

Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung

A. Vorbemerkungen

Die Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung ist Koalitionsauftrag ausweislich des Koalitionsvertrages vom Oktober 2004. In diesem Vertrag heißt es unter Ziff. 4.4 „Kommunales“:

„Die Koalitionspartner bekennen sich zu starken Landkreisen, Städten und Gemeinden als Fundament für das Land und Ausdruck des politischen Gestaltungswillens seiner Menschen. Sie sind das Zentrum des sozialen, kulturellen und politischen Lebens und stiften Identität in vertrauter Umgebung. Voraussetzung einer lebendigen Demokratie und eines toleranten Zusammenlebens ist ein ausreichender Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum der Kommune. Daher gilt es, die Eigenverantwortlichkeit unserer Landkreise, Städte und Gemeinden zu erhalten und möglichst auszubauen. Gemeindeordnung, Amtsordnung und Kreisordnung müssen mit diesem Ziel novelliert werden. Auch Reibungsverluste zwischen Verwaltung und Mandatsträgern müssen abgebaut und klare Verantwortungsstrukturen als Voraussetzung für erkennbare Verantwortungen nach außen geschaffen werden.“

Die Stichworte lauten also Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen, Abbau von Reibungsverlusten zwischen Verwaltung und Mandatsträgern, klare Verantwortungsstrukturen.

Die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen wird nach der Gemeindegebietsreform neben nach innen wirkenden Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung wie eGovernment auch durch einen Abbau belastender Normen und Standards, durch einfache Verfahrensregelungen und eine klare Gesetzessprache gestärkt. Ein Beitrag zur Stärkung der Gemeinden ist auch in der bundesweit eingeleiteten Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zu sehen. Auf Grundlage des IMK-Beschlusses vom 21. November 2003, mit dem Leittexte zur Normierung eines reformierten Haushalts- und Rechnungswesen festgelegt wurden, wird auch im Land Brandenburg eine Umstellung der derzeitig kameralen auf eine doppisch ausgerichtete Haushaltswirtschaft vorbereitet.

Der Abbau von Bürokratie ist ein klares Ziel der Landesregierung und des Landtages, welchem auch in der Novellierung der Kommunalverfassung Rechnung getragen werden muss. Klare Verantwortungsstrukturen als Voraussetzung für erkennbare Verantwortung nach außen setzen voraus, dass der Hauptverwaltungsbeamte als gesetzlicher Vertreter seiner Gemeinde gestärkt wird. Ferner ist die gesamte Kommunalverfassung darauf hin zu überprüfen, ob Reibungsverluste, die zwischen hauptamtlicher Verwaltung und ehrenamtlichen Mandatsträgern bestehen, abgebaut werden können.

Der Koalitionsvertrag stellt unter Ziff. 4.4.1 – Krisenmanagement für kommunale Unternehmen – fest:

„Fehlentwicklungen in verschiedenen Bereichen der kommunalen Betätigung führen, soweit sie nicht rechtzeitig durch ein kompetentes Krisenmanagement begleitet werden und ggf. auch finanzielle Hilfen geleistet werden, zu hohen Einstandspflichten für die Gemeinden, zu Verlusten von kommunalem Vermögen, aber auch zur Gefährdung von Fördermitteln und letztlich auch zu Haushaltsrisiken des Landes.“

Fehlentwicklungen zu verhindern bedeutet auch, die Regelungsinstrumentarien der wirtschaftlichen Entwicklung zu überprüfen und zu verbessern. Eine Nachsteuerung wird insbesondere darin gesehen, die bestehenden Nachteile für kommunale Unternehmen bei ihrer Aufgabenerfüllung im Bereich der gemeindlichen Daseinsvorsorge in liberalisierten Märkten gegenüber privaten Unternehmen schrittweise abzubauen, aber auch darauf zu achten, dass die kommunale Wirtschaft nicht marktverzerrend in rein erwerbswirtschaftlich geprägte Bereiche vordringt.

Dieser umfassende Ansatz kann nur mit einer **Gesamtnovellierung** der Kommunalverfassung verwirklicht werden. Wird aber eine derartige inhaltliche Gesamtnovellierung durch das MI vorbereitet, so wäre es nicht nachvollziehbar, wenn der weitere bisher aufgelaufene Novellierungsbedarf einschließlich sprachlicher und systematischer Schwächen nicht ebenfalls befriedigt würde.

Die seit 1993 geltende Kommunalverfassung ist bis heute insgesamt 12 Mal geändert worden. Betroffen waren regelmäßig nur Einzelvorschriften; neue inhaltliche Akzente wurden nicht gesetzt. Lediglich vier Änderungen bedürfen der besonderen Erwähnung, da sie wesentliche Neuerungen brachten. Es sind dies die Änderungen durch das Gesetz zur Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse, das Gemeindereformgesetz sowie die beiden Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben.

Im Ergebnis der in der Kommunalabteilung gesammelten Änderungsforderungen und Hinweise aus Literatur, Rechtsprechung und Praxis kann festgehalten werden, dass nahezu alle Vorschriften mindestens einer redaktionellen, zu einem nicht unerheblichen Teil aber auch einer inhaltlichen Überarbeitung offen stehen würden.

B. Grundlinien der beabsichtigten Änderung der Kommunalverfassung, die diskutiert werden müssen, soweit nicht durch Koalitionsvertrag vorfestgelegt

1. anstehende Grundsatzentscheidungen

- Die Einführung der **Direktwahl der Landräte** und die Entscheidung über die Freistellung der hauptamtlichen Bürgermeister und Amtsdirektoren von der **Inkompatibilitätsregelung des § 12 KWahlG**, insoweit er sie von der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Kreistag ausschließt. [vgl. Ziff. 4.4.3 des Koalitionsvertrages: „Die Koalitionspartner werden in dieser Legislaturperiode die rechtlichen Voraussetzungen für die Direktwahl der Landräte schaffen.“]

- In den vielen Fällen, in denen die Gemeindeordnung Vorschriften enthält, welche an anderem Ort, insbesondere in der LV bereits verankert sind, wird empfohlen, die Vorschrift unter dem Gesichtspunkt des Normenabbaus in Wegfall zu bringen. Gemeindeordnung, Landkreisordnung, AmtsO sollten gestrafft werden. Insoweit kommt auch alternativ eine Zusammenführung von GO, AmtsO und GKG in eine Gemeindeordnung oder aber eine Integration der Landkreisordnung in eine einheitliche Kommunalverfassung in Betracht. Sollte es bei der bisherigen **Systematik** bleiben, so ist die LKrO dahingehend zu überarbeiten, dass Vorschriften der GO nicht teilweise wiederholt und teilweise im Wege der Verweisung zur Anwendung gebracht werden.

2. Der wesentliche Änderungsbedarf im Allgemeinen

2.1 Allgemeines Kommunalverfassungsrecht

- Klare Entscheidung für **duale oder monistische Verwaltungsstruktur** (Vorsitzender der GV und Bürgermeister) oder Aufgabe der Doppelspitze und Stärkung des

Bürgermeisters als gesetzlicher Vorsitzender der Gemeindevertretung (mit Stimmrecht) und/oder als solcher des Hauptausschusses.

- Es wird Erörterungsbedarf über Forderungen nach Ausweitung der Zahl und Verbesserung der Rechte von **Beiräten** (vergleichbar § 47 d ff GO Sh, speziell bezogen auf Jugendbeiräte und Seniorenbeiräte) geben.
- Änderung des **Meiststimmverfahrens**, §§ 48 Abs. 2, 70 Abs. 1 GO.
- Änderung der Regelungen zur **Ton- und Bildaufnahme von Sitzungen** der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse, vgl. § 49 GO.
- Neuregelung des **Ausschussverfahrens**, § 50 GO d.h. im Einzelnen Auseinandersetzung mit dem Ausschuss- und Ausschussvorsitzbesetzungsverfahren der Fraktionen, der Bildung von Zählgemeinschaften und den Rechten fraktionsloser Mandatsträger und sachkundiger Einwohner.
- Regelung zur **vereinfachten Auflösung eines Ortsteils** nach gescheiterten Wahlen zur Besetzung der Ortsteilgremien, §§ 54 ff GO.
- Einführung/Verschärfung von **Qualifikationsanforderungen** an hauptamtliche Bürgermeister, Landräte, Amtsdirektoren und Beigeordnete.
- Neuregelung des **Beanstandungsrechtes** nach § 65 GO.
- Regelung zur **Vertretung von Bürgermeister und Landrat in Gemeindevertretung und Hauptausschuss bzw. in Kreistag und Kreisausschuss** Nach hiesiger Rechtsauffassung ist derzeit keine Vertretung durch allgemeinen Vertreter möglich, da diesem von unmittelbarer Wahl abgeleitete eigene Mitgliedschaftsrechte fehlen.
- **Regelung zur „Vertretung“** im Falle der Mandatsniederlegung oder des sonstigen Ausscheidens des ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Bürgermeisters, § 66 GO.

Darüber hinausgehender Änderungsbedarf besteht aus unterschiedlichen Gründen, die sich wie folgt kategorisieren lassen:

- Streichungsbedarf, wegen bereits vorhandener Regelung an anderer Stelle oder wegen Aufhebung der in Bezug genommenen Vorschriften, wie beispielsweise § 2 Abs. 2 AmtsO oder § 53 GO.
- Änderungsbedarf wegen mangelnder Systemgerechtigkeit insbesondere zwischen GO, LKrO und AmtsO
- Abbau von gesetzlichen Standards

- Aufhebung wegen veränderter Bezüge (EURO anstelle von DM, FAG anstelle von jährlichem GFG)

2.2. Doppisches Rechnungswesen der Kommunen

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts erfordert eine weitgehende Neugestaltung der haushaltswirtschaftlichen Vorschriften in der GO. Wesentliche Merkmale des reformierten Rechnungswesens sind

- der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und Methoden,
- die Darstellung der Verwaltungsleistungen in Produkten als Grundlage für Zielvereinbarungen und für die Kostenermittlung und Kostenzuordnung,
- die Darstellung des vollständigen mit der Leistungserstellung verbundenen Ressourcenverbrauchs,
- eine veränderte Darstellung des Haushaltsplans nach den Erfordernissen der dezentralen Ressourcenverantwortung in Budgetform,
- eine verstärkte Dezentralisierung der Bewirtschaftungsbefugnis auf die Fachebene,
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Information für die Verwaltungssteuerung,
- ein Berichtswesen auch für unterjährige Berichte über die Erreichung der Leistungsziele (Controlling) als Steuerungsinstrument zur Unterstützung der dezentralen Ressourcenverantwortung innerhalb der Verwaltung und gegenüber der Gemeindevertretung sowie
- die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögenssituation einschließlich der in Eigengesellschaften und Gesellschaftsbeteiligungen sowie in Eigenbetriebe und Zweckverbände ausgelagerten Verwaltungsaufgaben (konsolidierter Gesamtabchluss).

2.3 Wirtschaftliche Betätigung

Durch die zunehmende Liberalisierung vormals angestammter Märkte und bedingt durch die negative demografische Entwicklung im äußeren Entwicklungsraum, die mit ganz erheblichen Auswirkungen auf die Ertragslage kommunaler Unternehmen verbunden sind sowie durch die schwierige Lage kommunaler Haushalte, die einen dauerhaften Verlustausgleich nicht mehr

zulassen, haben sich die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gemeindegewirtschaft in vielen Bereichen grundlegend geändert, so dass eine gesetzliche Neuausrichtung erforderlich ist.

Im Einzelnen werden folgende Punkte als regelungsbedürftig angesehen:

- **Örtlichkeitsprinzip**

Zwar entspricht eine Beschränkung des Wirkungsbereiches dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Belange der örtlichen Gemeinschaft. Gleichwohl ist eine Ausdehnung innerhalb des oben beschriebenen Rechtsrahmens zu empfehlen, weil die lokalen Unternehmen zumindest im Bereich der liberalisierten Märkte den überörtlich tätigen Privatunternehmen andernfalls nicht mehr gewachsen sein könnten.

- **Geltungsbereich des Gemeindegewirtschaftsrechts;**

Die Gemeindeordnung geht von einem umfassenden Begriff des Wirtschaftens aus. Zur Stärkung der Kommunalwirtschaft sollten Randnutzungen, die annexweise zur Ausnutzung eines sonst brachliegenden Wirtschaftspotentials vorgenommen werden, ausgenommen werden, zumal auch hier die privaten Unternehmen entsprechenden Restriktionen nicht unterliegen.

- **Bindung an den öffentlichen Zweck;**

Es sollte klargestellt werden, dass Gewinnerzielung allein eine wirtschaftliche Betätigung nicht rechtfertigt.

- **Verhältnis zur Privatwirtschaft, Festschreibung des Drittschutzes;**

§ 100 Abs. 3 GO enthält eine verschärfte Form der Subsidiarität. Der Frage, ob diese Regelung beibehalten oder eine einfache Form der Subsidiarität eingeführt werden soll, in der Vergangenheit eine zu große Bedeutung beigemessen worden, weil die Unterschiede kaum justiziabel sind. Wesentlich ist dagegen, dass der Private die Einhaltung der Verhältnisbestimmungen auch einklagen kann. Dieses soll nun auch geregelt werden. Darüber hinaus sollten für pflichtige oder teilpflichtige Aufgaben Regelungen zur Einbeziehung privater Dritter entsprechend § 6 LOG eingeführt werden.

- **Kontrolle der Kommunalunternehmen;**

Für eine effektivere Steuerung und Kontrolle sowie erhöhte Transparenz der unternehmerischen Betätigung sollen folgende Regelungen eingeführt werden:

- die Möglichkeit, den Aufsichtsrat der Gesellschaften mit Fachleuten von außerhalb zu besetzen
 - die bloß subsidiäre Zulassung der steuerungsfeindlichen Gesellschaftsformen der AG und Stiftung
 - die Ausweitung der Pflichtinhalte des Beteiligungsberichts
 - die Festschreibung von Mindestanforderungen an das Beteiligungsmanagement
 - die Erweiterung bzw. Festschreibung der Prüfungsrechte für die Wirtschaftsprüfer (§ 53 Abs. 1 HGrG) sowie der kommunalen Rechnungsprüfungsämter
- **Einführung der Anstalt des öffentlichen Rechts;**
Den Kommunen sollte ermöglicht werden, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts zu gründen. Anstaltsträger sollten auch mehrere Kommunen gemeinsam sein können.