine Finanzmittel dafür zurückgelegt. Viele Kommunen konnten keine Liquiditätsreserven für die in der EÖB gebildeten Rückstellungen schaffen. Für die erforderlichen Auszahlungen bei Inanspruchnahme der Rückstellungen stehen daher keine adäquaten liquiden Mittel zur Verfügung. Bei dem wachsenden Bestand an Liquiditätskrediten handelt es sich in erster Linie um eine Fragestellung der Auskömmlichkeit der Finanzausstattung und weniger um eine Frage der Rechtsanwendung bzw. -gestaltung.

Es bedarf daher vielmehr begleitender Maßnahmen des Landes zur Unterstützung der Kommunen beim Abbau des Bestandes an kommunalen Liquiditätskrediten. Soweit die Gesetzesbegründung unter Teil B Ziff. III. (Seite 37) lediglich feststellt, dass der Gesetzentwurf keine qualifizierbaren unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes oder der Kommunen hat, greift diese Aussage deutlich zu kurz und lässt eine entsprechende Analyse der Handlungsmöglichkeiten vermissen.

Die vorgesehene Regelung ist darüber hinaus nicht praktikabel. Die Formulierung greift die kameralen Regelungen des Verwaltungshaushaltes auf, ohne die Besonderheiten der kommunalen Doppik zu berücksichtigen. In den Auszahlungen im Finanzhaushalt sind ggf. auch Auszahlungen enthalten, für die die Kommune zuvor Liquiditätsreserven gebildet hatte. Wenn in der Vermögensrechnung also auf der Aktivseite die liquiden Mittel vorhanden sind, kann sich ein negativer Saldo der Ein- und Auszahlungen (z. B. aus laufender Verwaltungstätigkeit) ergeben, der aber kein Liquiditätsproblem für die Kommune darstellt. Trotzdem wäre die Kommune nach § 100 Abs. 3 verpflichtet, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen.

- b) Unabhängig davon sollte es in Abs. 3 Satz 3 (bisherige Form) zur Klarstellung heißen:

*„Satz 1 gilt als erfüllt, wenn ein Fehlbetrag in Planung und Rechnung durch die Inanspruchnahme von Rücklagen **aus Überschüssen der Ergebnisse** gedeckt werden kann.“*

Begründung:

Im Rahmen der Erarbeitung der Kommunalen Haushaltsverordnung (KomHVO) wurde die Grundsatzentscheidung getroffen, eine Verrechnung von Fehlbeträgen gegen die Rücklage aus der Eröffnungsbilanz nicht zuzulassen, sondern ausschließlich gegen Rücklagen aus Überschüssen der Ergebnisse. Die gegenwärtige gesetzliche Formulierung geht damit über die in der KomHVO getroffenen Regelungen hinaus. Die Ergänzung würde somit der ausdrücklichen Klarstellung und Legitimation der in der KomHVO vereinbarten Regelungen dienen.

- c) Wir bitten, Abs. 4 klarstellend wie folgt zu formulieren:

*„Die Kommune hat ihre Zahlungsfähigkeit **sowie die** Finanzierung der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sicherzustellen.“*

Begründung:

Abs. 4 enthält das Gebot, die Zahlungsfähigkeit einschließlich der Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sicherzustellen und damit auch die Verpflichtung, eine Liquiditätsplanung vorzunehmen.

Auf diesen Grundsatz sollte sich die Regelung im KVG LSA auch beschränken, da sich konkretisierende Ausführungen zur Liquiditätssteuerung in § 21 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) finden.

Die mit Einführung des Kommunalverfassungsgesetzes vorgenommene Ergänzung, Liquiditätsreserven zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit einschließlich der Investitionen und Investitionsmaßnahmen vorzuhalten suggeriert, dass insbesondere diese ausschließlich aus Liquiditätsreserven zu finanzieren seien.

Liquiditätsreserven im Sinne des § 21 Abs. KomHVO dienen jedoch vorrangig der Sicherung der laufenden Zahlungsfähigkeit und können nur, soweit nicht bereits vorhanden, aus Zahlungsüberschüssen im Finanzhaushalt entstehen. Der in der Vergangenheit weiter angestiegene Bestand an kommunalen Liquiditätskrediten zeigt jedoch deutlich auf, dass es den Kommunen ganz überwiegend nicht möglich ist, den Finanzhaushalt auszugleichen und damit auf Dauer angelegte Liquiditätsreserven anzusammeln.

Soweit die genannte Ergänzung seinerzeit lediglich sicherstellen sollte, dass der Einsatz von tatsächlich vorhandenen, nicht benötigten liquiden Mittel Vorrang vor der Aufnahme von Investitionskrediten hat, ist diese gleichwohl nicht erforderlich, da die in § 99 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA verbindlich festgelegte Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung dies bereits sicherstellt. Danach haben die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel in erster Linie aus sonstigen Finanzmitteln zu bestreiten. Hierzu zählen auch ggf. dauerhaft vorhandene Liquiditätsreserven.

- Zu Ziff. 32 - § 99 (Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung)

Zur sprachlichen Klarstellung bitten wir, in Abs. 3 Satz 1 und 4 Satz 1 jeweils hinter dem Wort „Erträge“ die Worte „**und Einzahlungen**“ einzufügen.

Begründung:

Der Landkreis/die Verbandsgemeinde erhebt, soweit die sonstigen Erträge nicht ausreichen, von den kreisangehörigen Gemeinden/Mitgliedsgemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage, um den erforderlichen Bedarf zu decken. Der Gesetzgeber hat hierbei richtigerweise ausdrücklich auch den Finanzhaushalt in den Blick genommen.

- Zu Ziff. 33 - § 100 (Haushaltssatzung)

Die in den Abs. 3 und 5 vorgesehene weitergehende Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes wird abgelehnt.

Begründung:

Wir nehmen Bezug auf die Ausführungen zu § 98 Abs. 3. Die Ausdehnung der Konsolidierungsverpflichtung auf den Finanzhaushalt ist nicht sachgerecht.

- Es ist wenig zielführend, noch mehr Kommunen zu verpflichten, Haushaltskonsolidierungskonzepte zu erarbeiten, von der Vertretung beschließen zu lassen und der Kommunalaufsicht zur Prüfung vorzulegen. Dies erzeugt nur zusätzlichen Aufwand, ohne aber das eigentliche Problem der unzureichenden Finanzausstattung zu lösen.

- Die Neufassung von § 100 führt im Übrigen zu einer hohen Unübersichtlichkeit, weil sich in Absatz 3 und den neuen Absätzen 4 und 5 Doppelungen zu den jeweiligen Anforderungen an ein Haushaltskonsolidierungskonzept finden. Insofern bedürfen die Absätze 3 bis 5 einer grundlegenden Neustrukturierung.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass Kommunen, die die Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA überschreiten, bereits schon jetzt verpflichtet sind, eine verbindliche Planung vorzulegen, aus der sich zumindest eine stufenweise Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens ergibt (Ziffer 2.5 des Runderlasses des MI zur Genehmigungspflicht des Höchstbetrages für Liquiditätskredite vom 23. Mai 2015). Darin hat die Kommune die konkreten Maßnahmen aufzuführen, mit denen sie die unverzügliche Tilgung der die Genehmigungsgrenze übersteigenden Liquiditätskredite darstellt.

Im Abs. 5 fehlt darüber hinaus ein zeitlicher Bezug. Es ist nicht akzeptabel, wenn bereits eine einmalige Überschreitung der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA zu der Verpflichtung führt, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufstellen zu müssen.

- Zu Ziff. 34 - § 105 Abs. 4 (Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen)

Wir schlagen vor, Abs. 4 wie folgt zu formulieren:

„(4) Eine Zustimmung der Vertretung nach Abs. 1 Satz 2 bzw. Abs. 2, 2. Halbsatz ist bei über- und außerplanmäßigen Aufwendungen, die erst bei der Aufstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden und nicht zu Auszahlungen führen, entbehrlich.“

Soweit dieser Vorschlag nicht aufgegriffen wird, sollte zumindest geregelt werden, dass Näheres hierzu die Geschäftsordnung regelt.

Begründung:

Eine am ungeprüften Jahresabschluss anknüpfende Informationspflicht über erhebliche über- und außerplanmäßige Aufwendungen, die erst bei der Aufstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden und nicht zu Auszahlungen führen, birgt die Gefahr von Fehlinformationen und führt zu einem nicht erforderlichen Mehraufwand.

Der Jahresabschluss ist gem. § 120 Abs. 1 KVG LSA mit dem jeweiligen Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes und einer Stellungnahme des Hauptverwaltungsbeamten der Vertretung vorzulegen. Damit kann den Informationsbedürfnissen der Vertretung ausreichend Rechnung getragen werden. Es ist auch sachgerecht, eine Information der Vertretung erst dann vorzunehmen, wenn der Jahresabschluss in geprüfter Form vorliegt, da sich im laufenden Prüfungsverfahren noch Änderungen im Jahresabschluss auf Grund festgestellter Fehler ergeben könnten.

- Zu Ziff. 35 - § 114 (Eröffnungsbilanz)

In § 114 Abs. 7 Satz 3 KVG LSA sollte es heißen:

„Eine Berichtigung der Eröffnungsbilanz kann letztmals mit dem für das Haushaltsjahr 2018 zu erstellenden Jahresabschluss vorgenommen werden.“

Begründung:

Die im vorgehenden Erlass des MI LSA vom 23. Juni 2017 gewählte Formulierung „...Danach soll der Zeitraum für erforderliche Berichtigungen der Eröffnungsbilanz bis zum Haushaltsjahr 2018 unabhängig vom individuellen Einführungsstichtag verlängert werden. ... Eine Berichtigung der Eröffnungsbilanz wird befristet bis zum 31. Dezember 2018 für alle Kommunen zugelassen. ...“ sorgt bei den Kommunen für Verunsicherung. Die Formulierung erweckt den Eindruck, dass mit Ablauf des 31. Dezember 2018 eine Berichtigung der Eröffnungsbilanz nicht mehr möglich ist. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Regelung eine Berichtigung letztmals mit dem für das Haushaltsjahr 2018 zu erstellenden Jahresabschluss zulassen will.

- Zu Ziff. 36 - § 115 Abs. 2 (Veräußerung von Vermögen)

Wir schlagen vor, Abs. 2 Satz 2 (neu) wie folgt zu fassen:

„Liegt die Nutzung im öffentlichen Interesse, kann die Vertretung mit Zustimmung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen.“

Begründung:

Wir begrüßen, dass eine Regelung zur privaten Dienstwagennutzung durch Hauptverwaltungsbeamte gefunden werden soll und erwarten, dass unverzüglich nach Inkrafttreten des Gesetzes ein mit uns abgestimmter Erlass ergeht.

- Zu Ziff. 38 - § 119 (Gesamtabschluss)

Wir schlagen vor, die Angabe „2016“ in Abs. 6 durch die Angabe „**2023**“ zu ersetzen.

Begründung:

Die in § 119 Abs. 6 KVG LSA vorgesehene Verschiebung der Verpflichtung zur erstmaligen Erstellung eines Gesamtabschlusses bis 2021 begrüßen wir. Auch in anderen Bundesländern ist die Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses teilweise deutlich nach hinten verschoben worden. Zuletzt hat der Freistaat Sachsen die Verpflichtung auf das Haushaltsjahr 2023 verschoben. Das hierfür maßgebliche Gesetz war zum 01.01.2018 in Kraft getreten.

Wir bitten vor dem Hintergrund der immer noch bestehenden Umsetzungsprobleme und dem daraus resultierenden Verzug bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse um Prüfung, ob auch in Sachsen-Anhalt die erstmalige Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses dem allgemeinen Trend folgend auf das Jahr 2023 herausgeschoben werden kann.

- Zu Ziff. 41 - § 128 (Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen)

a) Abs. 2 sollte wie folgt gefasst werden:

„(2) Betätigungen in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, der Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Wohnungswirtschaft, der Breitbandversorgung und des öffentlichen Verkehrs dienen abweichend von Abs. 1

Satz 2 stets einem öffentlichen Zweck und sind unter den Voraussetzungen des Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zulässig. Dienstleistungen, die mit den in Satz 1 genannten Bereichen verbunden sind, dienen ebenfalls einem öffentlichen Zweck.

Begründung:

1. Die Versorgung der Bevölkerung mit Breitband gehört im digitalen Zeitalter zu den Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das sollte mit der Ergänzung des Katalogs der privilegierten Tätigkeiten deutlich hervorgehoben werden.

Die flächendeckende Versorgung mit Breitband ist Voraussetzung für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum, denn die Digitalisierung bietet die Chance, Daseinsvorsorge auch in dünn besiedelten Gebieten vor Ort zu gewährleisten, sowohl mit Blick auf die Bürger als auch auf die Wirtschaft. Unabhängig davon muss sich aufgrund der Bindung der Kommunen an Recht und Gesetz die Betätigung im Einzelfall an den Maßstäben des Grundgesetzes messen.

2. Die Haushaltssituation der Kommunen ist äußerst angespannt und in weiten Teilen durch eine strukturelle Unterfinanzierung gekennzeichnet. Auch die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2016 und 2017 um insgesamt 182 Mio. Euro hat daran nichts Grundlegendes geändert.

Die Kommunen sind deshalb auf alle Möglichkeiten angewiesen, ihre Einnahmesituation zu verbessern. Hierzu gehören insbesondere die Erzeugung und Einspeisung von Energie. Die sich in diesem Zusammenhang auch mit Blick auf die Energiewende ergebenden Aufgaben können von den Kommunen nach Abs. 1 Satz 2 jedoch nicht wahrgenommen werden, wenn die wirtschaftliche Betätigung als ausschließlich der Gewinnerzielung dienend angesehen wird.

Während andere Bundesländer (z. B. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein) den Kommunen im Bereich der Energieerzeugung ausdrücklich erweiterte wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeiten einräumen, haben die Landesregierung und der Landtag entsprechende Regelungen bislang abgelehnt.

Dabei wird verkannt, dass die Energiewende eine der zentralen Herausforderungen ist, die die Politik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene auch in den nächsten Jahren bestimmen werden. Die Kommunen haben bei der Umsetzung der Energiewende eine Schlüsselposition. Denn hier werden die alternativen Energien angesiedelt, die Stromtrassen gebaut und die Infra- und Speicherstruktur geschaffen. Mit ca. 40 % des Gesamtenergieverbrauchs kommt zudem der energetischen Sanierung der öffentlichen und privaten Gebäude eine weitere wichtige Aufgabe im Rahmen der Energiewende zu. Erforderlich sind daher eine enge Einbindung der Kommunen und eine Stärkung ihres Handlungsspielraums. Die Energieerzeugung und -versorgung werden zunehmend dezentral. Dies muss sich in einer Fortentwicklung des Kommunalwirtschaftsrechts widerspiegeln.

Die Landesregierung und der Landtag haben mit der Novelle des Kommunalverfassungsgesetzes die Möglichkeit und die Verpflichtung, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen auch im Bereich der erneuerbaren Energien so zu gestalten, dass zum einen die Energiewende in Sachsen-Anhalt gelingt und zum anderen die kommunale Einnahmesituation verbessert wird.

3. Die Ergänzung um den neuen Satz 2 greift Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfes auf, der dem Grunde nach begrüßt wird.

Allerdings könnte in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen werden, ob die mit den Tätigkeiten der Daseinsvorsorge verbundenen Dienstleistungen nach Abs. 2 weiterhin stets einem öffentlichen Zweck dienen. Dies konnte bislang problemlos angenommen werden. Mit Abs. 1 Satz 3 wird zwar nicht ausdrücklich gesagt, dass für verbundene Dienstleistungen z. B. im Bereich Energieversorgung ein öffentlicher Zweck dargelegt werden muss; es ist aber auch nicht ausgeschlossen, die künftige Regelung so auszulegen. Die vorgeschlagene Ergänzung soll deshalb verdeutlichen, dass auch bei den verbundenen Dienstleistungen im Bereich der örtlichen Daseinsvorsorge sowie der überörtlichen Energieversorgung ein öffentlicher Zweck stets anzunehmen ist.

- b) Abs. 3 sollte um folgenden Satz 2 ergänzt werden:

„Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4.

Begründung:

Auf die Ausführungen zu dem Ergänzungsvorschlag in Abs. 2 Satz 2 wird verwiesen.

- Zu Ziff. 42 - § 131 (Vertretung der Kommune in Unternehmen in Privatrechtsform)

Der in Abs. 3 vorgesehene neue Satz 1 stößt auf Bedenken.

Begründung:

Ziel der Neuregelung ist es, zu ermöglichen, dass der Hauptverwaltungsbeamte die Wahrnehmung eines ihm im Hauptamt übertragenen Aufsichtsratsmandates einem geeigneten Beschäftigten übertragen kann. Die Regelung ist mit § 52 Abs. 3 GmbHG nicht vereinbar. Aufsichtsratsmitglieder müssen in Person feststehen. Damit scheidet die Übertragung der in diesem Zusammenhang wahrzunehmenden Aufgaben im Wege der Vertretung auf einen Dritten aus.

Unabhängig davon könnte die Regelung auf die ehrenamtlichen Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden nicht angewandt werden. Die Mitgliedsgemeinden verfügen nicht über eigenes Verwaltungspersonal, so dass der ehrenamtliche Bürgermeister die Wahrnehmung der Aufgaben in einem Aufsichtsrat auch keinem geeigneten Beschäftigten seiner Gemeinde übertragen kann. Es sollte deshalb überlegt werden, die Formulierung aus dem neu gefassten Abs. 1 Satz 2 zu übernehmen und zu bestimmen, dass der ehrenamtliche Bürgermeister die in einem Aufsichtsrat wahrzunehmenden Aufgaben einem geeigneten Mitglied des Gemeinderates übertragen kann.

- Zu Ziff. 44 - § 135 (Vorlage- und Anzeigepflicht)

Es wird vorgeschlagen, Abs. 2 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Im Falle einer unmittelbaren Beteiligung der Kommune an Unternehmen besteht die

Vorlagepflicht auch bei wesentlichen Änderungen des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung.“

Begründung:

Die vorgeschlagene Ergänzung in Abs. 2 Satz 2 hätte zur Folge, dass bei unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen eine Vorlagepflicht bei wesentlichen Änderungen des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung bestehen würde. Hinsichtlich der unmittelbaren Beteiligungen bestehen hiergegen keine Bedenken. Der entstehende Mehraufwand bei den mittelbaren Beteiligungen ist jedoch nicht zu rechtfertigen und schränkt den Gestaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung weiter ein.

- Zu Ziff. 47 - § 161 (Ausführung des Gesetzes)

Die durch den neuen Abs. 3 vorgesehene gesetzliche Verpflichtung zur Übersendung erforderlicher Haushaltseckdaten und die damit verbundene pflichtige Teilnahme an einem flächendeckenden Haushaltskennzahlensystem (HKS) lehnen wir ab.

Begründung:

Bislang haben wir die Modellphase sowie die Überlegungen der Finanzstrukturkommission zur Qualifizierung des HKS kritisch begleitet.

Soweit die Landesregierung an diesem Vorhaben festhält, bedarf es eines Mehrbelastungsausgleiches nach Art. 87 Abs. 3 LVerf und muss aus unserer Sicht künftig Folgendes sichergestellt werden:

- eine nähere Definition von Inhalt und Umfang der „erforderlichen Haushaltseckdaten“,
- eine enge Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände bei der weiteren Ausgestaltung,
- ein vertretbarer Aufwand für die Kommunen und eine möglichst elektronische Abwicklung,
- die Daten, Ergebnisse und Analysemöglichkeiten stehen neben dem Land auch allen Kommunen und den KSpV in gleicher Weise zur Verfügung,
- es erfolgt kein Ranking der Kommunen,
- die Ergebnisse/Vergleichskennzahlen stellen lediglich Anhaltspunkte für eine tiefergehende Analyse dar und
- das System bietet Raum für die Darstellung möglicher Vergleichsstörungen oder Sondersituationen.

Zu der bisher außerhalb der Erlasslage erfolgten Abfrage der Zuschussbedarfe bestimmter Produktgruppen bedarf es, sofern das Land an dieser höchst fehleranfälligen Abfrage festhält, einer Unterlegung mit konkreten Konten bzw. Kontengruppen nach dem Kontenrahmenplan Sachsen-Anhalt. Aus unterschiedlichen Zuschussbedarfen darf nicht im Vergleichswege das Konsolidierungspotential abgeleitet werden. Soll dies gleichwohl erfolgen, hat die Aufsichtsbehörde hierfür die Beweislast zu tragen.

Ergänzende Vorschläge:

- § 69 (Wahl, Abwahl der Beigeordneten)

Es wird vorgeschlagen, Abs. 1 Satz 2 wie folgt zu fassen:

*„Die Beigeordneten werden **auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten** von der Vertretung je in einem besonderen Wahlgang gewählt.“*

Begründung:

Die bisherige Regelung hat sich nach Auffassung der kommunalen Praxis nicht bewährt. Für eine erfolgreiche Tätigkeit der Verwaltungsführung (Hauptverwaltungsbeamter und Beigeordnete) ist eine besonders enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit erforderlich. Dem ist es nicht dienlich, wenn die Vertretung gegen den Wunsch des Hauptverwaltungsbeamten die Bestellung eines Beigeordneten durchsetzt, dessen Amtsführung in der Verwaltung mit erheblichen Reibungsverlusten einhergehen könnte.

- § 78 (Gleichstellungsbeauftragte)

Abs. 2 Satz 1 ist wie folgt zu formulieren:

„In Kommunen mit mindestens 25.000 Einwohnern kann die Gleichstellungsbeauftragte hauptamtlich tätig sein.“

Begründung:

Es ist den Kommunen im Rahmen ihrer Personalhoheit zu ermöglichen, nach den örtlichen Verhältnissen eigenverantwortlich zu entscheiden, mit welchem Status - ehren- oder hauptamtlich - eine Gleichstellungsbeauftragte bestellt werden soll. Der Änderungsvorschlag dient aber auch der Deregulierung. Die den Kommunen hierdurch eingeräumte Gestaltungsfreiheit bei der Ausgestaltung des Amtes der Gleichstellungsbeauftragten stärkt nicht nur das kommunale Selbstverwaltungsrecht, sondern auch die Stellung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.

- § 96 (Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden)

a) Es wird vorgeschlagen, in Abs. 1 folgenden Satz 2 einzufügen:

*„**Geht bis zum Ablauf der Einreichungsfrist nach § 30 Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt keine oder nur eine Bewerbung ein, wird der Bürgermeister abweichend von Satz 1 durch den Gemeinderat gewählt.**“*

b) Die Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4.

c) Als Folgeänderung sind im Kommunalwahlgesetz und in der Kommunalwahlordnung ausführende Regelungen zur Absage der Direktwahl und zum Wahlverfahren durch den Gemeinderat zu treffen.

Begründung:

Der Vorschlag ist aus dem Arbeitskreis Ehrenamtliche Bürgermeister im Städte- und Gemeindebund heraus entwickelt worden und wird vom Präsidium des SGSA unterstützt.

Ziel ist es, ein verwaltungs- und kostenaufwändiges Wahlverfahren in den Fällen zu vermeiden, in denen für das Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters der Mitgliedsgemeinde einer Verbandsgemeinde nur ein Wahlbewerber antritt. Nur in einem solchen Fall sollte auf die Direktwahl zugunsten einer Wahl durch den Gemeinderat verzichtet werden. Für die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten kommt dieses besondere Verfahren ausdrücklich nicht in Betracht.

Die in der Vergangenheit von der Landesregierung gegen diesen Vorschlag geäußerten Bedenken werden nicht geteilt. Nach unserer Auffassung ist es gesetzestechnisch möglich, ein Wahlverfahren, das ursprünglich als Direktwahl begonnen wurde, in ein Wahlverfahren der mittelbaren Wahl durch den Gemeinderat umzulenken. Unter diesen Voraussetzungen würde es auch nicht zu einer Vermischung der beiden Wahlverfahren kommen. Die Frage der unterschiedlichen Legitimation hat in der Praxis keine Bedeutung. Es ist in diesem Zusammenhang auf die von 1990 bis 1994 geltende Kommunalverfassung zu verweisen, nach der der Hauptverwaltungsbeamte durch die Vertretung gewählt wurde.

- § 108 Abs. 3 (Kreditaufnahmen)

Wir bitten, folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Im Falle von § 100 Abs. 1 Satz 2 verlängert sich der Zeitraum entsprechend.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf eröffnet die Möglichkeit, eine Haushaltssatzung für zwei Jahre zu erlassen. Soweit die Kommune hiervon Gebrauch macht, muss sich die Geltungsdauer der Kreditermächtigung entsprechend verlängern.

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

Der Vorstand des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen-Anhalt hat sich in seiner Sitzung am 31. 1. 2018 mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen befasst. Die Meinungsbildung im Vorstand ist Grundlage für die nachfolgende Stellungnahme.

- Zu Ziff. 1 (Gesetzesüberschrift)

An die Stelle der amtlichen Abkürzung „GKV LSA“ sollte die amtliche Abkürzung „KVSAG LSA“ treten.

Begründung:

Der KVSAG verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz). Dementsprechend hat er sich für die Kurzform KVSAG entschieden, die er seit der Gründung im Jahr 1991 führt. Sie wird im Logo, im Schriftverkehr, im Internetauftritt, in den Verbandsinformationen, im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit, gegenüber den Mitgliedern und deren Beschäftigten verwendet und hat sich etabliert. Dem sollte der Gesetzentwurf Rechnung tragen.

Im Übrigen führt die vorgeschlagene Abkürzung „GKV LSA“ zu Verwechslungen mit dem Spitzenverband der Krankenkassen, der bekanntlich unter „GKV“ firmiert.

- Zu Ziff. 3 - § 2 (Aufgaben)

a) Abs. 4 sollte folgende Fassung erhalten:

„Der Versorgungsverband berechnet auf Antrag seiner Mitglieder Bezüge für deren Beschäftigte.“

Begründung:

Der KVSA nimmt derzeit noch die Aufgaben der Landesfamilienkasse für die Kommunen in Sachsen-Anhalt wahr. Diese Aufgaben gibt er jedoch mit Ablauf des Monats März 2018 an die Bundesanstalt für Arbeit ab, so dass die Regelungen zu den Kindergeldleistungen aus Abs. 4 zu streichen sind. Die vorgeschlagene neue Formulierung der verbleibenden Aufgabe der Bezügeberechnung dient der Klarstellung.

b) Abs. 5 Satz 2 sollte in Abs. 3 aufgenommen werden.

Begründung:

Das Aufgabenfeld „Beihilfe“ ist abschließend in Absatz 3 geregelt. Deshalb sollte hier auch die Beihilfeumlagekasse erwähnt sein.

c) Abs. 6 Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Nach § 16 Abs. 1 sind die Angelegenheiten der Sonderkasse nach § 2 Abs. 4 durch Satzung zu regeln. Die vorgesehene Ergänzung in § 2 Abs. 6 ist deshalb überflüssig.

- Zu Ziff. 4 - § 3 (Satzung)

Die vorgeschlagene Neufassung des Abs. 2 wird abgelehnt.

Begründung:

Nachvollziehbare Gründe für die vorgeschlagene Neuregelung sind nicht erkennbar. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Aufsicht über den KVSA sind sachgerecht und haben sich in den letzten über 25 Jahren ausdrücklich bewährt.

Der KVSA ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und keine Versicherungsgesellschaft nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz. Nur für die freiwillige Versicherung der Zusatzversorgungskasse Sachsen-Anhalt unterliegt er gemäß § 2 Versicherungsaufsichtsgesetz bereits heute der Versicherungsaufsicht des zuständigen Ministeriums. Da der KVSA als Körperschaft des öffentlichen Rechts seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst verwaltet, kann er für die übrigen Aufgabenbereiche nur der Rechtsaufsicht unterliegen. Eine Ausweitung der Versicherungsaufsicht als umfassende Fachaufsicht über alle Aufgabenbereiche des KVSA kann deshalb nicht infrage kommen.

- Zu Ziff. 6 - § 5 (Verbandsversammlung)

Abs. 2 Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Die Stimmenverteilung und -gewichtung ist eine Angelegenheit, die gemäß § 1 Abs. 1 zweiter Halbsatz der Verwaltungsautonomie des KVSA liegt. Eine gesetzliche Regelung ist entbehrlich. Der Versorgungsverband sollte vielmehr die Möglichkeit erhalten, die Stimmengewichtung zukünftig im Rahmen der inneren Organisation durch Satzungsregelung festzusetzen zu können.

▪ Zu Ziff. 8 - § 7 (Aufgaben des Vorstandes)

a) Abs. 3 Satz 4 sollte wie folgt gefasst werden:

*„Der Vorstand kann die Befugnisse nach den Sätzen 2 und 3 **teilweise** auf den Geschäftsführer übertragen.“*

Begründung:

Durch die Einfügung des Wortes „teilweise“ wird verdeutlicht, dass der Vorstand (wie bisher) die ihm obliegenden Befugnisse nicht nur umfassend, sondern auch bezogen auf einzelne Fallkonstellationen auf den Geschäftsführer übertragen kann.

b) Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 sollte wie folgt formuliert werden:

*„**Erwerb, Bebauung und Veräußerung von Grundstücken;**“*

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Ergänzung wird als nicht sachgerecht abgelehnt. Die danach vorgesehene, notwendige Hinzuziehung internen oder externen Immobiliensachverständes greift in unzulässiger Weise in die Selbstverwaltungsrechte des Versorgungsverbandes ein. Die Änderung ist aber auch nicht erforderlich, da die nach Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 vom Vorstand im Einvernehmen mit dem Geschäftsführer zu beschließenden Richtlinien für die Vermögensanlage auch Regelungen für alle durch den KVSA zu investierenden Assetklassen, also auch für die Immobilienanlagen, enthalten.

▪ Zu Ziff. 9 - § 9 (Aufsicht)

a) Abs. 1 Satz 2 ist zu streichen.

b) In Abs. 1 muss es heißen „**Aufsichtsbehörde**“.

c) In Abs. 3 Satz 1 muss es heißen: „**Aufsichtsbehörde**“; Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Folgeänderungen zu § 3 Abs. 2 Satz 2. Im Übrigen sind die Überlegungen der Gesetzesänderung auch völlig unpraktikabel. Der KVSA erwartet als öffentliche Körperschaft eine klar geregelte Aufsichtszuständigkeit. Wer dies ist, muss innerhalb der Landesverwaltung intern abgestimmt werden.

- Zu Ziff. 10 - § 10 (Pflichtmitgliedschaft)

Ziff. 3 sollte folgende Fassung erhalten:

“3. Kommunale Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts“

Begründung:

Die Feuerwehrunfallkasse Mitte und die Unfallkasse Sachsen-Anhalt, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind, sind Mitglieder des KVSA. Der Kreis der Pflichtmitglieder ist deshalb um die Körperschaften öffentlichen Rechts zu ergänzen.

- Zu Ziff. 11 - § 13 (Aufbringung und Verwaltung der Mittel)

In Abs. 2 Satz 2 ist das Wort „*Rückstellung*“ durch das Wort „***Rücklage***“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 sind Einnahmen eines Jahres, die nicht zur Erfüllung satzungsmäßiger Verpflichtungen benötigt werden, der jeweiligen Rücklage zuzuführen. Die der Rücklage der Beamtenversorgung zugeführten Überschüsse stellen für den KVSA kein frei verfügbares Eigenkapital dar, sondern dienen ausschließlich der Erfüllung von Leistungszusagen im Versorgungsbereich. Die sich aus der Bilanzierungsrichtlinie des KVSA ergebende Bilanzgliederung berücksichtigt diese Zweckgebundenheit. Dementsprechend kann der KVSA die Rücklagen nicht als Eigenmittel, sondern gemäß § 265 Abs. 5 HGB nur als Sonderposten ausweisen.

- Zu Ziff. 12 - § 14 (Vermögensanlage)

Satz 2 ist zu streichen oder allenfalls wie folgt zu formulieren:

*„Für die Vermögensanlagen **können** die bei Versicherungsunternehmen einschlägigen Vorschriften **herangezogen werden**.“*

Begründung:

Der Kommunale Versorgungsverband Sachsen-Anhalt ist nicht als Versicherung im Sinne des Versicherungsaufsichtsgesetzes anzusehen. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung (§ 1 Abs. 1 zweiter Halbsatz). Von daher ist Satz 2 zu streichen.

- In jedem Fall aber besteht keine Verpflichtung, die bei Versicherungsunternehmen einschlägigen Vorschriften heranzuziehen. Allenfalls kommt daher die vorgeschlagene Formulierung in Betracht.
- Zu Ziff. 13 - § 16 (Rechtsverhältnisse)

Abs. 2 ist zu streichen.

Begründung:

Folgeänderung zu § 3 Abs. 2 Satz 2. Das für Kommunalangelegenheiten zuständigen Ministerium soll weiterhin die Aufsicht auch über die Sonderkasse nach § 2 Abs. 6 führen.

Art. 3 - Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit

- Zu Ziff. 1 - § 11 (Verbandsversammlung)

Es wird vorgeschlagen, Abs. 4 wie folgt zu formulieren:

*„(4) Die Verbandssatzung kann abweichend von Abs. 1 vorsehen, dass Verbandsmitglieder mehrere Stimmen haben **und eine entsprechende Anzahl von Vertretern entsenden**. Die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften werden nach dem für die Bildung der Ausschüsse des Gemeinderates vorgeschriebenen Verfahren bestimmt. **Die Stimmen eines Verbandsmitgliedes werden einheitlich durch einen von der Vertretung des Verbandsmitgliedes durch Beschluss bestimmten Vertreter abgegeben**. Die Verbandsversammlung kann die Übertragbarkeit des Stimmrechts auf einen anderen Vertreter des Verbandsmitgliedes vorsehen.“*

Begründung:

In der kommunalen Praxis kommt es regelmäßig zu Problemen, wenn einzelne Mitglieder eines Zweckverbandes mehrere Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden und sich diese nicht darauf einigen können, dass die Stimmen des Verbandsmitgliedes einheitlich abgegeben werden. Sofern ein Verbandsmitglied die Stimme nicht einheitlich abgibt, sind die insgesamt abgegebenen Stimmen ungültig.

Eine einheitliche Stimmabgabe kann durch die vorgeschlagene Änderung sichergestellt werden. Die Stimmführerschaft ermöglicht es, alle Stimmen eines Verbandsmitgliedes einheitlich abzugeben. Vergleichbare Bestimmungen gibt es bereits in Gesetzen anderer Bundesländer, z. B. im Freistaat Sachsen (§ 52 Abs. 1, 3, 6 KomZG).

- Zu Ziff. 2 - § 14 (Änderung und Auflösung)

Die vorgeschlagene Einfügung eines neuen Satzes 2 in Abs. 2 wird abgelehnt.

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll das Verfahren für die öffentliche Bekanntmachung von genehmigungsfreien Änderungen der Verbandssatzung mit dem für die Veröffentlichung genehmigungsbedürftiger Änderungen geltenden Verfahren vereinheitlicht werden. Das bedeutet, dass zukünftig die Kommunalaufsichtsbehörde nicht nur die Verbandssatzung und ihre Genehmigung in ihrem amtlichen Verkündungsblatt bekannt zu machen hätte, sondern auch jede (andere) Änderung dieser Satzung. Zusätzlich haben die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise in der für die Bekanntmachung ihrer Satzung vorgesehenen Form auf die Veröffentlichung hinzuweisen.

Eine nachvollziehbare Begründung für diese Änderung gibt es nicht. Das Ziel der Vereinheitlichung des Verfahrens trägt unter Berücksichtigung der zugleich eintretenden Beschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten der Zweckverbände den Änderungsvorschlag jedenfalls nicht. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass die Zweckverbände in den Verbandssatzungen bereits die Art und Weise der öffentlichen Bekanntmachungen und nicht genehmigungspflichtiger Änderungen geregelt haben.

Von dieser Praxis soll um den Preis der Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten in

den Zweckverbänden abgewichen werden, auch auf die Gefahr hin, dass die Veröffentlichung in den amtlichen Verkündungsblättern der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde später erfolgen und zu deutlich höheren Kosten führen könnte, als die Veröffentlichungen in der vom Zweckverband bislang vorgesehenen Art und Weise.

Allenfalls könnte mit Blick auf die angesprochene Vereinheitlichung überlegt werden, ob es sinnvoll ist, zukünftig die genehmigungspflichtigen Änderungen der Verbandssatzung ebenfalls nach den Veröffentlichungsvorschriften des Zweckverbandes bekannt zu machen.

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

- Zu Ziff. 6 - § 9 (Wahlleiter)

Es wird vorgeschlagen, Abs. 1 um eine Regelung zu ergänzen, wonach der Wahlleiter während eines laufenden Prüfungsverfahrens nur aus wichtigem Grund und mit Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde abberufen werden kann.

Begründung:

Die Ergänzung ist notwendig, um die Stellung des Wahlleiters zu stärken und dessen Unabhängigkeit zu sichern. So sind Fälle denkbar, in denen die Vertretung den Wahlleiter abberuft, bevor dieser von seinem Klagerecht gegen eine Wahlprüfungsentscheidung Gebrauch machen kann.

- Zu Ziff. 8 - § 18 (Führung der Wählerverzeichnisse, Einsichtnahme)

Abs. 2 Satz 2 sollte wie folgt gefasst werden:

„Stellt er keinen Antrag auf Einsicht in das Wählerverzeichnis und ergibt sich, dass er im Wählerverzeichnis nicht aufgeführt ist, so ist ein aus diesem Grund eingelegter Wahleinspruch (§ 50) unbegründet.“

Begründung:

Nach dem bisherigen Wortlaut der Vorschrift ist nicht eindeutig, ob die Gemeinde dokumentieren darf, wer Einsicht in das Wählerverzeichnis nimmt. Daher wird die Einsichtnahme wohl in den seltensten Fällen dokumentiert. Wir schlagen vor, die Präklusion des Einwandes der fehlenden Eintragung in das Wählerverzeichnis nicht an das Unterlassen der Einsichtnahme, sondern an das Unterlassen der Stellung eines Antrages auf Eintragung in das Wählerverzeichnis zu knüpfen. Auf diese Weise kann rechtssicher festgestellt werden, wer eine Berichtigung bzw. Ergänzung des Wählerverzeichnisses beantragt hat und wer nicht. Anderenfalls müsste der Gemeinde zumindest ausdrücklich erlaubt sein, zu dokumentieren, wer Einsicht in das Wählerverzeichnis genommen hat.

- Zu Ziff. 10 - § 21 (Einreichung und Inhalt der Wahlvorschläge für die Wahl zu den Vertretungen)

Abs. 10 Satz 1 sollte wie folgt gefasst werden:

„Unterschriften nach Abs. 9 Satz 1 sind nicht erforderlich, an ihre Stelle tritt die Unter-

schrift des für das Wahlgebiet zuständigen Parteiorgans oder des Vertretungsberechtigten der Wählergruppe: ...“

Begründung:

Die Neufassung des Abs. 10 Satz 1 beantwortet die auf der Hand liegende Frage nicht, von wem der Wahlvorschlag zu unterschreiben ist, wenn keine Unterstützungsunterschriften erforderlich sind.

- Zu Ziff. 13 - § 29 (Stimmzettel), § 30 (Bürgermeister-, Ortsvorsteher- und Landratswahl) sowie § 32 (Stimmabgabe)

Die Ergänzungen in §§ 29 Abs. 7 Satz 4, 30 Abs. 8 Satz 2 und 32 Abs. 1 Satz 2 zur Einführung von Nein-Stimmen bei der Direktwahl der Bürgermeister, Ortsvorsteher und Landräte mit nur einem Kandidaten werden abgelehnt.

Begründung:

Für die Einführung von Nein-Stimmen bei nur einem Bewerber gibt es keine nachvollziehbare Begründung. Im Ergebnis würden die Änderungen zu einer Durchbrechung des Prinzips der Personenwahl mit einer Stimme führen. Die Folge wäre, dass der Einzelbewerber im Vergleich zu zwei oder mehr Bewerbern schlechter gestellt wäre, da bei einer Wahl von zwei oder mehr Bewerbern derjenige gewählt ist, der die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereint. Damit ist die Einführung von Nein-Stimmen verfassungsrechtlich bedenklich, da das Prinzip der gleichen Wahl bei identischen Wahlarten mit einem oder mehreren Bewerbern aufgegeben würde.

Das soll wie folgt verdeutlicht werden:

Im Falle der Wahl mit zwei Bewerbern werden z. B. 100 Stimmen abgegeben, davon 99 ungültige, eine gültige. Damit wäre der Bewerber mit einer Stimme gewählt. Demgegenüber ist im Falle der Wahl mit nur einem Bewerber und eingeführter Nein-Stimme die Wahl dieses Bewerbers wesentlich erschwert, da er mehr Ja- als Nein-Stimmen auf sich vereinigen müsste.

Damit hätte der Einzelbewerber eine deutlich höhere Hürde zu überwinden, als der Bewerber mit einem oder mehreren Mitbewerbern.

- Zu Ziff. 14 - § 30 (Bürgermeister-, Ortsvorsteher- und Landratswahl)

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

„Die Wahlberechtigung der Unterzeichner muss im Zeitpunkt der Unterzeichnung bestehen und ist bei der Einreichung des Wahlvorschlages nachzuweisen.“

Begründung:

Ebenso wie in § 21 Abs. 9 Satz 3 sollte auch bei der Bürgermeister-, Ortsvorsteher- und Landratswahl gesetzlich definiert werden, dass die Wahlberechtigung zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Wahlvorschlages vorliegt.

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

- Zu Ziff. 1 - § 25 (Erteilung von Wahlscheinen)

Die Ergänzung des Absatzes 6 a um einen neuen Satz 6 wird wegen einer fehlenden Regelung zum Mehrbelastungsausgleich gemäß Art. 87 Abs. 3 i. V. m. der Konsultationsvereinbarung vom 17. 1. 2017 abgelehnt.

Begründung:

Durch die Neuregelung soll die Verpflichtung für die Gemeinde eingeführt werden, auch bei Aushändigung von Unterlagen an eine bevollmächtigte Person eine Abgabemitteilung an die Vollmacht erteilende Person zu geben. Hierdurch entsteht ein erheblicher zusätzlicher Aufwand sowohl finanzieller, sächlicher als auch zeitlicher Art, der auszugleichen ist.

Weiterer Änderungsvorschlag:

- § 86 (Vernichtung von Wahlunterlagen)

Die Regelung sollte um die Möglichkeit der Vernichtung von Unterlagen für Bürgerentscheide, Volksentscheide u. Ä. ergänzt werden.

Art. 8 - Änderung des Landesbesoldungsgesetzes

Wir gehen davon aus, dass die Landesregierung von der ihr nun eingeräumten Ermächtigung unverzüglich Gebrauch macht.

Art. 9 - Änderung des Disziplinargesetzes Sachsen-Anhalt

- Zu Ziff. 5 - § 83 (Evaluierung)

Wir fordern, § 83 Disziplinargesetz um folgenden Abs. 2 zu ergänzen:

„Die einem Landkreis aufgrund der Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen einen Hauptverwaltungsbeamten entstehenden Kosten werden vom Land nach Rechnungslegung durch den Landkreis erstattet.“

Begründung:

Die vorgesehene Übertragung der Disziplinarbefugnisse für Hauptverwaltungsbeamte auf die Kommunalaufsichtsbehörden bedeutet für die Landkreise als untere Kommunalaufsichtsbehörden eine neue Aufgabe. Der dadurch entstehende Mehraufwand ist gemäß Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung auszugleichen. Eine bloße Evaluierung nach Ablauf eines Erfahrungszeitraumes ist nicht ausreichend. Da die Kosten schwer vorhersehbar und im Einzelfall sehr unterschiedlich sind, fordern wir eine Spitzabrechnung. Darüber hinaus sollte die Überschrift von § 83 DG LSA wie folgt lauten: *„Evaluierung und Kostenerstattung“*.

Ausgleich finanzieller Mehrbelastungen

Die Begründung des Gesetzentwurfes (Teil A Ziff. III) stellt lapidar fest, dass durch den Gesetzentwurf keine qualifizierbaren unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen entstehen.

Demgegenüber werden allerdings mit dem Gesetzentwurf neue Standards bzw. neue Aufgaben geschaffen, die von den Städten, Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen zu erfüllen sind. Die hierdurch entstehenden Mehrbelastungen sind nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA i. V. m. der Konsultationsvereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vom 17. 1. 2017 konnexitätsgerecht auszugleichen.

Beispielhaft handelt es sich um folgende Bestimmungen:

- a) § 26 Abs. 3 KVG LSA
Verpflichtung der Kommunen zur Einschätzung (Berechnung) der Kosten durch die Verwaltung einschließlich der Verpflichtung zur umfassenden Auskunftserteilung zur Sach- und Rechtslage im Rahmen eines Bürgerbegehrens.
- b) § 27 Absatz 2 a KVG LSA
Verpflichtung der Kommune, die Auffassungen der Vertretungsberechtigten und der Vertretung zum Gegenstand des Bürgerentscheides den abstimmungsberechtigten Bürgern mitzuteilen.
- c) § 80 KVG LSA
Verpflichtung der Kommunen, alle wesentlichen Gesellschaftsgruppen in angemessener Weise bei Planungen und Vorhaben zu beteiligen, z. B. Beiräte zu bilden oder Beauftragte hierfür zu bestellen und in der Folge deren Tätigkeit zu entschädigen.
- d) § 161 Abs. 3 KVG LSA
Verpflichtung aller Kommunen, am Haushaltskennzahlensystem teilzunehmen, die vom Innenministerium festgelegten Eckdaten zu ermitteln und an das Ministerium sowie das Statistische Landesamt zu liefern.
- e) § 25 Abs. 6 a Kommunalwahlordnung
Verpflichtung der Gemeinden zur Erteilung einer Kontrollmitteilung an den Wahlberechtigten, sofern Briefwahlunterlagen an einen Dritten ausgegeben werden.
- f) § 76 a Disziplinargesetz Sachsen-Anhalt
Übertragung der Disziplinarbefugnis für die Hauptverwaltungsbeamten der kreisangehörigen Kommunen als neue Aufgabe auf die Landkreise