

Auszug aus der Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände in Sachsen-Anhalt vom 06. November 2013

- zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Reform des Kommunalverfassungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt und zur Fortentwicklung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz) – Drs. 6/2247
- zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE – Drs. 6/2257 neu
- zum Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drs. 6/2271
- zum Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen – Drs. 6/2216

„I. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Kommunalrechtsreformgesetz

Zu Art. 1 (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt - KVG LSA)·

...

§ 98 (Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung)

a) Die Abs. 3 und 4 sind wie folgt zu formulieren:

„(3) Der Landkreis erhebt, soweit seine sonstigen Erträge nicht ausreichen, um seinen erforderlichen Bedarf zu decken, von den kreisangehörigen Gemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage (Kreisumlage).

(4) Die Verbandsgemeinde erhebt, soweit ihre sonstigen Erträge nicht ausreichen, um ihren erforderlichen Bedarf zu decken, von den Mitgliedsgemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage (Verbandsgemeindeumlage).“

Begründung:

Nach § 97 Abs. 4 haben die Kommunen ihre Zahlungsfähigkeit dauerhaft sicherzustellen. daher muss es Landkreisen und Verbandsgemeinden nach den örtlichen Gegebenheiten möglich sein, im Bedarfsfall auch Überschüsse im Ergebnishaushalt zu erwirtschaften. Die gesetzlichen Regelungen in den anderen Bundesländern sehen daher für die Umlageerhebung auch ganz überwiegend vor, dass der „Bedarf“, in einigen auch der „Finanzbedarf“ und nicht nur die „Aufwendungen“ gedeckt werden können.

Die nähere Ausgestaltung dieser Regelungen wäre im Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vorzunehmen, womit eine Bündelung aller Vorschriften zur Kreisumlage und Verbandsgemeindeumlage in diesem Spezialgesetz gelänge. Gleichzeitig würde damit die Möglichkeit bestehen, anhand der doppelten Haushalte weitere Erfahrungen zur notwendigen Ausgestaltung des Begriffs „Bedarf“ zu sammeln und die Erkenntnisse in die Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes ab dem Haushaltsjahr 2015 einzubringen.

Mit Blick auf die von der Landesregierung in der Begründung zu § 98 Abs. 3 zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 30. 1. 2013 (BVerwG 8 C 1.12) sind aus unserer Sicht besonders die beiden folgenden Fragestellungen entscheidend:

1. Die Erhebung der Kreisumlage darf nicht dazu führen, dass das absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten wird (S. 18).
2. Ist die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so muss er sich seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten; er kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen (S. 18).

Es reicht also nicht, wenn der Landesgesetzgeber bezüglich der umlageerhebenden Gebietskörperschaften Beschränkungen vorsieht oder Rangfolgen vorgibt, ohne gleichzeitig eine angemessene Finanzausstattung dieser Gebietskörperschaften und auch der kreisangehörigen Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich sicherzustellen.

b) Es wird vorgeschlagen, folgenden neuen Abs. 6 einzufügen:

„(6) Die Kommune darf zur Erfüllung einzelner Aufgaben nach § 4 Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln, die sich an der Erfüllung von Aufgaben nach § 4 beteiligen. Die Einwerbung und die Entgegennahme des Angebotes einer Zuwendung obliegen ausschließlich dem Hauptverwaltungsbeamten. Über die Annahme oder Vermittlung entscheidet die Vertretung. Die Kommune erstellt jährlich einen Bericht, in welchem die Geber, die Zuwendungen und die Zweckbestimmung der Zuwendungen angegeben sind und übersendet ihn der Kommunalaufsichtsbehörde.“

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Vorschrift soll klargestellt werden, dass Spenden und Sponsoring im kommunalen Bereich grundsätzlich zulässig sind und die Einwerbung und Annahme von Zuwendungen Privater zur Führung öffentlicher Aufgaben generell zum dienstlichen Aufgabenkreis der damit befassten Amtsträger gehört. Die Vorschrift weist somit einen Bezug zum Strafrecht auf. Das Strafrecht wendet sich an natürliche Personen, im Falle juristischer Personen wie der Kommune, also an die für sie handelnden Amtsträger. Dementsprechend soll festgelegt werden, welche Personen innerhalb der Kommune befugt sind, sich mit Zuwendungen Privater zu befassen. Für die übrigen Bediensteten der Kommunen bedeutet dies, dass sie ein ihnen unterbreitetes Angebot einer Zuwendung unverzüglich dem Hauptverwaltungsbeamten anzuzeigen haben. Da das Einwerben von Zuwendungen zur Erfüllung kommunaler Aufgaben dem Hauptverwaltungsbeamten vorbehalten sein soll, ist den Bediensteten der Kommune insoweit ein eigenmächtiges Vorgehen verwehrt; dies schließt jedoch nicht aus, dass sie nach den Vorgaben des Hauptverwaltungsbeamten ausführend tätig werden. Um die Transparenz hinreichend sicherzustellen, ist es erforderlich, dass gegenüber der zur Entscheidung der Annahme der Zuwendung befugten Vertretung sämtliche maßgebenden Tatsachen offen gelegt werden. Über die Annahme der Zuwendung wäre grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu verhandeln und zu beschließen. Beispielgebend für den Vorschlag ist die Regelung in § 78 Abs. 3 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg, die sich in der Praxis bewährt hat. Anders als die Landesregierung sehen wir in dieser Frage auch Regelungsbedarf, um die Rechtssicherheit für die vor Ort Handelnden zu erhöhen. Der Runderlass zum Umgang mit Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen in der Landesverwaltung vom 5. 3. 2012 (MBI. LSA S. 115) konnte den Kommunen wegen einer fehlenden Rechtsgrundlage lediglich zur Anwendung empfohlen werden, wobei die besonderen Verhältnisse im kommunalen Bereich dort auch nicht vollständig erfasst sind. Darüber hinaus schafft die von uns vorgeschlagene Regelung eine im Vergleich dazu größere Transparenz.

§ 99 (Haushaltssatzung)

Es wird vorgeschlagen,

a) Abs. 3 Satz 6 zu streichen,

b) die bisherigen Sätze 7 und 8 durch folgende neue Sätze 6 und 7 zu ersetzen:

„Die dargestellten Maßnahmen sind für die Kommune grundsätzlich verbindlich. Abweichungen von diesen bindenden Festlegungen und jährlichen Fortschreibungen des Haushaltskonsolidierungskonzeptes sind nur zulässig, wenn das Haushaltskonsolidierungsziel auf andere Weise erreicht wird oder sich die Planungsgrundlagen rechtlich oder tatsächlich ändern.“

c) Der bisherige Satz 9 wird Satz 8.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf festgelegte unbedingte Bindungswirkung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes wird abgelehnt. Wir schlagen stattdessen vor, die Endbetragsverbindlichkeit festzuschreiben und damit zu ermöglichen, dass Maßnahmen in den einzelnen Haushaltsjahren ausgetauscht werden können.

Zu bedenken ist, dass die Haushaltskonsolidierung weit über eine Wahlperiode der Vertretung hinausgehen kann. Damit wäre es der auf die Beschlussfassung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes in der nächsten Wahlperiode folgenden Vertretung nicht mehr möglich, kommunalpolitisch eigene Akzente im Rahmen der Endbetragsverbindlichkeit zu setzen. Der kommunalpolitische Gestaltungsspielraum der neugewählten Vertretung würde stark eingeschränkt.

Zudem wird auch die praktische Umsetzbarkeit infrage gestellt. Die Haushaltskonsolidierung kann einen Zeitraum von zehn Haushaltsjahren umfassen, für den die Kommunen vorhersagen müssen, welche Einnahmen sie in diesem Zeitpunkt voraussichtlich erzielen werden und welche Maßnahmen sie voraussichtlich zur Reduzierung des Haushaltsdefizits realisieren können. Über einen so langen Zeitraum sind Schätzungen, welche natürlich auch Fehlern unterliegen können, unabdingbar. Es muss den Kommunen also auch und gerade im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ein gewisses Maß an Flexibilität verbleiben, um zeitnah auf sich ändernde Voraussetzungen reagieren zu können, und zwar nicht nur im Falle der Unabweisbarkeit.

§ 109 (Liquiditätskredite)

Abs. 2 ist zu streichen.

Begründung:

Die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite nach Abs. 2 der Vorschrift wird abgelehnt. Die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht wurde durch die Diskussion über das geplante Kommunalentschuldungsprogramm STARK IV ausgelöst. Hintergrund ist das stetige Anwachsen des kommunalen Liquiditätskreditvolumens. Durch eine Wiedereinführung der Genehmigungspflicht wird offenbar erhofft, dass es zu einer Eindämmung der Inanspruchnahme der Liquiditätskredite kommt. Mit Blick auf die bestehenden Liquiditätsprobleme der Kommunen wäre diese Zielrichtung aber nicht ohne Weiteres zu erreichen. Die Wiedereinführung eines Genehmigungsvorbehaltes für Liquiditätskredite ist auch kein geeignetes Mittel, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu sichern und zu stärken. Erhebliche Vorbehalte ergeben sich nicht zuletzt mit Blick auf die nach dem Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Drs. 6/2374) vorgesehene Reduzierung des Ausgleichsstocks um 10 Millionen Euro. Eine Genehmigungspflicht der Kassenkredite würde zu einer verstärkten Inanspruchnahme des Ausgleichsstocks führen, der nach dem Willen der Landesregierung jedoch um 20 % abgesenkt werden soll. Er wäre damit nicht ausreichend dafür ausgestattet, die Kommunen zu unterstützen, die wegen fehlender Genehmigung

über einen eingeschränkten Liquiditätskreditrahmen verfügen und sich nicht mehr auf dem allgemeinen Kreditmarkt finanzieren können.

In jedem Fall bitten wir jedoch, Satz 2 zu streichen, weil der Begriff „durchlaufende Posten“ zu unbestimmt ist und neben Abgrenzungsfragen noch zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei der Kommune und der Kommunalaufsicht erzeugt.

§ 126 (Bildung von Stiftungsvermögen)

In Abs. 1 Satz 1 sind die Worte „mit Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde“ sowie Ziff. 2 zu streichen.

Begründung:

Die mit Gesetz vom 20. Januar 2011 erfolgte Aufnahme des § 115 Abs. 4 Nr. 2 GO LSA (zwingendes Erfordernis von Zustiftungen durch private Dritte) macht es den Kommunen bereits jetzt faktisch unmöglich, Vermögen in Stiftungen einzubringen. Die nunmehr geplante weitere Verschärfung über eine Genehmigungspflicht durch die Kommunalaufsichtsbehörde für das Einbringen von Kommunalvermögen in eine Stiftung reduziert den eigenen Entscheidungsspielraum der Kommunen weiter und wird daher abgelehnt.

§127 (Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen)

Es wird vorgeschlagen,

a) In Abs. 2 die Worte „in“ sowie „Fälle einen“ zu streichen.

b) Abs. 3 Satz 1 wie folgt zu fassen:

„Betätigungen in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, der Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Wohnungswirtschaft und des öffentlichen Verkehrs **dienen abweichend von Abs. 2 stets** einem öffentlichen Zweck und sind unter der Voraussetzung des Abs. 1 Nr. 2 zulässig.“

Begründung:

Die Haushaltssituation der Kommunen ist äußerst angespannt und durch eine strukturelle Unterfinanzierung gekennzeichnet. Das Land konnte (wegen der eigenen Haushaltssituation) in den letzten Jahren auch nicht dafür Sorge tragen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind (s. Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA). Die Kommunen sind deshalb auf alle Möglichkeiten angewiesen, ihre Einnahmesituation zu verbessern. Hierzu gehört insbesondere die Erzeugung und Einspeisung von Strom. Die sich in diesem Handlungsfeld auch mit Blick auf die Energiewende ergebenden Aufgaben werden durch die als Klarstellung bezeichnete Regelung in Abs. 2 des Gesetzentwurfes jedoch unmöglich gemacht. Dabei wird verkannt, dass die Energiewende eine der zentralen Herausforderungen ist, die die Politik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene 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.

Dies macht deutlich, dass die Zukunft der Energieerzeugung und -versorgung dezentral ist. Der Landesgesetzgeber hat mit dem neuen Kommunalverfassungsgesetz nunmehr die Möglichkeit und die Verpflichtung, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Betätigung 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.

Auch im Hinblick auf die in Abs. 3 Satz 1 neben der Energieversorgung genannten Bereiche der wirtschaftlichen Betätigung ist eine Privilegierung in Bezug auf die Regelungen in Abs. 2 sachgerecht.

....

§ 137 (Überörtliche Prüfung)

In Abs. 1 Satz 2 sollten die Worte „und Verbandsgemeinden“ gestrichen werden.

Begründung:

In Sachsen-Anhalt bestehen keine Verbandsgemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern. Es ist nach bestehender Rechtslage auch nicht zu erwarten, dass solche Verbandsgemeinden entstehen. Eine „Vorratsregelung“ ist - anders als die Landesregierung annimmt - entbehrlich.

...