



Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4
14482 Potsdam

Telefon: (03 31) 7 43 51-0
Telefax: (03 31) 7 43 51-33

E-Mail: mail@stgb-brandenburg.de
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2007-06-13

Aktenzeichen: 013-03 KommRRefG

Auskunft erteilt: Jens Graf

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Kommunalverfassung und der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz - KommRRefG)

Vorbemerkung:

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat sich bereits im Jahre 2006 in einer ausführlichen unter breiter Beteiligung der Mitgliedschaft erarbeiteten Stellungnahme zum Eckpunktetpapier des Ministeriums des Innern vom 14.11.2005 zur Reform der Kommunalverfassung geäußert. Dabei wurde Reformbedarf anerkannt, soweit es um die Einführung des doppischen Haushaltswesens und die Erweiterungen der Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen ging. Im Übrigen wurde auf punktuellen Änderungsbedarf hingewiesen und speziell eine deutlichere Abgrenzung der Kompetenzen der Gemeindeorgane verlangt. Außerdem sollte hauptamtlichen Bürgermeistern und Amtsdirektoren die Mitgliedschaft im Kreistag ermöglicht werden. Im Übrigen haben sich die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen im Großen und Ganzen bewährt. Die Kommunen haben gelernt, mit dem Regelwerk umzugehen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte daher die Auffassung vertreten, dass der Vorschlag des Ministeriums des Innern, die Kommunalverfassung neu zu formulieren und in einem Gesetz zusammenzufassen, an den für die Kommunen erreichten Verbesserungen zu messen ist. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass die ab 1993 erarbeiteten internen und externen Verwaltungsvorschriften und Abläufe umzustellen wären. Die zahlreichen Verweisungen anderer Fachgesetze auf die Kommunalverfassung müssten überprüft und angepasst werden. Dies verdeutlicht auch die dem Entwurf beigefügte mehrseitige Übereinstimmungstabelle, mit der eine Anpassung der Fachgesetz vermieden werden soll. Zudem wäre in vielen Fällen einer durch Rechtsprechung abgesicherten Auslegung der Vorschriften die Grundlage entzogen. Die Kommunen würden z.T. wieder auf den Stand vom Jahre 1993 zurückgeworfen. Damals war die Kommunalverfassung der DDR durch ein eigenes Regelwerk des Landes

Brandenburg ersetzt worden. Dies räumt der Entwurf ein, indem bereits im Gesetz Evaluatio-nen des neuen Regelwerks als erforderlich angesehen werden!

Der jetzt vorgelegte Referentenentwurf greift leider nur zum Teil Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg auf. Dies gilt etwa für den Wechsel der Amtsbezeichnung „Ortsbürgermeister“ durch den sachgerechteren Begriff „Ortsvorsteher“, die Möglichkeit Bekanntmachungsmängel leichter zu heilen oder die Verlängerung der Frist, innerhalb der über eine Beanstandung von der Gemeindevertretung erneut zu entscheiden ist. Auch ist die Mög-lichkeit vorgesehen, dass hauptamtliche Bürgermeister ihre Wahlzeit über das 65. Lebensjahr hinaus vollenden zu können. Auch wurden die Vorschriften über die Einführung der Haus-haltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und mit acht Modellkommunen entwickelt.

Zentrale Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes wurden allerdings nicht berücksich-tig, u.a. nach:

- Eröffnung der Mitgliedschaft der hauptamtlichen Bürgermeister und Amtsdirektoren im Kreistag,
- der Schaffung der Voraussetzungen für die Übertragung weiterer, speziell bislang von den Landkreisen erfüllten Aufgaben, auf alle bzw. Große oder Mittlere kreisangehörige Städte und Gemeinden,
- Übertragung des geborenen Vorsitzes im Hauptausschuss auf den Hauptverwaltungs-beamten oder
- einer deutlichen Vereinfachung der Ortsteilverfassung.

Vielmehr enthält der jetzt vorliegende Referentenentwurf neue Vorschläge, die die Stellung der Städte und Gemeinden im Land massiv schwächen wird. Die sind u.a.

- die Ersetzung des Programmsatzes des § 1 Abs. 1 „Die Gemeinde ist Grundlage des Staates“ durch die Wiederholung der in der Verfassung verankerten Selbstverwal-tungsgarantie der Kommunen (Gemeinden und Landkreise),
- die Streichung des Kataloges der Selbstverwaltungsaufgaben,
- die Streichung des einfachgesetzlichen Konnexitätsprinzips,
- Aufhebung des einfachgesetzlichen Anhörungsrechts der kommunalen Spitzenverbän-de zu Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie des Zusam-menarbeitsgebotes der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden bei der Vorbereitung dieser Regelungen oder
- der drittschützenden Ausgestaltung von die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen betreffenden Normen.

Hinzu kommen Vorschläge des Referentenentwurfs, die neue Rechtsunsicherheit schaffen, die die Arbeitsabläufe in den Kommunen erschweren oder neue Reibungsverluste nach sich ziehen werden. Dies betrifft u.a. die

- die Aufblähung der Hauptsatzung durch eine Vielzahl zusätzlicher Vorschriften (u.a. zu den Instrumenten der Bürgerbeteiligung),
- die Schaffung der Möglichkeit, Beigeordnete gegen den Willen des Hauptverwaltungsbeamten zu wählen oder
- die Pflicht, eine neue Verwaltungseinheit „Beteiligungsmanagement“ aufzubauen.

Diese Eingriffe bzw. Verschlechterungen sehen wir als so schwerwiegend an, dass sie nicht durch möglicherweise mittelfristig erzielbare Vorteile einer neu formulierten, in einem Gesetz zusammengefassten Kommunalverfassung aufgewogen werden. Der vorliegende Entwurf ist daher abzulehnen. Dies ist bedauerlich, da im Vorfeld des Referentenentwurfs in vielen für den Städte- und Gemeindebund Brandenburg wichtigen Fragen – auf Grundlage der Stellungnahme zum Eckpunktepapier - mit dem Minister des Innern zunächst Einvernehmen erzielt werden konnte.

Hinzu kommt, dass - nachdem die Ankündigung, das neue Haushaltsrecht werde zum 1. Januar 2007 in Kraft treten, nicht umgesetzt wurde – jedenfalls ein In- Kraft-Treten den neuen Haushaltsrechts zum 1. Januar 2008 abgesichert werden muss. Dies muss so rechtzeitig erfolgen, dass auch noch die zugehörige neue Gemeindehaushaltsverordnung erlassen werden kann.

Wir schlagen daher erneut vor, den notwendigen Bereich des doppelten Haushaltswesens aus der Novelle herauszulösen und als eigenständiges Gesetz zu verabschieden, die im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung erforderlichen Anpassungen an die Anforderungen liberalisierter Märkte vorzunehmen und im Übrigen, die Reform zurückzustellen.

Nachfolgend soll zu einigen Normen vertieft Stellung genommen werden. Weitere Ergänzungen werden zu einem späteren Zeitpunkt vorgetragen:

Zu § 1 E - Streichung des bisherigen § 1 GO ist abzulehnen

§ 1 E fasst die bisherigen §§ 1 und 3 GO zusammen. Dies ist nicht erforderlich. Der Städte und Gemeindebund sieht keinen Bedarf, den bisherigen § 1 GO zu ändern. Der Entwurf meint, auf den bisher in § 1 Abs. 1 GO enthalten Programmsatz „Die Gemeinde ist Grundlage und Teil des demokratischen Gemeinwesens“ verzichten zu können. Eine Beibehaltung wird vom Städte- und Gemeindebund als essentiell angesehen. Schon in der Koalitionsvereinbarung bekennen sich die Parteien zu starken „Landkreisen, Städten und Gemeinden“ als Fundament für das Land und Ausdruck des politischen Gestaltungswillens seiner Menschen. Das Grundgesetz verlangt, dass den „Gemeinden“ das Recht gewährleistet wird, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Der Entwurf vermittelt den Eindruck, dass er die Anknüpfung umkehren will. Eine Ersetzung des Begriffs „Gemeinde“ durch den allgemeinen Begriff „kommunale Selbstverwaltung“ wird dem nicht gerecht. Die Selbstverwaltung ist lediglich ein Teil dessen, was eine Gemeinde für die Bevölkerung und das Gemeinwesen ausmacht. Die Gemeindeordnung muss auch mit Blick auf die Bürgerinnen und Bürgern die Aufgaben und Stellung der Gemeinden beschreiben. Dem kommt der Entwurf nicht mehr nach.

Zu § 1 E – Klare Verknüpfung mit der Fortführung der Funktionalreform bleibt einzu- fordern

Für den Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat eine Verknüpfung der Reform der Kommunalverfassung mit einer Fortführung der Funktionalreform eine sehr hohe Bedeutung. Wir erwarten, dass die Übertragung von weiteren, bislang vom Land oder den Landkreisen erfüllten Aufgaben auf Städte und Gemeinden durch die Reform erleichtert und nicht erschwert wird.

Der Entwurf sieht jedoch Gegenteiliges vor. Zum einen wird auf den Status der Mittleren kreisangehörigen Stadt verzichtet. Zum anderen wird zwar Großen kreisangehörigen Städten ein „Antragsrecht“ zur Übernahme von Kreisaufgaben in Aussicht gestellt. Dies ist leider so ausgestaltet, dass die Anforderungen in der Praxis von den Kommunen nicht erfüllt werden können. Dies zeigt auch eine vergleichbare Regelung der früheren brandenburgischen Bauordnung. Auch dort war den Städten eine Darlegungslast auferlegt worden. Die Norm wurde letztlich vom Landesgesetzgeber wieder aus der Bauordnung gestrichen, weil sie praktisch nicht zu erfüllen war.

Weitere zusätzliche Hürden für die Städte stellen auch die Erfordernisse dar, vor einer Aufgabenübertragung nach dieser Bestimmung die zuständigen Ausschüsse des Landtages anzuhören und die Übertragung durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung, nicht des jeweiligen Fachressorts, vorzunehmen. Es ist nicht ersichtlich, warum bei einer Aufgabenübertragung auf Städte, die als „Funktionalreform“ dargestellt wird, strengere Anforderungen, als an allgemeine Aufgabenübertragungen formuliert werden.

Hinzu kommt, dass Abs. 3 Satz 3 im Entwurf so formuliert worden ist, dass der Status einer Großen kreisangehörigen Stadt bereits dann widerrufen werden kann, wenn von den Möglichkeiten des Absatz 4, weitere Aufgaben zu übertragen, kein Gebrauch gemacht wurde und die maßgebliche Einwohnergrenze unterschritten ist. Die Regelung ist so geschrieben, dass der Status der Großen kreisangehörigen Stadt selbst dann in Frage gestellt werden kann, wenn Aufgabenzuweisungen auf Große kreisangehörige Städte durch Fachgesetze vorgenommen wurden. Solche sind z.B. in § 51 Abs. 1 BbgBO erfolgt. Dies ist nicht akzeptabel. Wir befürchten daher, dass damit der Neuformulierung die Abschaffung des Status der Großen kreisangehörigen Stadt vorbereitet wird.

Wir erwarten, dass das erklärte Ziel der Novellierung, die Städte und Gemeinden zu stärken, auch dadurch umgesetzt wird, dass die Übertragung von bislang durch die Landkreise erfüllten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die gemeindliche Ebene erleichtert wird. Dazu sollte die Entscheidung über die Aufgabenübertragung auf Antrag nicht in das Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt werden. Städten und Gemeinden muss ein Vorrang der Aufgabenerfüllung vor den Landkreisen eingeräumt werden. Als Vorbild kann der derzeit in der parlamentarischen Beratung befindliche Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Standarderprobungsgesetzes dienen. Dem entspricht es auch, dass die Landkreise nach der Kommunalverfassung lediglich eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zu erfüllen haben.

Zu § 1 E – Absenkung der Einwohnerzahlen für Große kreisangehörige Städte erforderlich, Aufgabenübertragungen umsetzbar vorbereiten

Die im Entwurf vorgeschlagene Einwohnerzahl von 35.000 für den Status der Großen kreisangehörigen Stadt wird der Situation im Land Brandenburg nicht gerecht. Insoweit ist an die Neuausrichtung der Landesplanung zu erinnern. Der Vorentwurf des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg sieht lediglich Mittel- und Oberzentren als zentrale Orte im Land Brandenburg vor. Die Mittelzentren sollen jeweils Versorgungsaufgaben für ihren Nahbereich übernehmen. Dazu sollen auch Kooperationsvereinbarungen und andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit genutzt werden. Es wäre daher folgerichtig, in der Gemeindeordnung diesen Ansatz aufzugreifen. Andernfalls wäre mit Redundanzen zwischen den Regelungen der Gemeindeordnung und den landesplanerischen Zielsetzungen zu rechnen.

Der Städte- und Gemeindebund schlägt daher – weitergehend als in der Stellungnahme zum Eckpunktepapier - vor, den Schwellenwert auf 20.000 Einwohner für Große kreisangehörige Städte zu senken.

Zu § 2 E – Bisherigen Katalog der Selbstverwaltungsaufgaben (§ 3 Abs. 2 GO) beibehalten

a) Zu kritisieren ist, dass in dem Referentenentwurf – anders als bislang in § 3 Abs. 2 GO geregelt – nicht mehr Beispiele enthält, welche Bereiche „insbesondere“ zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden gehören. Die Abgrenzung zwischen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Auftragsangelegenheiten und Selbstverwaltungsaufgaben wird dadurch erschwert. Insbesondere wird in dem Referentenentwurf die Förderung der Kultur (vgl. § 24 GO) gänzlich als gemeindliche Aufgabe gestrichen. Kulturförderung ist aber ein Kernstück der kommunalen Selbstverwaltung, da nur auf dieser Ebene den regionalen, örtlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann. Die Kultur ist Kernstück örtlicher Identität. Zudem wird nach der Streichung die Frage aufgeworfen werden, welche kommunale Ebene jeweils für die Aufgabenerfüllung zuständig sein soll. Gleiche Bedenken ergeben sich für weitere Aufgaben, so der Sozial- und Gesundheitsfürsorge.

b) Der Städte- und Gemeindebund sieht in der Streichung des Kataloges des § 3 Abs. 2 GO mit Blick auf viele der dort genannten Aufgaben auch einen Entzug von Selbstverwaltungsaufgaben. Dieser Aufgabenentzug wird letztlich verfassungsrechtlich zu überprüfen sein.

Es handelt sich nämlich durchweg um Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeinwohls entzogen werden dürfen. Solche Gründe sind aber nicht in belastbarer Form in der Begründung zu dem Regierungsentwurf aufgeführt. Die Streichung in der Gemeindeordnung dürfte den Boden dafür bereiten, die gemeindliche Aufgabenerfüllung auch in den jeweiligen Fachgesetzen anzugreifen und entsprechende Finanzmittel zu streichen.

c) Die der Streichung des Aufgabenkatalogs in § 3 des Gesetzentwurfs zugrunde liegende These, die Gemeinden hätten „vielmehr das Recht, entsprechend den sich wandelnden örtlichen Bedürfnissen jederzeit neue, bislang unbesetzte öffentliche Aufgaben mit einem örtlichen Bezug in ihren Bereich zu übernehmen“ (Seite 36 der Begründung) geht davon aus, dass die Gemeinden nur dann für Aufgaben zuständig sind, wenn nicht bereits andere staatliche Stellen Aufgaben wahrnehmen, wenn die öffentliche Aufgabe also „unbesetzt“ ist. Da aber bereits andere Stellen, nämlich die Landkreise oder das Land Aufgaben ebenfalls wahrnehmen, wird die Streichung des Aufgabenkatalogs aus § 3 Abs. 2 GO dazu führen, dass die Gemeinden in Brandenburg für zahlreiche, seit jeher kommunale Selbstverwaltungsaufgaben zukünftig nicht mehr zuständig sind. In der Landesverfassung sind nämlich zahlreiche kommunale Aufgaben derart beschrieben, dass nahezu immer sowohl die Gemeinden, als auch die Gemeindeverbände, als auch das Land als Aufgabenträger benannt sind.

Art. 27 Abs. 6 LV enthält beispielsweise die Aussage, dass das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände unabhängig von der Trägerschaft Kindertagesstätten und Jugendfreizeiteinrichtungen fördern. Wären die Gemeinden nicht von diesem Artikel mit umfasst, könnten sie sich der Aufgabe der Kindertagesbetreuung allein deshalb annehmen, weil § 69 Abs. 6 SGB VIII dies zulässt und weil das Kindertagesstättengesetz eine Verpflichtung der Gemeinden vorsieht.

Die Städte und Gemeinden werden nach einer Streichung von § 3 Abs. 2 GO zukünftig nicht mehr für die soziale Betreuung ihrer Einwohner zuständig sein. Art. 45 LV benennt allein Aufgaben des Landes. In Notlagen geratene Menschen wird ein Anspruch auf Sozialhilfe eingeräumt. Für die Gewährung von Sozialhilfe, das Vorhalten von Angeboten sozialer Betreuung, Aufgaben im Bereich der Pflege oder die Versorgung und Unterbringung von Menschen in Heimen sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Da in Brandenburg auf Grund der gesetzlichen Regelungen andere Stellen für die in den Gesetzen (z.B. AG-SGB XII, AG-SGB II, SGB XI, SGB IX u.a.) genannten Aufgaben zuständig sind, werden die Gemeinden zukünftig für die soziale Betreuung der Bevölkerung nicht mehr zuständig sein. Sie haben hier auch nicht die Möglichkeit, sich auf eine Regelung in der Landesverfassung zu berufen, da die Landesverfassung auf die Gemeinden im Bereich der sozialen Sicherung keinen Bezug nimmt.

Sofern eine Gemeinde also soziale Einrichtungen fördert oder selbst vorhält, wird sie zukünftig wegen Wegfalls von § 3 Abs. 2 GO ihre Zuständigkeit hierfür schwerlich herleiten können.

Erschwerend kommt hier hinzu, dass bereits der Entwurf eines Gesetzes über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Brandenburg mit Stand vom 22. März 2007 vorsieht, dass zukünftig die Landkreise und kreisfreien Städte für die soziale und gesundheitliche Betreuung der Menschen zuständig sind. Unerklärlich bleibt, wie sich die Landesregierung diese für die Landkreise neue Aufgabe in der Durchführung vorstellt. Sollen die Einwohner, wenn sie soziale Probleme, welcher Art auch immer, haben, in die Kreisstadt fahren? Sollen die Landkreise von den Gemeinden über die Kreisumlage finanzierte Außenstellen im Gebiet des Landkreises einrichten oder sollen Mitarbeiter der Landkreise mit Bussen in die Gemeinden fahren, damit dort der Einwohner im Bus sein Problem vortragen kann?

Dieser Ansatz würde der Rolle der Gemeinden in Deutschland nicht mehr gerecht. Die brandenburgischen Städte und Gemeinden blicken auf Jahrhunderte ihres Daseins zurück, in denen sie sich immer sowohl um die sozialen, als auch die gesundheitlichen Belange ihrer Einwohner gesorgt haben. Es waren, neben Privaten und den Kirchen, die Städte und Gemeinden die Kinderheime, Armenunterkünfte, kommunale Badeanstalten, damit sich die Menschen waschen konnten, Einrichtungen der Kinderbetreuung, Mütterheime und vieles mehr eingerichtet haben. In neuerer Zeit sind es die Städte und Gemeinden, die Möbel- und Kleiderkammern, Suppenküchen, Teestuben oder Sozialpässe fördern. Vor diesem Hintergrund der Geschichte und Tradition würde es der Verantwortung von Städten und Gemeinden in keiner Weise gerecht, wenn sie zukünftig nicht mehr für die soziale und gesundheitliche Betreuung ihrer Einwohner zuständig wären.

Da nach Art. 47 LV das Land dafür zuständig ist, für die Verwirklichung des Rechts auf einen angemessenen Wohnraum zu sorgen, insbesondere durch Förderung von Wohnungen durch Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, durch Mieterschutz und Mieterzuschüsse, wird es fraglich, welche Aufgaben die Gemeinden im Bereich der Wohnungsversorgung zukünftig noch haben könnten, wenn § 3 Abs.2 GO gestrichen wird. Die Gemeinden jedenfalls könnten sich bei Wahrnehmung von Aufgaben der Wohnungsversorgung nicht darauf berufen, sie nähmen die Aufgabe im Wege der kommunalen Selbstverwaltung wahr. Der Gesetzentwurf der Kommunalverfassung und seine Begründung gehen davon aus, dass die Gemeinde sich der Aufgaben annehmen könne, die unbesetzt sind.

Die Streichung der – unvollständigen und nicht abschließenden - Auflistung dieser Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden in § 3 Abs. 2 GO wird dazu führen, dass Landkreise und Land fortfahren, Aufgaben der Gemeinden zu übernehmen und diese an Stelle der Gemeinden wahrzunehmen.

d) Soweit es in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Streichung von § 3 Abs. 2 GO heißt, „damit werde dem Umstand Rechnung getragen, dass Gemeinden sich auf eine bestehende Verpflichtung zur Wahrnehmungsfinanzierung gerade der in Absatz 2 ausdrücklich erwähnten Aufgaben berufen“ müssen wir davon ausgehen, dass die Landesregierung mit dieser Begründung auch den Weg dafür bereiten will, den in Art. 99 Satz 2 LV enthaltenen Finanzausgleich einzuschränken. Die Grundlagen für den Finanzbedarf der Städte und Gemeinden werden mit der Streichung des Aufgabenkatalogs abgesenkt.

Darüber hinaus muss aus dieser Begründung geschlossen werden, dass den Kommunalaufsichtsbehörden mit Blick auf die Genehmigung genehmigungspflichtiger Teile der gemeindlichen Haushalte mehr Steuerungs- und Eingriffskompetenzen eingeräumt werden sollen. Die Streichung des Aufgabenkatalogs brächte für die Kommunalaufsichtsbehörden die Möglichkeit, durch die Stadt oder Gemeinde für Aufgaben im Sinne von § 3 Abs. 2 GO geplante Mittel zu kritisieren und deren Streichung durch die Gemeinde zu fordern.

Damit wird einer materiellen Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung Vorschub geleistet. Bereits in den vergangenen Jahren hat die schlechte und nicht aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden durch das Land dazu geführt, dass sie ihre Selbstverwaltungsaufgaben nicht immer wahrnehmen konnten. Die schlechte Finanzausstattung hat beispielsweise, dazu geführt, dass Städte und Gemeinden, obwohl sie originär für die Trägerschaft von Schulen zuständig sind, immer mehr dazu übergegangen sind, ihre diesbezügliche Verantwortung an die Landkreise abzugeben.

Zu § 2 E – Einfachgesetzliche Kostenerstattungsregel (§ 4 GO) nicht antasten

Der Referentenentwurf sieht vor, den bisherigen § 4 GO, der das Land einfachgesetzlich verpflichtet, den Gemeinden alle Kosten zu erstatten, die eine Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten verursachen. Zwar wird anerkannt, dass das strikte Konnexitätsprinzip unabhängig von der Gemeindeordnung gilt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass eine Streichung des § 4 GO als Signal des Ministeriums des Innern verstanden werden wird, die Regelung der Landesverfassung ebenfalls einzugrenzen. Zudem bleibt § 4 GO neben der Landesverfassung erforderlich, um einen Anspruch bei Aufgaben abzusichern, deren Übertragung *vor* In-Kraft-Treten des strikten Konnexitätsprinzips wirksam wurde.

Streichung des § 7 GO ist abzulehnen

Der Entwurf sieht vor, das Recht der Gemeinden, Vereinigungen zu bilden, aus der Gemeindeordnung zu streichen. Dies wird abgelehnt und muss als negatives Signal gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden verstanden werden.

Besonders bedauerlich ist es, wenn die einfachgesetzliche Verpflichtung der Landesregierung, die Verbindung mit den Vereinigungen der Kommunen zu wahren und mit diesen bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zusammenzuwirken, aus der Gemeindeordnung gelöscht werden soll. Der Hinweis, dass diese Verpflichtung schon aus einer Regelung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung (GGO) folgt, verdeckt, dass die GGO jederzeit von der Landesregierung ohne Ein-

schaltung des Parlaments geändert werden könnte. Ohne die Vorschrift des § 7 Abs. 2 GO wäre die gegenwärtige Regelung der GGO nicht vor wenigen Monaten so weitreichend formuliert worden. Hinzu kommt, dass das Anhörungsrecht der Landesverfassung sich nur auf gesetzliche Vorschriften bezieht. Verwaltungsvorschriften sind hingegen nicht erfasst. Darauf stellt jedoch § 7 Abs. 2 GO besonders ab.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass Art. 97 Abs. 5 LV verlangt, das Nähere auch der Ausgestaltung des Anhörungsrechts durch ein Gesetz zu regeln. Die einfachgesetzliche Regelung erfolgt derzeit in § 7 GO. Würde die Bestimmung gestrichen, müsste der Verfassungsauftrag neu umgesetzt werden.

Zu § 3 E – Heilungsmöglichkeit für Bekanntmachungsmängel wird begrüßt

So weit in Abs. 4 eine Heilungsvorschrift für die Verletzung von landesrechtlichen Verfahrens- oder Formvorschriften über die öffentliche Bekanntmachung eingeführt wird, so greift dies einen Vorschlag aus unserer Stellungnahme vom 25.1.2006 auf. Der Formulierungsvorschlag des Ministeriums des Innern orientiert sich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die Regelung eröffnet den Gerichten die Möglichkeit, Fehler im Verfahren der öffentlichen Bekanntmachung als unbeachtlich anzusehen. Dies ist auch interessengerecht, bezieht sich doch die Heilungsmöglichkeit nur auf solche Fehler, bei denen die Adressaten die Möglichkeit einer Kenntnisnahme hatten.

Im Übrigen sehen wir bei der bisherigen Vorschrift keinen Reformbedarf. An ihr wird jedoch deutlich, welche Folgen der umfassende Neuformulierungsansatz des Ministeriums des Innern haben könnte. In dem Entwurf wird nämlich bestimmt, dass Satzungen nicht mehr vom hauptamtlichen Bürgermeister oder Amtsdirektor, sondern vom „Hauptverwaltungsbeamten“ auszufertigen sind. Es stellt sich mithin die Frage, ob unter Satzungen künftig in die Bezeichnung „Hauptverwaltungsbeamter“ als Ausfertigungsorgan zu setzen ist. Insoweit bedürfte es einer Klarstellung im Gesetz.

Zu § 4 E – Hauptsatzung nicht aufblähen

Mit großer Sorge ist ferner zu beobachten, dass die Hauptsatzung mit einer Fülle von vergleichsweise unbedeutenden oder unnötigen Regelungen aufgebläht werden soll. Beispielsweise sieht § 13 des Entwurfs vor, die Formen der Einwohnerbeteiligung und deren Einzelheiten in der Hauptsatzung zu regeln. Der Begriff der Einwohnerbeteiligung ist sehr viel weitgehender, als die jetzt in der Gemeindeordnung enthaltenen Vorschriften über Unterrichtung der Einwohner (§ 16), Einwohnerversammlung (§ 17) oder Einwohnerfragestunde (§ 18). Die Vielschichtigkeit des Begriffs „Form der Einwohnerbeteiligung“ und „Einzelheiten“ ergibt sich, wenn man sich mit den eingeführten Formen der Bürgerbeteiligung näher befasst. Beispielsweise weist das Praxishandbuch „Kinder und Jugendliche bestimmen mit“, welches 1998 vom Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg herausgegeben wurde, über 45 verschiedene Methoden der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf. Es ist daher nicht auszuschließen, dass bei einer wortlautorientierten Auslegung des Gesetzes verlangt werden wird, dass Gemeinden die Einzelheiten jeder dieser Methoden in ihrer Hauptsatzung zu regeln haben. Die Hauptsatzung würde dann zum Handbuch für die Bürgerbeteiligung, aber vor allem zur Durchsetzung von Gruppen- und Individualinteressen umfunktioniert. Dies kann aber nicht die Aufgabe einer Hauptsatzung sein. Eine wesentliche Funktion ist, die Aufgaben der Gemeindeorgane abzugrenzen und die Voraussetzungen für ordnungsgemäße Bekanntmachungen zu geben.

Zu § 6 E – Gebietsänderung ohne Anhörung des Kreistages

Die Vorschrift übernimmt in Teilen den bisherigen § 9. Der Städte und Gemeindebund begrüßt, dass der Kreistag vor einem beabsichtigten Zusammenschluss von Gemeinden nicht mehr zu hören ist. Dies greift einen Vorschlag unseres Verbandes auf. Im Übrigen sehen wir bei der bisherigen Vorschrift keinen Reformbedarf.

Zu § 11 E – Einwohnerbegriff nicht ausweiten

Die Bestimmung erweitert den Einwohnerbegriff auch auf Personen, die ihren „gewöhnlichen Aufenthalt“ in der Gemeinde haben. Ein Wohnsitz wird nicht mehr verlangt. Dies führt zwar dazu, dass auch Wohnsitzlose zu Gemeindevonwohnern erklärt werden. Die Regelung wird allerdings insbesondere den Vollzug des Wahlrechts erschweren. Es ist z.B. unklar, wie dieser Personenkreis erfasst und benachrichtigt werden kann. Es wäre auch zu befürchten, dass zusätzliche Gründe für eine Wahlanfechtung entstehen.

Zu § 12 Abs. 1 E - Generelle Ausweitung des Benutzungsanspruches gemeindlicher Einrichtungen nicht geboten

Nach § 12 Abs. 1 des Entwurfs soll nunmehr jedermann (dagegen § 14 Abs. 1 GO: „alle Einwohner“) berechtigt sein, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Die Abkehr vom bisherigen Adressatenkreis der öffentlichen Einrichtungen widerspricht dem Charakter einer gemeindlichen öffentlichen Einrichtung, die doch im Regelfall den Einwohnern, die de facto auch die gemeindlichen Lasten tragen, vorrangig zur Verfügung stehen sollte. Die beabsichtigte Änderung bedeutet u.a., dass zukünftig auch Einwohner umliegender Kommunen ein einklagbares Zugangsrecht zu allen öffentlichen Einrichtungen einer Kommune haben. Ein genereller Ausschluss dürfte schon nach der bisherigen Regelung von den Gemeinden selbst weder beabsichtigt sein, noch in der Praxis erfolgen, es sei denn, die Kapazitäten reichen nicht aus.

Die beabsichtigte Gesetzesänderung könnte das aus gemeindlicher Sicht nicht gewünschte Ergebnis zur Folge haben, dass im Einzelfall einem Nichteinwohner der Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung ermöglicht, dem Einwohner der Gemeinde aber wegen fehlender freier Kapazitäten die Aufnahme verwehrt werden muss. Dies kann nicht Sinn und Zweck einer gemeindlichen öffentlichen Einrichtung sein, die den Einwohner doch gerade hinsichtlich seiner Bedürfnisse vor Ort versorgen soll. Die Einwohner nämlich finanzieren de facto über Steuern und Abgaben die gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, die Ortsfremden hingegen nicht. In der Begründung des Referentenentwurfs wird ausgeführt, dass die Gemeinde das europarechtliche Diskriminierungsverbot zu beachten habe. So wäre es trotz § 14 GO gerade unzulässig, EU-Ausländer, die nicht in der Gemeinde wohnen, von der Nutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde auszuschließen (unter dortigem Hinweis auf EuGH Slg. 1994, I-916 ff.). In der zitierten Entscheidung geht es aber nicht um den Ausschluss des Zugangsrechts gegenüber EU-Ausländern, sondern um eine von Seiten des EuGH monierte Regelung, wonach nur spanische Staatsbürger, in Spanien ansässige Ausländer und Personen aus anderen Mitgliedstaaten der EG, die jünger als 21 Jahre sind, kostenlosen Eintritt in die staatlichen Museen erhalten, während die Bürger der übrigen Mitgliedstaaten, die älter als 21 Jahre sind, eine Eintrittsgebühr entrichten müssen. Da der Besuch von Museen einer der maßgeblichen Gründe dafür sei, dass Touristen als Dienstleistungsempfänger einen Mitgliedstaat besuchten, bestehe - so der EuGH - ein enger Zusammenhang zwischen der ihnen nach dem EWG-Vertrag zustehenden Freizügigkeit und den Bedingungen des Zugangs zu Museen. Der Verweis in der Begründung des Referentenentwurfs auf bestimmte andere Einrichtungsarten (z. B. Parkanlagen, Schwimmbäder, Museen, Theater etc.), die von jeher einem größeren, als den gemeindlichen Adressatenkreis ausgehen, ist zu kurzfristig.

Es muss daher - anders als im Referentenentwurf dargestellt - im Einzelfall geprüft werden, um welche öffentliche Einrichtung es sich handelt, nämlich ob einer öffentlichen Einrichtung bereits die (touristische) Überregionalität anhaftet (z. B. überregional bedeutsame Theater, Museen, Parkanlagen, Galerien, etc.) oder ob es sich um öffentliche Einrichtungen, die eher einwohnerbezogen (z. B. Musikschule) sind, handelt.

Auf Grund der beabsichtigten Gesetzesänderung ergibt sich die zusätzliche Problematik, ob ein sog. Auswärtigenzuschlag überhaupt noch rechtlich zulässig ist. In Bezug auf § 14 GO erachtete das Verwaltungsgericht Potsdam (Az: 8 K 17/05) einen Auswärtigenzuschlag im Rahmen der Musikschulgebührensatzung der Stadt Brandenburg an der Havel als rechtlich zulässig. Ein Verstoß gegen Art. 3 GG sei nicht zu bejahen, weil das Kriterium der Ortsverbundenheit und der Beteiligung an den Gemeinlasten der Gemeinden ein hinreichender sachlicher Differenzierungsgrund sei.

Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. nur Beschluss vom 30.01.1997, NJW 1998, 469 – Musikschule -) ist eine satzungsrechtliche Gebührendifferenzierung zwischen Ortsfremden und Einheimischen zulässig.

Bezogen auf eine Entscheidung des EuGH vom 16.01.2003 Rs. C-388/01, wonach Museumsvergünstigungen nicht vom Wohnsitz abhängig gemacht werden dürfen (Fall: geringere Eintrittsgelder in italienischen Museen für Italiener), müsste man schon auf Grund der jetzigen Rechtslage, um hiergegen nicht zu verstoßen, ggf. EG-Ausländer von einem Auswärtigenzuschlag ausnehmen.

Unabhängig davon halten wir es für geboten, weiterhin auch in der Gemeindeordnung zu regeln, dass die Einwohner der Gemeinde auch verpflichtet sind, die Lasten zu tragen, die sich aus der Zugehörigkeit zu der Gemeinde ergeben.

Zu § 13 E – Ungeschriebene Einwohnerbeteiligungsformen weiter zulassen

Eine Verpflichtung, alle Formen der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit in der Hauptsatzung zu bestimmen ist unnötig und wird erhebliche Rechtsunsicherheit schaffen (vgl. oben zu § 4 E)

Zu § 17 E - Hilfe in Verwaltungsangelegenheiten

Die Bestimmung ersetzt den bisherigen § 22 GO. Sie verpflichtet weitergehend die Gemeinde, ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren und Bürgerbegehren in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft Hilfe zu leisten. Dies soll auch dann gelten, wenn für die Durchführung eine andere Behörde zuständig ist. Im Zusammenhang mit der Einführung weiterer eGovernment Angebote wird angeregt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Gemeinde zum Eingangstor für alle Anliegen von Bürgern und Wirtschaft ausgebaut werden kann. Die Verwaltungen der Städte, Gemeinden und Ämter würden damit zu Zugangsstützpunkten zu den Leistungen der Verwaltungen, bei denen sich die Bürger auch persönlich beraten lassen können. Dies ist gerade für den Personenkreis geboten, der nicht mobil und mit dem Umgang mit Online-Services ungeübt ist.

Zu § 18 E – Änderung der Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragte abzulehnen

Weiterhin ist vorgesehen, die Aufgabe der Gleichstellungsbeauftragten auszuweiten. Aus einer behördlichen Gleichstellungsbeauftragten soll eine weisungsfrei agierende kommunale Gleichstellungsbeauftragte geschaffen werden. Dies trägt nicht dazu bei, die Entscheidungen in der Kommune transparenter zu machen. Die bisherige Aufgabenbeschreibung sollte nicht

geändert werden. Auch eine „Wahl“ durch die Vertretung und die Entkoppelung vom Hauptverwaltungsbeamten ist prinzipiell abzulehnen.

Zu § 19 E – Keine Ausweitung der Bildung von Beiräten und Beauftragten

Der Vorschlag, die Bildung von Beiräten und Beauftragten deutlich zu erweitern, läuft der Zielsetzung der Novelle entgegen, Reibungsverluste in den Verwaltungen abzubauen. Der Entwurf vermittelt den Eindruck, dass Partikularinteressen der Vorzug vor dem Gemeinwohl eingeräumt werden soll. So weit in der Begründung ausgeführt wird, die Gemeinde bleibe es unbenommen, nicht formalisierte Beratungsgremien für Personengruppen übergreifende Interessen einzurichten (S. 73), dürfte dies mit dem neuen § 13 nicht vereinbar sein. Dieser verlangt nämlich eine Verankerung aller Beteiligungsformen in der Hauptsatzung. Die Neuregelung stellt sich auch insofern als bedenklich dar, als dadurch die Position der demokratisch legitimierten Gemeindevertreter abgeschwächt werden dürfte. Gleiches dürfte für die Arbeit in den Fachausschüssen gelten.

Es ist zu erwarten, dass sich eine Vielzahl von Interessenvertretern zu Wort melden wird, die darauf drängt, für *ihre* Belange einen Beirat oder Beauftragten einrichten zu lassen. Diesem dadurch erzeugten politischen Druck wird man sich in der Praxis kaum entziehen können.

Die unbegrenzte Möglichkeit der Einrichtung von Beiräten oder Beauftragten führt dazu, dass Beratungsablauf und -dauer verkompliziert und verlängert werden. Sie wird auch zu einem nicht unerheblichen Kostenfaktor führen. Denn gemäß § 24 des Referentenentwurfs hat der ehrenamtlich Tätige Anspruch auf Ersatz seiner Auslagen und des Verdienstausfalls. Auch der damit verbundene Verwaltungsaufwand zur Prüfung und Bezahlung der entstandenen Kosten darf nicht unterschätzt werden.

Dass Regelungen zu den Beiräten und Beauftragten in der Hauptsatzung getroffen werden, sprengt den Rahmen der Hauptsatzung und macht sie zusätzlich angreifbar.

Wir sprechen uns dafür aus, die bisherige Form beizubehalten und lehnen eine Ausweitung der Anzahl und der Rechte der Beiräte und Beauftragten vehement ab.

Zu § 23 E – Vertretungsverbot nicht lockern

Die Vorschrift soll den bisherigen Paragraphen 29 GO ersetzen. Die im Vergleich zur bisherigen Norm vorgenommene Lockerung des Vertretungsverbots ist nicht erforderlich und auch nicht geboten. Es wird im jedem Fall der Schein eines Interessenwiderstreits auftreten, wenn ein Mitglied der Gemeindevertretung Dritte gegenüber der Gemeinde vertritt. Zudem ist nicht erkennbar, dass wegen des Vertretungsverbots Angehörige rechtsberatender Berufe von der Mitwirkung in Vertretungskörperschaften abgehalten werden. Vielmehr erscheint Gegenteiliges der Fall zu sein. Hinzukommt, dass sich auch aus dem Berufsrecht ein Vertretungsverbot ergeben kann. Die bisherige Regelung sollte daher beibehalten werden

Zu § 25 E – Regress auch bei grob fahrlässigem Verhalten

Der Entwurf sieht eine Haftung von Mitgliedern der Vertretung auch bei groß fahrlässigem Verhalten vor. Diese moderate Ausweitung greift einen Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes auf und wird unterstützt.

Zu § 28 E - Zuständigkeit der Gemeindevertretung

Die Bestimmung soll den bisherigen § 35 GO ersetzen. Dabei sind aus dem Katalog des Absatzes 2 Bestimmungen gestrichen worden, die bereits an anderer Stelle des Entwurfs geregelt

sind. Grundsätzlich wäre ein solches Vorgehen aus rechtssystematischen Gründen zu unterstützen. Aus dem Bereich des Ehrenamtes ist uns allerdings signalisiert worden, dass ein zusammenfassender Katalog der nicht übertragbaren Aufgaben sehr der Orientierung gedient hat.

Die Zuständigkeit der Vertretung zur Regelung der allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll (Nr. 1), sollte entfallen. Diese Zuständigkeitsregelung führt zu Reibungsverlusten und Kompetenzüberschneidungen, die sich durch den im Entwurf neu aufgenommenen Vorbehalt (§ 61 Abs. 1 Satz 2) und durch die neue Formulierung des § 61 Abs. 1 Satz 2 noch verstärken werden. Der Bürgermeister ist der Hauptverwaltungsbeamte. Es muss ausschließlich seine Sache sein, wie er die Verwaltung führt und inwieweit er diese Führung mit der Vertretung abstimmen will. Ansonsten kann die Vertretung die Verwaltungsarbeit behindern und damit auch die Arbeit des Bürgermeisters. Ziel der Novelle war auch, die Organzuständigkeiten klarer abzugrenzen. Dies kommt hier nicht zum Ausdruck, im Gegenteil, die Kompetenz des Bürgermeisters würde geschwächt.

Die Nr. 2 sollte aus vorgenannten Gründen ebenfalls entfallen. Die Kompetenz der Vertretung für den Stellenplan ist vollkommen ausreichend. Dessen ungeachtet wären den Bediensteten die Beschäftigten oder besser „Personal“ und dem Arbeitsrecht das Tarifrecht hinzuzufügen.

In Nr. 4 ist es nicht erforderlich, die Einführung von Dienstsiegeln zu behandeln. Ihre Gestaltung wird durch die Verordnung über kommunale Hoheitszeichen determiniert. Ein wirklicher „Gestaltungsspielraum“ besteht nicht. Wir sehen insoweit keinen Reformbedarf. .

In Nr. 8 sollte eine Wertgrenzenbestimmung durch Hauptsatzung zugelassen werden, bis zu der der Hauptausschuss bzw. der Hauptverwaltungsbeamte entscheiden kann.

In Nr. 10 sollten Unternehmen umfassender angesprochen und die neu eingeführte Anstalt des öffentlichen Rechts erwähnt werden.

Zu § 29 E - Keine Ausweitung des allgemeinen Akteneinsichtsrecht

Das bislang an einen Zusammenhang mit der Vorbereitung oder der Kontrolle von Beschlüssen der Gemeindevertretung oder ihrer Ausschüsse geknüpfte Akteneinsichtsrecht einzelner Gemeindevertreter auszuweiten, wird nicht als sinnvoll angesehen. Um das allgemeine Akteneinsichtsrecht sinnvoll auszuüben, sollte es weiterhin an ein Quorum von einem Fünftel der Mitglieder oder einer Fraktion gebunden werden.

Zu § 30 E – Auf Aufzeichnungen von ehrenamtlichen Bürgermeistern und Gemeindevertretern bei Ermittlung der pauschalierten Aufwandsentschädigung verzichten

Weiterhin besonders bedenklich ist, dass die von verschiedenen Kommunalaufsichtsbehörden oder Rechnungsprüfungsämtern gepflegte Praxis nicht korrigiert wird, von den ehrenamtlich Tätigen detaillierte Aufzeichnungen über die ihnen mit der Mandatsausübung anfallenden Kosten zu verlangen. Diese Verwaltungspraxis ist darauf zurückzuführen, dass die frühere Kommunalaufwandsentschädigung - gegen den Willen des Städte- und Gemeindebundes - aufgehoben wurde. Vor den anstehenden Kommunalwahlen erwarten wir die Schaffung einer Regelung, die ein derartiges Nachforschen im politischen Tätigwerden und Privatleben der ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretungskörperschaften unterbindet. Dies könnte beispielsweise durch eine Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern erfolgen, wonach Aufwandsentschädigungen bis zu bestimmten Regelwerten ohne weitere Nachweise anerkannt werden. In anderen Verwaltungsbereichen (z.B. Entschädigungen für die Mitglieder der Gut-

achterausschüsse, Entschädigung von Zeugen oder Sachverständigen durch die Gerichte) werden Aufzeichnungen jedenfalls nicht verlangt.

Zu § 32 E – Hauptamtliche Bürgermeister nicht aus Fraktionen ausschließen

Unverständlich ist auch, dass vom Ministerium des Innern nach bald 15 Jahren versucht wird, den Hauptverwaltungsbeamten die Möglichkeit zu nehmen, sich einer Fraktion anzuschließen. Gerade in Gemeindevertretungen mit knappen Mehrheiten kommt es darauf an, dass tatsächlich ein Spiegelbild der politischen Kräfteverhältnisse z.B. bei der Bildung von Ausschüssen vorgenommen wird. Dazu trägt die Möglichkeit bei, sich in Fraktionen zusammenzuschließen. Wenn diese das tatsächliche politische Gewicht in der Vertretung nicht mehr widerspiegeln können, ist deren Wirkung behindert. Dem Hauptverwaltungsbeamten muss es in eigener Entscheidung verbleiben, ob er sich einer Fraktion anschließen will oder nicht. Sofern das Ministerium des Innern der Auffassung bleibt, dass dem rechtliche Grundsätze entgegenstehen, regen wir an, die Mitgliedschaft im Gesetz ausdrücklich zuzulassen.

Zu § 36 E – Erleichterung von Bild- und Tonaufzeichnungen

Die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufzeichnungen in der Gemeindeordnung ausdrücklich zu Regeln, wird unterstützt. Der im Referentenentwurf enthaltende Vorschlag erscheint sachgerecht.

Zu § 39 E – Verzicht auf geheime Abstimmungen

Der Vorschlag, auf geheime Abstimmungen zu verzichten, greift eine Anregung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg auf und wird unterstützt.

Zu § 40 E - Fraktionen

Es sollte darauf hingewirkt werden, größere Vertretungen nicht in zu viele Gruppen zu zersplittern. Damit wird im Sinne der Zielstellung der Reform des Ministeriums des Innern ein Beitrag zur Verbesserung der Strukturierung der Meinungsbildung in der Vertretung geleistet. Diesem Ziel würde eine Ausweitung der derzeitigen Rechte fraktionsloser Gemeindevertreter oder von Zählgemeinschaften entgegenwirken. Vielmehr sollte der Vertretung die Möglichkeit eingeräumt werden, die derzeit in § 40 Abs. 1 GO geregelte Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion von zwei Mitgliedern durch Beschluss der Vertretung anzuheben. Die Gemeindevertretung hat nämlich hinsichtlich der Grenzenbildung ein weites Ermessen, das nur durch den Zweck der Fraktionsbildung und durch die Verfassung eingeschränkt ist (vgl. Gern, 3. Auflage, Rdnr. 421). Der VGH Baden-Württemberg hat zur dortigen Rechtslage erkannt, dass der Gemeinderat kraft seiner Autonomie über ein weites Ermessen verfügt, das ihm eine Entscheidung darüber ermöglicht, zu seiner Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs die Fraktionsmindeststärke festzulegen, also Regelungen zur Funktionsfähigkeit des Gemeinderats zu treffen (BVerfGE 84, 304, 322 = NJW 1991, 2474 - zur Geschäftsordnung des Bundestags). Dabei sind die rechtlichen Schranken des Willkürverbots, die Grundsätze der Chancengleichheit und der Minderheitenschutz zu berücksichtigen. Bei Gemeindevertretung mit 33 Mitgliedern sei unter Beachtung dieser Grundsätze eine Anhebung der Mindestmitgliederzahl von 2 auf 3 nicht zu beanstanden (vgl. NWwZ 2003, S. 56)

Zu §§ 41, 43 E – Fraktionen nicht durch Einführung von „Vorschlagsträgern“ überflüssig machen

Bei Gremienwahlen und der Verteilung der Sitze in den Ausschüssen wird nicht mehr nur auf Fraktionen, sondern zusätzlich auf „Vorschlagsträger“ abgestellt. Vorschlagsträger sind zwar auch die Fraktionen, es können aber auch Zusammenschlüsse Fraktionsloser ggf. auch unter

Einbeziehung von Fraktionen sein. Bei der Verteilung der Sitze in Ausschüssen oder in anderen Gremien werden Vorschlagsträger Fraktionen gleichgestellt. Dies führt zu einer Abwertung der Fraktionen. Der Sinn einer Fraktionsbildung ist nicht mehr gegeben. Diese sind für eine kontinuierliche Willensbildung in der Gemeinde aber erforderlich. Es wird daher gefordert, bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen weiterhin vorrangig auf die Fraktionen abzustellen.

Zu §§ 45 ff. E – Ortsteilverfassung

Der Vorschlag, Ortsteile wieder ohne Ortsteilvertretung bilden zu können und die Aufhebung zu erleichtern wird unterstützt. Gleiches gilt für die Rückkehr zur Bezeichnung „Ortsvorsteher“. Es werden damit Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes aufgegriffen. Wir sprechen uns allerdings dafür aus, die Ortsteilverfassung weiter in Richtung des früheren § 54 GO 1993 zurückzuführen.

Zu § 49 E – Hauptamtlicher Bürgermeister soll geborener Vorsitzender des Hauptausschusses sein

Der Entwurf sieht leider nicht vor, den Bürgermeister zum geborenen Vorsitzenden des Hauptausschusses zu bestimmen. Damit würde aber ein wesentlicher Beitrag zum Abbau von Reibungsverlusten zwischen Verwaltung und Mandatsträgern sowie der Schaffung klarerer Verantwortungsstrukturen geleistet werden können. Denn rund 80 % der Vorlagen der Hauptausschüsse werden von der Verwaltung vorbereitet. Mithin wäre es sachgerecht, den Leiter dieser Verwaltung auch mit der Durchführung der Sitzungsleitung zu beauftragen. Die Beispiele anderer Bundesländer belegen, dass hier eine zielorientierte Sitzungsleitung möglich ist, ohne dass damit der Einfluss der ehrenamtlich tätigen Gemeindevertreter geschmälert wird.

Zu § 51 E – Aufgabenkatalog des ehrenamtlichen Bürgermeisters beibehalten

Der Entwurf sieht vor, den bisherigen, nicht abschließenden Katalog der Aufgaben eines ehrenamtlichen Bürgermeisters zu streichen. Für die ehrenamtlichen Bürgermeister hat die Aufzählung gute Hilfestellung gegeben, wenn es z.B. darum ging, Bürgern einen Überblick über ihre Aufgaben zu vermitteln. Die Bestimmung hat das Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters auch nach außen transparent gemacht. Sie diente auch der Aufgabenabgrenzung zum Hauptverwaltungsbeamten. Eine Beibehaltung eines Aufgabenkataloges wird daher empfohlen.

Zu § 53 E – Rechtsstellung des hauptamtlichen Bürgermeisters

Zu Absatz 1 Satz 2 ist darauf hinzuweisen, dass es die Bezeichnung „hauptamtlicher“ Beamter auf Zeit nicht gibt. Der Beamte auf Zeit übt ein Hauptamt aus (bundesrechtliches Statusrecht). Nebentätigkeiten oder auch Teilzeitarbeit sind beamtenrechtlich ausdrücklich geregelt, so dass es eines Zusatzes „hauptamtlicher“ nicht bedarf. Gegenüber der bisherigen Rechtslage sehen wir keinen weiteren Änderungsbedarf.

Zu § 54 E – Hauptverwaltungsbeamter für Vollzug von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung abschließend zuständig

Soweit vorgesehen ist, den Vollzug der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – abgesehen von spezialgesetzlichen Zuweisungen - auf den Hauptverwaltungsbeamten zu übertragen, wird dies zur besseren Kompetenzabgrenzung beitragen und daher unterstützt.

Zu § 55 E – Sinnvolle Präzisierung des Beanstandungsverfahrens

Das Beanstandungsverfahren zu präzisieren, wird unterstützt. Der Regelungsvorschlag greift Hinweise des Städte- und Gemeindebundes auf. Unklar im Entwurf ist die Formulierung „Vorlage der Niederschrift“. Besser wäre es von der „Ausfertigung“ der Niederschrift zu sprechen. Zudem sollte darauf verzichtet werden, den Hauptverwaltungsbeamten zu verpflichten die Rechtsauffassung der Vertretung „darzulegen“. Dies ist nicht möglich, wenn die Vertretung – wie in vielen Fällen - ihre Rechtsauffassung nicht dargetan hat. Es sollte genügen, dass der Hauptverwaltungsbeamte seine Rechtsauffassung mitteilt.

Zu § 56 E – Allgemeinen Vertreter nicht wählen

Es sollte davon abgesehen werden, den allgemeinen Vertreter des Hauptverwaltungsbeamten zu wählen. Der allgemeine Vertreter unterscheidet sich vom Beigeordneten dadurch, dass er gerade keiner Wahl bedarf. Zudem handelt es sich nicht um eine politische Funktion, für die Wahl oder Abwahl geeignet sein kann. Zur Bestimmung sollte auch eine sich an einer Funktionszuweisung orientierende abstrakte Regelung genügen können. Hier ist kein Reformbedarf für die Schaffung einer weiteren Wahlfunktion erkennbar.

Zu § 57 E – Verpflichtungserklärungen

Verpflichtungserklärungen künftig vom Hauptverwaltungsbeamten und einem seiner Stellvertreter unterzeichnen zu lassen, wird erhebliche Belastungen mit sich bringen. Die Spitze der Gemeinde wäre dann gebunden. Hinzu kommt, dass eine Doppelunterschrift wenig Sinn macht, wenn eine weisungsgebundene Person die zweite Unterschrift zu leisten hat. In Bereich des Ehrenamtes ist der Vorschlag auf Ablehnung gestoßen. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes hat sich die Doppelunterschrift nicht nur in den Anfangsjahren als sinnvoll erwiesen, die Gemeinden vor übereilten Rechtsgeschäften zu schützen. Es sollte daher an der bisherigen Regelung festgehalten werden, die Zweitunterschrift durch den Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft bzw. den ehrenamtlichen Bürgermeister zu leisten. Andernfalls wäre darüber nachzudenken, die zweite Unterschrift gänzlich entfallen zu lassen. Reformbedarf liegt jedenfalls nicht vor.

Zu §§ 59, 135 E – Qualifikationsanforderungen an Beigeordnete und Amtsdirektoren nicht verschärfen

Die Qualifikation der Beigeordneten bzw. Amtsdirektoren mit der Novelle zu verschärfen, sehen wir ebenfalls als nicht sachgerecht an. Insbesondere sollte nicht nur auf den allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst bzw. den Justiz- oder höheren Verwaltungsdienst abgestellt werden. Vielmehr verlangen die auch durch die Einführung des doppischen Haushaltswesens zunehmenden Anforderungen an die Steuerung einer Kommunalverwaltung auch entsprechend angepasste Fachkenntnisse. Daher sollten auch vergleichbare Abschlüsse der Fachhochschulen bzw. Universitäten Anerkennung finden.

Zu § 60 E – Beigeordneter soll auch künftig nur auf Vorschlag des hauptamtlichen Bürgermeisters gewählt werden können

Strikt abzulehnen ist der Vorschlag des Entwurfs, Beigeordnete auch gegen den Willen der Hauptverwaltungsbeamten durch die Vertretung zu wählen. Bei Beigeordneten handelt es sich regelmäßig um gemeindliche Führungskräfte, die intensiv mit dem Hauptverwaltungsbeamten zusammenarbeiten. Dies setzt ein Vertrauensverhältnis voraus. Eine Wahl des engsten Mitarbeiters gegen den Willen des Hauptverwaltungsbeamten würde letztlich zu Konflikten führen. Mängel der Zusammenarbeit in der Führungsebene der Kommunen wirken sich erfahrungsgemäß lähmend auf die gesamte Verwaltung aus. Dies belegen die Beispiele, in denen in den Führungsebenen offener Streit ausgetragen wird.

In den Fällen, in denen Hauptverwaltungsbeamter und Mehrheit in der Vertretungskörperschaft unterschiedlichen politischen Kräften oder Interessenlagern zugehörig sind, kann die Neuregelung leicht dazu führen, dass von vornherein von der Vertretung versucht wird, einen Beigeordneten gegen den Willen des Hauptverwaltungsbeamten zu wählen.

Die für die Neuregelung vom Ministerium angegebenen Gründe überzeugen nicht. Wenn in Einzelfällen Vertretung und Hauptverwaltungsbeamter sich nicht auf die Wahl eines Kandidaten verständigen können, so sollte dies nicht damit beantwortet werden, dass im gesamten Land Brandenburg das Vorschlagsrecht geschwächt wird. Aus unserer Sicht bietet das Kommunalaufsichtsrecht genügend Instrumente, im Einzelfall zu einer Problemlösung zu führen. Beispielsweise könnten aufsichtliche Gespräche mit den Beteiligten geführt werden. Eine Vakanz könnte auch dadurch kompensiert werden, dass funktionsgebundene Vertretungsregelungen eingeführt werden.

Die Einführung eines zusätzlichen Abberufungsverfahrens in Abs. 3 ist ein unnötiger neuer Standard. Stattdessen sollte die Folge der Abwahl gesetzlich bestimmt sein (beispielsweise: „... gilt mit dem Tag nach Abwahl als abberufen“; Folge Eintritt in den vorläufigen Ruhestand und Übergang in den dauernden Ruhestand, wobei Einzelheiten im LBG zu regeln sind).

Zu § 60 E - Kein aktives Teilnahmerecht der Beigeordneten

Dem Beigeordneten in den Sitzungen ein mit Antragsrecht ausgestattetes aktives Teilnahmerecht einzuräumen wird nicht als sinnvoll angesehen. Es würde nämlich parallele oder gegensätzliche Anträge des Hauptverwaltungsbeamten und des Beigeordneten ermöglichen. Die Verwaltung kann aber nur mit einer Stimme sprechen. Dem Beigeordneten sollte daher kein vom Hauptverwaltungsbeamten unabhängiges eigenes Antragsrecht eingeräumt werden.

Zu § 61 E – Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht

Die Konkretisierung der Kompetenz des Bürgermeisters auf die Aufbau- und Ablauforganisation ist als Beschränkung zu verstehen, die nicht hingenommen werden kann. Hier ist kein Reformbedarf erkennbar, der eine solche Einschränkung rechtfertigt.

Zu § 62 E – Gemeindebedienstete

Der Entwurf solle hier die Terminologie des TVöD verwenden, der nicht mehr von Arbeitern oder Angestellten, sondern von Beschäftigten spricht. Der Absatz 3 sollte ganz entfallen. Die Vertretung sollte, bezogen auf das Personal, ausschließlich die Kompetenz für den Stellenplan und für die Wahl und Abwahl der Beigeordneten haben.

Die wieder vorgesehenen Regelungen des Abs. 3 Nr. 1 bis 3 bleiben im Übrigen unbegründet. Warum sollte sich die Vertretungskompetenz unabhängig von der Größe einer Gemeinde auf feststehende Besoldungsgruppen (A 12/A 13) beziehen? Dafür gibt es keine überzeugende Rechtfertigung. Bezogen auf die Beförderung im höheren Dienst ist die genannte Besoldung zudem unzutreffend, weil erstes Beförderungsamt das Amt der Besoldungsgruppe A 14 und nicht das der Besoldungsgruppe A 13 ist.

Bezogen auf die Formalien muss Absatz 4 allgemeiner für alle gesetzlich oder (tarif)rechtlich vorgesehenen Fälle gefasst werden. So besteht beispielsweise auch Bedarf für Versetzungs- oder Entlassungsverfügungen. Die Hautsatzungsregelung sollte entfallen.

Zu § 63 ff. E im Allgemeinen

Die Vorschriften für die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung sind vom Ministerium des Innern in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und mit acht Modellkommunen entwickelt worden. Insoweit wird keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf gesehen.

Zu 69 Abs. 2 E - Verweisung auf 74 Abs. 2 Satz 2 und 3, richtig wäre Satz 3 und 4. Auch § 73 Abs. 5 auf § 74 Abs. 2 Satz 3 und 4 – Ablauforganisation der Haushaltsaufstellung

Im Modellprojekt war umstritten, inwieweit die Neuregelungen noch Vorschriften zu Zuständigkeiten und zum Verfahren der Ablauforganisation der Aufstellung des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses enthalten sollen. Im Ergebnis wurde von den Modellkommunen und von den Mitgliedern des Finanzausschusses gewünscht, diese Fragen erst im Rahmen einer späteren Novellierung aufzugreifen, innerhalb derer dann die Erfahrungen einer Vielzahl von Gemeinden und die Erfahrungen der weiteren Länder berücksichtigt werden können. Das ist sachgerecht.

Zu § 71 Abs. 2 E - Haushaltssperre

Absatz 2 sollte um den Hauptverwaltungsbeamten ergänzt werden.

Zu § 76 Abs. 2 Satz 2 E – Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit

Der Wegfall der Genehmigungspflicht wird begrüßt. Die Anzeigepflicht wird für entbehrlich gehalten. So sie dennoch Gesetz werden sollte, sollte sie sich der Höhe nach nur auf die Fälle beschränken, die die Genehmigungsfreiheit nach derzeitiger Rechtslage übersteigen. Ansonsten würde mit der Anzeigepflicht ein neuer Standard eingeführt.

Zu § 79 E – Veräußerung von Vermögensgegenständen

Absatz 3 sollte entfallen und so einen Beitrag zum Abbau von Genehmigungsverfahren leisten. Auch nach der letzten Änderung der Genehmigungsfreistellungsverordnung ist festzustellen, dass die Gemeinden Vermögen nur unter Betrachtung des Wertes und unter Beachtung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 63 Abs. 2 E veräußern. Insofern ist ein Genehmigungsverfahren überflüssig.

Zu § 84 E - Kämmerer

Hier besteht Reformbedarf, der zu späterer Zeit im Sinne des Artikels 5 aufgegriffen werden sollte. Viele Vorschriften verweisen auf die Zuständigkeit des Kämmerers, eine Pflicht zur Bestellung hingegen ist nicht vorgesehen. Das ist unschlüssig.

Zu § 85 Abs. 3 E - Prüfung der Eröffnungsbilanz

Die Einführung der Möglichkeit zur Beauftragung von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wird grundsätzlich, auch im Zusammenhang Doppik, begrüßt, sie geht jedoch nicht weit genug: Zusätzlich muss folgender Satz 3 eingefügt werden: „Es soll sich dementsprechend bedienen, wenn der Hauptverwaltungsbeamte dies vorschlägt“. Auch für den Fall, dass die Gemeinde kein eigenes Rechnungsprüfungsamt führt, soll sie sich eines Wirtschaftsprüfers bedienen können.

Zu §§ 91 ff. E – Wirtschaftliche Betätigung

Die vom Ministerium des Innern in der Begründung erwähnte Studie „Kommunalwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Kontext“ des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam schließt mit folgenden Sätzen:

„Insgesamt zeigen unsere Analysen, dass wir mit der Kommunalwirtschaft in den neuen Bundesländern einen besonderen „Schatz“ besitzen, den es pfleglich zu behandeln gilt. Es wird zwar unvermeidbar sein, dass er sich den generellen Herausforderungen und Trends anpassen muss, aber es sollte doch (kommunal-)politisch möglichst viel unternommen werden, um die kommunalen Betriebe zu erhalten – vor allem, um die nötige Versorgungssicherheit und –gerechtigkeit der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen auch künftig sicherzustellen.“

Die erwähnte Studie hat eindrucksvoll belegt, welche Bedeutung die kommunalen Unternehmen insbesondere in den neuen Bundesländern haben. So sind in der Kommunalwirtschaft Brandenburgs 3,0 % der Arbeitnehmer des Landes Brandenburg tätig (Bundesdurchschnitt: 2,3 %), die kommunalen Unternehmen erwirtschaften 6,8 % des Landesumsatzes (Bundesdurchschnitt: 4,0 %) und haben einen Anteil von 5,5 % (Bundesdurchschnitt: 3,5 %) am Personalaufwand aller Betriebe. Allein aus diesen Zahlen lässt sich ersehen, wie wichtig starke und zukunftsfähige kommunale Unternehmen in Brandenburg sind.

Vor diesem Hintergrund ist die Neufassung des Abschnittes 3 – Wirtschaftliche Betätigung in vielen Passagen nicht geeignet, um den kommunalen Unternehmen den Spielraum zu ermöglichen, der für eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung notwendig ist, an anderen Stellen sind Regelungen vorgesehen, die die Grundlagen der Daseinsvorsorge erheblich und dauerhaft gefährden.

Im Einzelnen:

Zu § 91 Abs. 3 E – Subsidiaritätsklausel entschärfen

Nach wie vor ist im Entwurf die verschärfte Form der Subsidiarität enthalten. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg befürwortet eine Lockerung der Subsidiaritätsklausel, um der in den letzten Jahren erfolgten immer strengeren Auslegung der Subsidiarität entgegen zu wirken. Jeder Gemeinde muss es möglich sein, Aufgaben der Daseinsvorsorge einer selbst gewählten Betriebsform wahrzunehmen. Aus diesem Grunde sollte zumindest die Formulierung der sächsischen Gemeindeordnung aus § 97 Abs. 1 Nr. 3 übernommen werden. Danach kommt es darauf an, dass

„der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.“

Damit hätte jede Gemeinde die Möglichkeit, bei gleichwertiger Aufgabenerfüllung durch ein kommunales Unternehmen und einen privaten Dritten, die Aufgabe in eigener wirtschaftlicher Betätigung zu erbringen.

Zu § 91 Abs. 4 E – Lockerung des Örtlichkeitsprinzips weiter fassen

Die dringend erforderliche Lockerung des Örtlichkeitsprinzips wurde im Entwurf nur unzureichend umgesetzt. Im Entwurf ist das bisher geltende strenge Örtlichkeitsprinzip weiter als Grundsatz verankert, von dem nur in eng begrenzten Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Dabei muss beachtet werden, dass das bisherige strenge Örtlichkeitsprinzip keinesfalls dem Schutz Dritter, sondern lediglich der Abgrenzung der Kommunen untereinander dient. Diese Sichtweise ist jedoch im Hinblick auf die Gewährleistung einer zukunftsfähigen Daseinsvorsorge und zunehmender interkommunaler Kooperationen, die allseits auch gefordert werden, eher hinderlich. Eine Beschränkung auf die Versorgung mit Energie ist abzulehnen.

Daher muss aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg hier ein Paradigmenwechsel erfolgen und die Lockerung des Örtlichkeitsprinzips als Grundsatz verankert werden. Dabei müssen die Belange der betroffenen Gemeinden hinreichend berücksichtigt werden, was durch eine an § 71 Abs. 4 der Thüringer Kommunalordnung angelehnte Formulierung umgesetzt werden könnte:

„Die Gemeinde darf mit ihren Unternehmen außerhalb des Gemeindegebietes nur tätig werden, wenn die Voraussetzungen der Abs. 1 und 2 (öffentlicher Zweck, Leistungsfähigkeit, Subsidiarität) vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind.“

Auch § 121 Abs. 5 der Hessischen Gemeindeordnung verwendet eine vergleichbare Formulierung:

„Die Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes ist zulässig, wenn

- 1. bei wirtschaftlicher Betätigung die Voraussetzungen des Abs. 1 vorliegen und*
- 2. die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind.*

Bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen.“

Zu § 91 Abs. 5 E – Annex Tätigkeiten grundsätzlich zulassen

Auch die Zulässigkeit der Erbringung von Nebenleistungen sollte grundsätzlich und ohne komplizierte Bedingungstatbestände ermöglicht werden. Die Wahrnehmung dieser sog. Annex Tätigkeiten sollte gerade im Hinblick auf deren untergeordnete Bedeutung ebenfalls grundsätzlich erlaubt sein und nicht an unnötig viele Voraussetzungen geknüpft sein. Hierzu empfiehlt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg eine Orientierung an der § 121 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung: „Ist eine Betätigung zulässig, sind verbundene Tätigkeiten, die üblicherweise im Wettbewerb zusammen mit der Haupttätigkeit erbracht werden, ebenfalls zulässig; mit der Ausführung dieser Tätigkeiten sollen private Dritte beauftragt werden, soweit das nicht unwirtschaftlich ist.“

Zu § 91 Abs. 6 E – Drittschutz ersatzlos streichen

Den in § 91 Abs. 6 E verankerten Drittschutz lehnt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg entschieden ab.

Es ist dringend davor zu warnen, die Beachtung der Subsidiaritätsklausel gegenüber privaten Unternehmen „drittschützend“ auszugestalten. Einerseits würde damit der bisherige Rechtscharakter des Kommunalverfassungsrechts und des öffentlichen Haushaltsrechts insgesamt in Frage gestellt. Das Kommunalverfassungsrecht dient nämlich jetzt grundsätzlich nicht dem Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs oder dem Privater. Wegen der Ausweitung des Inhaltes des Begriffs der wirtschaftlichen Betätigung ist auch zu erwarten, dass weite Bereiche kommunalen Handelns künftig den Klagen konkurrierender Privater ausgesetzt werden würde. Es kann nicht erwartet werden, dass hier innerhalb weniger Jahre durch die Verwaltungsgerichte Rechtsklarheit über den Bereich zulässiger kommunaler wirtschaftlicher Betätigung geschaffen wird. Dies belegt etwa ein Blick auf die vielfältige Rechtsprechung zur Auslegung der Bekanntmachungsverordnung, die auch nach mehr als zehn Jahren noch immer Auslegungsschwierigkeiten, übrigens nicht nur im gemeindlichen Bereich, aufwirft. Es ist zu erwarten, dass eine vergleichbare Entwicklung, wie sie bereits jetzt im Bereich des oberhalb der

Schwellenwerte drittschützend ausgestalteten öffentlichen Vergaberechts zu verzeichnen ist, die gesamte schlicht hoheitliche Tätigkeit der Kommunen ausgesetzt werden würde. Dies ist strikt abzulehnen und würde auch den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in Frage stellen.

Des Weiteren ist zu befürchten, dass jede wirtschaftliche Betätigung, die einen möglichen Gewinn verspricht, Gegenstand gerichtlicher Verfahren sein wird. Letztlich könnten sich kommunale Unternehmen lediglich in offensichtlich defizitären Wirtschaftsfeldern, die zur Daseinsvorsorge gehören, betätigen. Dies kann und darf nicht zum Grundsatz erhoben werden. Die oben erwähnte Studie des KWI Potsdam hat gezeigt, wie wichtig die kommunalen Unternehmen insbesondere in Brandenburg sind. Langwierige Gerichtsverfahren würden den Bestand und die Entwicklung kommunaler Unternehmen nachhaltig gefährden.

Daher ist der Drittschutz ersatzlos zu streichen!

Zu § 91 Abs. 7 E – keine Regelüberprüfung der gesetzlichen Voraussetzungen

Die beabsichtigte Regelung zur Überprüfung der gesetzlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung in einem Rhythmus von 10 Jahren lehnt der Städte- und Gemeindebund Brandenburg ab. Unserer Ansicht nach sollten die kommunalen Unternehmen nicht alle 10 Jahre per se in Frage gestellt werden.

Zu § 92 Abs. 3 E – keine Beteiligung der Kammern

Die beabsichtigte Verschärfung des § 101 Abs. 4 GO wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg als nicht notwendig erachtet. Eine Beteiligung der Industrie- und Handelskammern wird von uns strikt abgelehnt. Durch die beabsichtigte Regelung werden neue Standards eingeführt, die für die Gründung von kommunalen Unternehmen, die Beteiligung an einem Unternehmen und der Änderung des Gesellschaftsgegenstandes hinderlich sind und nach unserer Auffassung keinerlei relevanten Erkenntnisgewinn bringen. Für die Kontrolle von Gründungen, Beteiligungen und Änderungen kommunaler Unternehmen ist gemäß § 100 E auch zukünftig die Kommunalaufsicht zuständig und bei deren alleiniger Zuständigkeit in allen Fragen sollte es auch bleiben. Wenn die Kommunalaufsicht es für notwendig erachtet, die Kammern zu befragen, ist dies auch bisher schon ohne weiteres möglich. Von daher dürfte mit der bisherigen Regelung allen Interessen gedient sein.

Zu § 93 Abs. 2 – keine Einwohner in Werksausschuss

Durch die Bestellung von sachkundigen Einwohnern als stimmberechtigte Mitglieder in den Werksausschuss wird unserer Ansicht nach die Qualität der Arbeit des Werksausschusses nicht erhöht werden können. Vielmehr besteht die Gefahr, dass über die sachkundigen Einwohner vermehrt politische Intentionen in den Werksausschuss getragen werden und die eigentliche Arbeit des Ausschusses erschweren. Dies hat sich in einzelnen Werksausschüssen, die bereits mit sachkundigen Einwohnern besetzt sind, herauskristallisiert.

Zu § 96 Abs. 2 E – Anpassungszeitraum zu kurz

Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg ist eine Frist von 3 Jahren für die Anpassung der Gesellschaftsverträge und Satzungen zu kurz. Grundsätzlich ist es richtig, dass die Verträge und Satzungen anzupassen sind, da viele bereits einige Jahre in Kraft sind und somit Anpassungen an die geltende Rechtslage erforderlich sind. Allerdings kommt aufgrund der Satzungsänderungen eine erhebliche finanzielle Belastung auf die Kommunen zu. Die Notargebühren für eine Änderung der Satzung sind nicht unerheblich. Den Kommunen sollte durch eine längere Zeitspanne die Möglichkeit gegeben werden, flexibel auch etwaige von der

GO-Novelle unabhängige Satzungsänderungen in einem Notartermin zu realisieren und damit Kosten zu sparen.

Zu § 96 Abs. 2 E i.V.m. § 96 Abs. 1 Nr. 3 E – Gefährdung von Unternehmen

Hier besteht die Gefahr, dass kommunale Unternehmen durch die erforderlichen Änderungen der Gesellschaftsverträge/Satzungen in finanzielle Bedrängnis kommen. Einige Unternehmen könnten durch die dann unzulässige Verlustübernahme durch die Gemeinde innerhalb kürzester Zeit und ohne ausreichende Gegensteuerungsmöglichkeit in eine existenzbedrohende Lage kommen.

Zu § 96 Abs. 4 Satz 2 E – Stellung kommunaler Anteilseiger fraglich

Nach § 4 Abs. 2 Kommunalvermögensgesetz sind den Kommunen Anteile an den Regionalversorgern zugeteilt worden. Dies betrifft in Brandenburg unter anderem die Beteiligungen der Gemeinden an E.ON edis und enviaM. Nach unserer Auffassung sind diese Beteiligungen nicht Vermögensverwaltung, sondern vielmehr und primär der kommunalen Daseinsvorsorge im Hinblick auf die Gewährleistung einer sicheren und preiswerten Energieversorgung zuzuordnen. Damit würden diese Anteile nicht unter Satz 2 fallen. Es müsste daher eine Formulierung gefunden werden, die auch diese Interessen der kommunalen Anteilseigner berücksichtigt und bewahrt.

Zu § 97 Abs. 5 E – wessen Mehrheitsbeschluss?

Es erschließt sich nicht, auf welches Gremium sich der in dieser Vorschrift genannte Mehrheitsbeschluss bezieht.

Zu § 98 E – Anforderungen an Beteiligungsverwaltung überhöht

Die Anforderungen an die Beteiligungsverwaltung in § 98 E sind deutlich überhöht und schaffen einen neuen Standard, der gerade vor dem Hintergrund der Einführung der doppelten Haushaltsführung nicht notwendig ist. Im Rahmen der Konzernbilanz werden die Beteiligungen und deren Wirtschaftlichkeit ausreichend dargestellt werden. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg ist daher eine zusätzliche Stelle weder erforderlich noch angemessen, um die Beteiligungsverwaltung ordnungsgemäß zu gewährleisten. Wir erwarten vom Ministerium des Innern, dass insoweit im Vollzug des strikten Konnexitätsprinzips eine unter Beteiligung unseres Verbandes durchgeführte Untersuchung der den Kommunen durch die organisatorischen Anforderungen entstehenden Mehrkosten im Gesetzgebungsverfahren vorgelegt wird.

Aus der neuen Nummer 4 könnte sich die Folge ergeben, dass sich die Vertreter der Gemeinden bei Streitfällen auf eine unvollständige bzw. fehlerhafte Beratung durch die Beteiligungsverwaltung zurückziehen könnten. Dies könnte ein erhebliches Haftungsrisiko für die Gemeinde mit sich bringen. Die Nummer sollte so gefasst werden, dass aus der Formulierung nicht der Schluss gezogen werden kann, die Mitglieder des Aufsichtsrates könnten ihre Verantwortung auf die Beteiligungsverwaltung überwälzen.

Zu § 102 E – Örtliche Prüfung, Einsatz von Wirtschaftsprüfern

Aufgrund des zum Teil feststellbaren hohen Zeitverzugs der kommunalen Prüfungsämter halten wir es für erforderlich, den Einsatz von Wirtschaftsprüfern in weitaus größerem Umfang zuzulassen. Wenn eine Gemeinde dies verlangt, sollte von den Rechnungsprüfungsämtern eine Übertragung vorgenommen werden. Der Regelungsvorschlag, der dies in das Ermessen der Rechnungsprüfungsämter stellt, ist unzureichend. Im Übrigen ist auch hier zu fordern,

dass sich die Gemeinde ohne Zwischenschaltung des Rechnungsprüfungsamtes eigenständig eines Wirtschaftsprüfers bedienen kann.

In Abs. 2 Satz 1 ist die Befristung (bis 2017) überflüssig. Die Möglichkeit der Bedienung eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft muss unbefristet bestehen. Sollte sich hierzu aus heute nicht erkennbaren Gründen ein Änderungsbedarf ergeben, kann dieser zu späterer Zeit auch ohne die Befristungsregelung erfüllt werden.

Zu § 107 Abs. 1 Nr. 6 E:

Die Verordnungsermächtigung bezüglich der Regelung „effizienter“ Vergabeverfahren ist ein zusätzlicher, nicht zu akzeptierender Standard, der in die Organisationshoheit der Gemeinde eingreift. Bezogen auf transparente und diskriminierungsfreie Verfahren ist die Ermächtigung unzulässig, weil es hierfür keine Landeskompetenz gibt.

Zu § 111 E – Genehmigungen

Der Entwurf sieht vor, die Bestimmungen des Staatshaftungsgesetzes auszusetzen, wenn eine Kommunalaufsichtsbehörde auf Antrag einer Gemeinde eine Genehmigung erteilt oder eine Ausnahme zulässt. Diese Einschränkung ist halbherzig. Richtigerweise sollte das Staatshaftungsgesetz insgesamt - wie in anderen ostdeutschen Ländern - aufgehoben werden.

Zu § 120 E – Verbot von Eingriffen anderer Stellen

Satz 1 schafft die Möglichkeit, andere Stellen als die Kommunalaufsichtsbehörden zu Eingriffen in die Gemeindeverwaltung zu ermächtigen. Dies ist nicht sachgerecht, wie die Praxis gezeigt hat. Ein Beispiel ist die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens durch Bauaufsichtsbehörden. Diese üben insoweit die Kommunalaufsicht an Stelle der Kommunalaufsichtsbehörden aus. Vielmehr sollte daraufhin gewirkt werden, dass Eingriffe nur durch die Kommunalaufsichtsbehörden und nicht durch einzelne Fachressorts oder Fachämter erfolgen. Ein solch paralleles Handeln sollte zusammengeführt werden. Dies sollte bei der Neufassung Berücksichtigung finden.

Zu § 130 E – Höhere Zahl von Mitgliedsgemeinden im Amt zulassen

Im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform wurde eine Höchstzahl von sechs amtsangehörigen Gemeinden eines Amtes geschaffen. Als Folge des Rückganges der Bevölkerung im äußeren Entwicklungsraum wird die Einwohnerzahl vieler Ämter und amtsfreier Gemeinden deutlich unter 5000 Einwohner sinken. Ein Zusammenschluss von Ämtern kann zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung erforderlich werden. Voraussetzung dafür ist aber, mehr als 6 amtsangehörige Gemeinden im Amt zuzulassen.

Die Zielstellung in Absatz 3, bei der Bildung, Änderung oder Auflösung von Ämtern darauf hinzuwirken, die amtsfreien zentralen Orte zu stärken kann nur im Sinne einer Eingemeindung verstanden werden. Eine solche Perspektive wirkt jeder Veränderungsbereitschaft entgegen. Der Satz sollte daher entfallen.

Zu § 132 E – Ausweitung der rechtsgeschäftlicher Vertretungsmacht ehrenamtlicher Bürgermeister

Der Entwurf sieht vor, dass, anders als nach bisheriger Rechtslage, der ehrenamtliche Bürgermeister gesetzlicher Vertreter der amtsangehörigen Gemeinde ist, wenn das Amt, oder eine oder mehrere dem Amt angehörende Gemeinden an dem Verfahren beteiligt sind. Die Gemeinden können zwar vom In-Sich-Geschäft durch Beschluss befreien. Dies ist aber nicht sachgerecht. Die Regelung wird Reibungspunkte in der Amtsverwaltung verursachen, da von

Fall zu Fall andere Personen als Vertreter fungieren müssen. Es wird daher vorgeschlagen, wie bereits jetzt nach richtiger Auslegung der AmtO 1991, eine gesetzliche Befreiung vom Verbot des In-Sich-Geschäfts anzunehmen. Dies könnte aber auch im Gesetz klar gestellt werden.

Ferner wird angeregt, den Amtsdirektor und nicht wie im Entwurf das Amt zum Hauptverwaltungsbeamten des Amtes zu bestimmen. Andernfalls müsste immer eine doppelte Vertretung praktiziert werden: Die Gemeinde ..., vertreten durch das Amt ..., dieses vertreten durch den Amtsdirektor. Die im Entwurf vorgeschlagene Lösung stellt keine Vereinfachung dar.

Entbehrlich ist auch die bislang nicht in der Amtordnung enthaltende Vorschrift, wonach das Amt gegenüber den amtsangehörigen Gemeinden für Schäden haftet, die von Bediensteten oder Organwaltern des Amtes bei der Wahrnehmung von Aufgaben für die amtsangehörigen Gemeinden entstanden sind. Es ist nicht ersichtlich, dass es einer Spezialregelung bedarf. Soweit eine Haftungsbegrenzung für Mitglieder des Amtsausschusses erfolgen soll, würde eine Verweisung auf § 25 genügen.

Zu § 133 E - Zusammensetzung des Amtsausschusses

In Abs. 1 sollte durch eine Korrektur der Verweisung klar gestellt werden, dass die Mitglieder des Amtsausschusses nicht gewählt, sondern nach § 41 von den sie entsendenden Gemeinden bestellt werden.

Zu § 135 E - Amtsdirektor

Die im Entwurf vorgeschlagenen Qualifikationsanforderungen an den Amtsdirektor sind zu eng gefasst. Es sollten jedenfalls vergleichbare Abschlüsse als Qualifikationsnachweis Anerkennung finden können.

Zu Artikel 3 E – Änderung des Landesbeamtengesetzes

Wir begrüßen es, dass mit dem Entwurf eine Initiative des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg aufgegriffen wurde, unmittelbar gewählten hauptamtlichen Bürgermeistern die Vollendung ihrer Wahlzeit zu ermöglichen. Wir regen an, in die Regelung auch die Bürgermeister einzubeziehen, die im Zuge der Gemeindestrukturreform ohne eine Direktwahl ihr Amt angetreten haben. Damit würde eine Gleichbehandlung aller Bürgermeister erreicht.

Ergänzend weisen wir auf Folgendes hin:

Aufgrund des in Nr. 1 vorgesehenen Wegfalls der Ernennung muss eine Regelung aufgenommen werden, die die Ableistung des Dienstes nach § 22 LBG gewährleistet.

Die in Nr. 2 vorgesehene Änderung „Einreichung des Wahlvorschlags“ ist nicht ausreichend. Denn es kann sein, dass der Beamte zur Wiederwahl bereit ist und dennoch nicht im Wahlvorschlag berücksichtigt wird. Insoweit muss auch hier seine Erklärung genügen.

Mit einer weiteren Nummer des Artikels 3 ist die Abberufungswirkung der Abwahl zu regeln, wenn dies nicht mit Artikel 1 (§ 60 Abs. 3) geregelt wird.

Weitere und ergänzende Ausführungen behalten wir uns vor. Für Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Böttcher'. The 'S' is large and stylized, with the rest of the name written in a cursive script.

Böttcher