

Stellungnahmen
zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
am 29. Februar 2024

zum Gesetzentwurf der Landesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung
des Kommunalverfassungsrechts**
- Drucksache 8/3388 -

1. Universitäts- und Hansestadt Greifswald
2. Dr. Thomas Darsow, Ministerialdirigent a. D.
3. Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker Mecklenburg-Vorpommern e. V.
4. Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern
5. Landesfrauenrat Mecklenburg-Vorpommern e. V.

Der Oberbürgermeister



Universitäts- und Hansestadt
Greifswald

Präsident der Bürgerschaft
Kanzlei der Bürgerschaft

• Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Postfach 31 53, 17461 Greifswald •
01.0.1

-nur elektronisch-

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung
-Der Vorsitzende-
Lennéstraße 1 (Schloss)
19053 Schwerin

Ort 17489 Greifswald
Adresse Markt
Zimmer
Telefon +49 3834 8536-1250
Fax +49 3834 8536-1252
E-Mail buergerschaft@greifswald.de
Internet http://www.greifswald.de

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom **01.02.2024**
Unser/e Zeichen/Nachricht vom
Ansprechpartner/in Jonas Dietrich

Datum 14.02.2024

Ausführungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts (Drucksache 8/3388)

Sehr geehrter Vorsitzender des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung,
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,

im Namen der Universitäts- und Hansestadt Greifswald bedanke ich mich für Ihre Einladung zur Sachverständigenanhörung am 29. Februar 2024. Ich werde diesen Termin wahrnehmen und reiche vorab, wie von Ihnen verlangt, in kurzer Schriftform die Anmerkungen der Universitäts- und Hansestadt Greifswald ein. Meine Ausführungen beziehen sich dabei lediglich auf Passagen, bei denen ein Änderungsbedarf gesehen wird.

Änderungen des § 23 Abs. 5 - Fraktionsgeschäftsführende

Hier ist nicht verständlich, warum die Beschäftigten der Fraktionen vom Bürgermeister verpflichtet werden sollen. Es empfiehlt sich, zumal ein solches Beschäftigungsverhältnis insbesondere in hauptamtlichen Gemeinden zustande kommen sollte, stattdessen die Verpflichtung durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung vornehmen zu lassen.

Neuschaffung des Abs. 5a in § 29 – Live-Streaming

Das Ansinnen des Absatzes wird geteilt und die Konkretisierung im Rahmen der Hauptsatzung wird ausdrücklich gewünscht. Allerdings ist es für die Praktikabilität zwingend notwendig, die ausdrückliche Einwilligung der an der Fragestunde teilnehmenden Einwohnerinnen und Einwohner (Satz 3) in eine Widerspruchslösung umzuwandeln.

Änderung des § 29 Abs. 8 - Tonaufzeichnung

Hier gilt es abzuwägen, ob eine Speicherung der Tonaufzeichnung in klar definierten Einzelfällen für einen klar bestimmten Zeitraum mit geltender Gesetzeslage vereinbar wäre. Um die Speicherung zu ermöglichen, könnte eine Widerspruchslösung erörtert werden.

Allgemeine Anmerkung zu § 29a – Hybride Sitzungen

Hier wird sich gewünscht, dass innerhalb der Kommunalverfassung klarer eingegrenzt werden

muss, in welchen Fällen die Teilnahme an hybriden Sitzungen stattfinden kann. Ziel der Gremienarbeit muss weiterhin der Fokus auf Präsenzsitzungen sein. Dies ist nicht nur im Sinne der Bürgerfreundlichkeit, sondern auch im Sinne des Arbeitsaufwandes für den Sitzungsdienst geboten. Gleichwohl wird anerkannt, dass es Einzelfälle gibt, in denen eine Präsenzteilnahme für einzelne Gremienmitglieder nicht möglich ist. Es wäre deswegen zielführend, wenn die Kommunalverfassung davon spricht, dass in begründeten Einzelfällen auf Antrag eine digitale Sitzungsteilnahme stattfinden kann. Diese Anträge sollte der Vorsitzende durch Konkretisierungen in der Hauptsatzung bescheiden können.

Gleichsam sollte die Kommunalverfassung noch deutlicher herausstellen (bspw. in Abs. 1), dass diese Regelung nicht für beratende Gremien der Gemeindevertretung gelten kann. Eine gegenteilige Festlegung in der Hauptsatzung würde den Sitzungsdienst gerade in großen Gemeinden an Kapazitätsgrenzen bringen.

Neuschaffung § 29a Abs. 2 - Hybride Sitzungen

Es muss zwingend gegenläufig geregelt werden, dass die Gremienmitglieder für die technische Funktionsfähigkeit der Übertragung eigenverantwortlich sind. Außerdem erscheint die Unterbrechung oder gar Beschlussunfähigkeit aufgrund der technischen Komponente nicht praktikabel. Hier wird vor allem auf die Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages M-V verwiesen.

Allgemeine Anmerkung zu § 41a - Beiräte

Durch die neuen Regelungen zu den Beiräten (insbesondere in Abs. 4) wird de facto ein neues beratendes kommunales Gremium geschaffen. Die Mitglieder haben dann die gleichen Verpflichtungen wie Mitglieder der Ausschüsse oder Ortsteilvertretungen und müssen entsprechend vom Sitzungsdienst betreut werden. Ob diese Aufwertung zu einem politischen Gremium im Sinne der bisher engagierten Personen ist, bleibt zumindest fragwürdig. Die dadurch geschaffene neue pflichtige Aufgabe wird allerdings eine Erweiterung der personellen Kapazitäten des Sitzungsdienstes unumgänglich machen.

Es wird angeregt, die Entschädigungsverordnung M-V um die Beiräte zu erweitern.

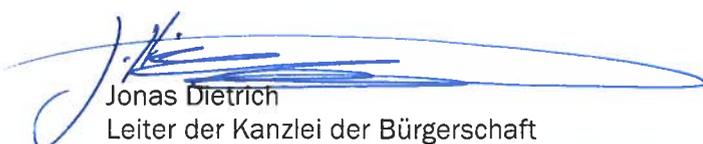
Neufassung des § 42 Abs. 3 - Direktwahl der Ortsteilvertretungen

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile scheint die Möglichkeit der Direktwahl der Ortsteilvertretungen mehr negative Aspekte hervorzubringen. Auf jeden Fall müssen im Falle eines Wahlrechts konkretere Bestimmungen erlassen werden, die sich auf die Wählbarkeit und die Bindung zu den Fraktionen beziehen. Diese Festlegungen sollte man aus politischen Gründen nicht den Regelungen der Hauptsatzung überlassen.

Anmerkung zu einem nicht in der KV M-V geregelten Tatsachenbestand

In hauptamtlich verwalteten Gemeinden kommt es vermehrt vor, dass der Vorsitzende der Gemeindevertretung unüberbrückbare (politische) Differenzen mit dem Bürgermeister entwickelt. Beide Verwaltungsorgane sind dann verpflichtet eine gütliche Lösung zu finden. Im Konfliktfall ist es jedoch für die Beschäftigten im Gremiendienst nicht immer eindeutig, inwiefern die Arbeit erfolgen kann. Dies ist unter dem Aspekt schwierig, dass der Bürgermeister per Angestelltenverhältnis Dienstvorgesetzter ist, jedoch eine fachliche Zuarbeit für den Vorsitzenden der Gemeindevertretung geleistet wird. Es wäre dementsprechend von Vorteil, klare Regelung für die Stellung des Gremiendienstes (bspw. angelehnt an das Kommunalprüfungsgesetz M-V) zu schaffen.

Mit freundlichen Grüßen


Jonas Dietrich
Leiter der Kanzlei der Bürgerschaft

Dr. Thomas Darsow
Ministerialdirigent a.D.

Großer Moor 2
19055 Schwerin

Landtag M-V
Ausschuss für Inneres, Bau und
Digitalisierung
Herrn Vorsitzenden Ralf Mucha
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Schwerin den 20. Februar 2024

Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts

-Drucksache 8/3388-

Sehr geehrter Herr Mucha,

für Ihr Schreiben vom 1. Februar des Jahres bedanke ich mich recht herzlich, ebenso für die Möglichkeit, im Rahmen einer öffentlichen Anhörung eine Stellungnahme abgeben zu können. Meine schriftliche Stellungnahme ist beigefügt. Parallel dazu geht sie Ihnen auch elektronisch zu.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Thomas Darsow

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung
zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts

LT-Drs. 8/3388

Vorbemerkung

Der Entwurf enthält aus meiner Sicht weitgehend behutsame oder am technischen Fortschritt orientierte Änderungsvorschläge. Das neue System zur Gremienbesetzung, mit dem die bisherige Verhältniswahl abgelöst werden soll, erscheint (ungeachtet meiner Einzelanmerkung hierzu) nachvollziehbar und geeignet, bisherige Schwächen in der Praxis vermeiden zu können. Insgesamt ist dieses Vorgehen zu begrüßen, weil ein hohes Maß an Kontinuität und Vertrautem vor allem bei den ehrenamtlichen Anwendern zur Stärkung der Rechtssicherheit maßgebend beiträgt.

Im Einzelnen

Sprachformen

Der Entwurf verfolgt das Ziel, den gesamten Gesetzestext geschlechtergerecht zu formulieren. Das erschwert die Lesbarkeit ebenso wie das inhaltliche Textverständnis nicht unerheblich. Meines Erachtens sind die vielen Tandemformulierungen in Teilen auch unnötig, weil Behörden anders als Organwalter über kein Geschlecht verfügen. Die Behördenbezeichnung Bürgermeister, Landrat, Amtsvorsteher und Verbandsvorsteher müßte daher nicht zwingend geändert werden.

Um die Lesbarkeit zu verbessern und die Textgestaltung zu vereinfachen, wird als Kompromiß am Beispiel der Gemeindeordnung folgendes vorgeschlagen (es ließe sich im Rahmen der Simultangesetzgebung in den anderen Teilen der KV M-V sinngemäß aufgreifen): § 21 erhält folgende Fassung: Organe der Gemeinde sind die Gemeindevertretung und das verwaltungsleitende Organ (Bürgermeisterin/Bürgermeister).

Diese Legaldefinition hat den Vorteil, daß in allen hauptamtlich wahrgenommenen Funktionen im Gesetzestext anstelle des Tandems nur noch das (geschlechtslose) „verwaltungsleitende Organ“ verwendet werden muß. Lediglich soweit auch ehrenamtliche Bürgermeister mit umfaßt sind, wäre die Tandemformulierung beizubehalten. Diese Vorgehensweise hätte eine deutliche Reduzierung und Straffung des Textes zur Folge.

In § 28 ließe sich die Tandemformulierung in Absatz 1 durch „bisherige vorsitzende Person“ (bzw. an anderer Stelle „vorsitzende Person“) ersetzen. In § 29 Abs. 5a gibt es bereits die ähnliche Formulierung „betroffene Person“, so auch in § 29 b. Die „gewählte Person“ findet sich bereits in § 36 Abs. 5 und in § 37 Abs. 4.

§ 22 Absatz 5 / Oberste Dienstbehörde

Zu den sog. „Hoheiten“ der Gemeinde gehört die Personalhoheit (ebenso die Finanz-, Organisations- und Planungshoheit). Dementsprechend wurde in der geltenden Fassung des § 22 Abs. 5 der Gemeindevertretung hierzu als oberstem Willensbildungs- und Beschlußorgan die Entscheidungskompetenz zuerkannt. Für das gesamte Personal war sie die oberste Dienstbehörde.

Das ändert der vorliegende Entwurf. Die Gemeindevertretung behält ihre Zuständigkeit als oberste Dienstbehörde nur noch für die Bürgermeister und Beigeordneten. Soweit es um Entscheidungen geht, die Bedienstete betreffen, die dem Bürgermeister oder Beigeordneten unmittelbar nachgeordnet sind, ist zugunsten der Gemeindevertretung noch eine Einvernehmensregelung vorgesehen. Oberste Dienstbehörde ist sie aber auch insoweit nicht mehr.

Das Gleichgewicht der Kräfte zwischen dem verwaltungsleitenden Organ und der Gemeindevertretung verschiebt sich durch den Entwurf nicht unwesentlich zu Gunsten des ersteren. Zwar war auf der Basis des noch geltenden Rechts ebenfalls eine weitgehende Entlastung der Vertretung empfohlen worden (durch Übertragung von Entscheidungen auf den Hauptausschuß (Kreisausschuß) und das verwaltungsleitende Organ). Gleichwohl verblieb der Gemeindevertretung das jederzeitige Recht, die Angelegenheit wieder an sich zu ziehen, sollte es zu einer unbefriedigenden Handhabung des Hauptausschusses oder des Bürgermeisters kommen .

Diese Möglichkeit der Vertretung entfällt jetzt. Dafür könnten Effizienzgesichtspunkte sprechen. Allerdings ist die evtl. mißbräuchliche Handhabung des verwaltungsleitenden Organs bei Personalentscheidungen auch nicht mehr korrigierbar, bspw. in Gestalt von Günstlingswirtschaft bei Beförderungen und zwar bereits im Vorfeld von solchen Entscheidungen, bei denen das Einvernehmen der Vertretung vorgesehen ist.

In Abwägung der Vor- und Nachteile wird geraten, die bisherige Rechtslage nicht zu ändern.

Zu § 28 Abs. 2

Der Handschlag mag als Relikt früherer Zeiten erscheinen. Andererseits wirkt er aber seit Alters her wie das nach wie vor beibehaltene Siegel zur Unterschrift. Auch der Sprachgebrauch gibt das bis heute wieder („durch Handschlag besiegelt“). Er stellt bei Verpflichtungen eine besondere Verstärkung des ernst und ehrlich Gemeinten dar. Dieser Brauch besteht in einem Land wie Mecklenburg-Vorpommern nach wie vor fort. Ihn wegfallen zu lassen, ist nicht erforderlich. Der Wegfall wäre eher als Verlust zu betrachten.

Zu § 32 a

Der Wortlaut in Absatz 1 stellt bei der Besetzung eines Gremiums oder der Bestellung der Mitglieder eines Gremiums auf Fraktionen und Zählgemeinschaften ab. Denkbar sind allerdings auch (kleinere) Gemeindevertretungen ohne solche Gruppierungen. Es wäre zwar zulässig, von dieser Zuordnung darauf zu schließen, daß auch die Gemeindevertretung als solche das Benennungs- und Zuteilungsverfahren anwenden darf (Argumentum a minori ad maius, vom Kleineren zum Größeren), offen bliebe dann aber die Konstellation, daß man sich in der Gemeindevertretung nicht einvernehmlich

verständigen kann (so aber vorgegeben in Satz 1). Für diesen Fall sollte in der Gemeindevertretung die Mehrheit aller ausreichen. In diesem Zusammenhang würde sich die gesetzliche Regelung anbieten, daß diese Entscheidung unter Berücksichtigung des Spiegelbildlichkeitsprinzips zu erfolgen hat. Dieses Prinzip war vom Bundesverwaltungsgericht ja ausdrücklich benannt worden.

In Absatz 3 letzter Satz sollten die Worte „Erklärung kann“ durch die Worte „die benannten Personen können“ ersetzt werden. Dies würde das offenbar Gemeinte konkretisieren.

Zu § 33

Wenn der ehrenamtliche Bürgermeister einer Gemeinde Widerspruch gegen den Beschluß der Gemeindevertretung einlegt oder ihn später beanstandet, muß er dies sich selbst in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Vertretung zustellen. Im Rahmen der Beachtung der vorgegebenen Terminstellungen kann dies zu intransparenten Zweifelsfällen führen. Widersprüche und Beanstandungen sollten in diesen Fällen daher an den Stellvertreter gerichtet sein. Der Gesetzentwurf sollte entsprechend ergänzt werden.

Zu § 37

In Absatz 2 letzter Satz sollte der Begriff der Obliegenheit durch „Verpflichtung“ ersetzt werden. Eine Obliegenheit ist eine interessengeleitete Verpflichtung unterhalb der Schwelle einer gesetzlichen Pflicht, um Nachteile für sich selbst zu vermeiden. Hier geht es aber um eine gesetzliche Verpflichtung.

Außerdem stellt sich die Frage, wie mit der Verpflichtung umzugehen ist, wenn in die Zeit der zweiten Amtszeit der gesetzliche Anspruch auf Ruhestand fällt. Der Aspekt der Amtskontinuität und die neuen Möglichkeiten der Amtszeitverlängerung sprechen dafür, es bei der Verpflichtung zu belassen. Die Gemeinde muß sich nur darüber im Klaren sein, daß der Amtsinhaber mit Erreichen des gesetzlich festgelegten Zeitpunktes trotzdem in den Ruhestand treten kann. Das sollte sie in ihrer Entscheidung zur Wiederwahl mit bedenken.

§ 40 Abs. 5

Nach Satz 5 des Entwurfs können sich die Oberbürgermeister mit der Bitte um Beratung an die Rechtsaufsichtsbehörde wenden. Warum dies als ausdrückliche Regelung im Gesetz mit enthalten ist, erschließt sich nicht. Jedem Organwähler stand schon immer die Option zu, sich aufsichtsbehördlich beraten zu lassen.

Gleichwohl würde die rechtzeitige Einbeziehung der Rechtsaufsichtsbehörde – wie sich angesichts unnötiger verwaltungsgerichtlicher Verfahren gezeigt hat – in Fragen der Wahl von Beigeordneten durchaus sinnvoll sein. Es wird deshalb vorgeschlagen, dies als Pflicht mit im Gesetz aufzunehmen und die Sätze 4 und 5 mit folgendem Wortlaut zusammenzufassen: **„Das verwaltungsleitende Organ bewertet die eingegangenen Bewerbungen und die Wahlvorschläge in Bezug auf die Voraussetzungen nach Satz 3 im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde.“**

§ 41, Gleichstellungsbeauftragte

In § 41 Abs. 1 Satz 2 ist am Ende das Wort „sollten“ durch „sollen“ zu ersetzen. Das entspräche der Gesetzessprache.

In § 41 Abs. 1 Satz 5 ist das Wort „ist“ vor den Worten „zu regeln“ aus Gründen des Satzbaus zu streichen. Alternativ müßte ansonsten das „und“ zugunsten eines eigenständigen Satzes entfallen.

Die Gleichstellungsbeauftragte (GIStB) wird gemäß Absatz 3 als Teil der Verwaltung betrachtet. Wenngleich im Rahmen der Absätze 5 und 6 selbst weisungsfrei (Abs. 7), wird ihr in Absatz 5 das Recht eingeräumt, dem verwaltungsleitenden Organ optionale oder nach Satz 2 sogar verpflichtende Prüfaufträge hinsichtlich seines Widerspruchsrechts zu erteilen, letzteres, wenn die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind.

Insbesondere das Recht nach Satz 2 steht gegenüber dem verwaltungsleitenden Organ keinem anderen Teil der Verwaltung zu. Dieser Systembruch sollte auch vermieden werden. Der Bürgermeister sollte durch die Einschätzung eines Teils seiner Verwaltung nicht zu etwas verpflichtet werden, was allein ihm und seiner Einschätzung nach § 33 unterfällt.

Eine solche Regelung ist auch nicht erforderlich, weil das Gesetz bereits Möglichkeiten anderer Art bereit hält. Unstreitig kann die Gemeindevertretung dem Bürgermeister Aufträge erteilen. Die GIStB hat nach § 41 Abs. 3 bereits das Privileg, an den Sitzungen der Vertretung und der Ausschüsse teilnehmen zu können. Ihr ist auf Wunsch in Angelegenheiten ihres Aufgabengebiets das Wort zu erteilen. Diese Vorschrift könnte um ein Antragsrecht erweitert werden. Greift der Bürgermeister die Anregung der GIStB nach Satz 1 nicht auf, kann sie in der Gemeindevertretung oder im Hauptausschuß beantragen, den Bürgermeister zu verpflichten, die Begründetheit eines Widerspruchs zu prüfen. Das Weitere liegt dann in der Entscheidungsbefugnis der Vertretung bzw des Ausschusses. Die allgemein üblichen Verfahrensweisen bei der Verpflichtung des verwaltungsleitenden Organs können so eingehalten werden.

Blieben die Bedingungen für einen Antrag der GIStB so, wie sie Satz 2 derzeit verlangt (Wochenfrist nebst Begründung), so mache ich darauf aufmerksam, daß sich damit das Potential einer Parallelverwaltung innerhalb der Verwaltung verbindet, um den Bedingungen genügen zu können.

Gemäß § 41 Absatz 6 entscheidet der Bürgermeister über die personelle Unterstützung der GIStB sowie über die räumlichen und sächlichen Mittel (die Geld kosten). Ich halte diese Befugnis rechtlich für sehr problematisch, weil der Bürgermeister im Prinzip nicht autonom agieren kann. Das Königsrecht der Gemeindevertretung ist das Haushaltsrecht. Sie entscheidet nach den Vorschlägen der Verwaltung im Stellenplan über das verfügbare Personal und im Haushaltsplan über das verfügbare Geld für räumliche und sächliche Mittel. Die Personal- und Haushaltsmittel der GIStB als Teil der Verwaltung sind dort abzubilden. Es ist insbesondere bei einer hauptamtlichen Tätigkeit nicht davon auszugehen, daß sie kostenfrei erfolgt. Mit dem aufgezeigten Weg würde sich auch das umständliche Verfahren gemäß dem Wortlaut des Absatz 6 erübrigen.

§ 41 a, Beiräte

Beiräte und deren Mitglieder sind durch demokratische Wahlen nicht legitimiert. Mit

ihrem vorgesehenen Rede- und Antragsrecht in den Gemeindevertretungen werden sie den gewählten Mitgliedern der Gemeindevertretung gleichgestellt. Sie erhalten damit eine Bedeutung, die den Status der Gemeindevertreter entwertet. Ein solcher Prozeß sollte vom Gesetzgeber nicht befördert werden. Es erschiene vorzugswürdig, Beiräte den sachkundigen Einwohnern in bestehenden Fachausschüssen der Gemeinde gleich zu stellen. Über Anträge könnte dort dann zielgerichtet beraten werden. Sie könnten dort aufgegriffen und auf diesem Wege der Gemeindevertretung zugeleitet werden.

Das zur GlStB und zu den Beiräten der Gemeinden Gesagte gilt gleichermaßen für die beabsichtigten Regelungen in der Landkreisordnung (§ 118 Abs. 5 und 6 sowie in §118 a.

§ 150 Abs. 2 Verbandsmitglieder im Zweckverband

§ 150 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs enthält für das Land die Option, unter den dort genannten Voraussetzungen Mitglied in einem Zweckverband werden zu können. Die Regelung begegnet – anders als das Ergebnis in der Begründung ausführt – verfassungsrechtlichen Bedenken und sollte entfallen.

Es gilt der allgemeine Verfassungssatz, daß weder der Bund noch die Länder und die Kommunen über ihre im Grundgesetz (GG) festgelegten Kompetenzen verfügen können. Kompetenzverschiebungen sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig (BVerfGE 63, 1 (39)).

Die Begründung verweist zunächst zutreffend darauf, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Mischformen bei der Verwaltung im Einzelfall erlaubt sein können. Ein absolutes Verbot ergebe sich weder aus dem Demokratie- noch aus dem Rechtsstaatsprinzip. Der zitierte Art. 91 3 GG, der die Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen und der Kommunen auf dem Gebiet der Grundsicherung nach SGB II regelte, wurde daher als verfassungsgemäß bewertet.

Die Inanspruchnahme von gegenseitiger Hilfe oder Unterstützung ist folglich nicht schlechthin ausgeschlossen. Erleichternd wirkt, daß sie vorliegend auch nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern als „Kann-Regelung“ ausgestaltet wurde. Insoweit ähnelt dies der Regelung in Art. 91 e GG. Ungeachtet dessen müssen organisatorische Zusammenschlüsse – ebenfalls in Anlehnung an die verfassungsrechtliche Rechtsprechung – aber die Ausnahme bleiben. Vorliegend sprechen folgende Aspekte dagegen, auch die nur als Option ausgestaltete Regelung als zulässig anzusehen:

1) Das Land ist nicht mit den im Gesetz bislang schon genannten „anderen Körperschaften“ des öffentlichen Rechts sowie Anstalten und Stiftungen gleichzusetzen. Anders als diesen obliegen dem Land Aufgaben der Fach- und Rechtsaufsicht, die zu Interessenkonflikten führen können. Darauf verweist auch die Begründung des Entwurfs, ohne allerdings hierzu in eine konkrete Abwägung mit dem Rechtsstaatsprinzip einzutreten. Auf diesen Aspekt mußte auch die zitierte Entscheidung des BVerfG nicht eingehen. Wer entscheidet mit welchen Auswirkungen den Interessenkonflikt?

2) Dem Land sind bislang an keiner Stelle Mitplanungs-, Mitverwaltungs- oder Mitentscheidungsbefugnisse welcher Art auch immer im Bereich der Kommunalen Selbstverwaltung übertragen worden. Dies wäre mit den Grundsätzen der Selbstverwaltung

ohne weiteres auch nicht in Übereinstimmung zu bringen. Die im Entwurf enthaltene Majoritätsregelung zugunsten der Kommunen könnte zwar theoretisch geeignet sein, hiervon eine Ausnahme zuzulassen. **Aber auch dies würde inhaltlich einen besonderen sachlichen Grund erfordern (BVerfGE 63, 1 (41))**. Dieses Erfordernis ist durch die in der Begründung genannten Gerichtsentscheidungen nicht relativiert worden.

Ein solcher sachlicher Grund ist im Entwurf nicht genannt worden. Dieser fordert zwar als Voraussetzung, daß die Erfüllung kommunaler Aufgaben dadurch gefördert wird. Das ist aber zunächst nur ein allgemeiner Rechtsgedanke, der den konkreten Inhalt der Förderung offen läßt. Er wird in dieser Allgemeinheit bereits durch die Beratungspflicht des Landes als Rechts- und Fachaufsichtsbehörde abgedeckt. Als Dienstleister im Kommunikationsbereich steht das Land den Kommunen auf der Grundlage des DVZ-Gesetzes bereits jetzt zur Verfügung. Darüber hinaus sollte der Eindruck vermieden werden, durch „in-house-Konstruktionen“ das Erfordernis von Ausschreibungen umgehen zu wollen.

Eine Mitgliedschaft des Landes in kommunalen Zweckverbänden sollte daher nicht weiter verfolgt werden.

Die Zulässigkeit einer Verwaltungsgemeinschaft nach **§ 167 Abs. 1** und der Mitträgerschaft gemeinsamer Kommunalunternehmen nach **§ 167 a** des Entwurfs sollte vor dem Hintergrund des Ausgeführten und insbesondere eines tatsächlichen besonderen Grundes nochmals sorgfältig geprüft werden.

gez. Dr. Thomas Darsow

VLK M-V, Liberales Zentrum, Friedhofsweg 47 18057 Rostock

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung
Lennéstr. 1
19053 Schwerin
nur per E-Mail

Stellungnahme Vorpommern zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts

Sehr geehrte Frau Adam, sehr geehrter Herr Mucha, sehr geehrte Damen und Herren,

in Anlage finden Sie unsere Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss am 29.02.2024 mit der
Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses.

An der Anhörung werde ich in Präsenz teilnehmen.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung und verbleibe

Mit freundlichen Grüßen

Christoph Eisfeld

Stellungnahme der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Mecklenburg-Vorpommern zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts für den Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern

Die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Mecklenburg-Vorpommern (VLK M-V) vernetzt Menschen, die sich für liberale Ideen in der Kommunalpolitik engagieren. Die VLK M-V arbeitet eigenständig und ist ein eingetragener gemeinnütziger Verein. Als kommunalpolitischer Dienstleister bietet die VLK M-V ihren Mitgliedern und politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern einen Informationsdienst, einen Beratungsservice und ein Bildungsprogramm.

Wir begrüßen grundsätzlich die nun angestrebte Novellierung der Kommunalverfassung insbesondere vor dem Hintergrund dringend notwendiger Anpassungen im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung und der Zunahme von Bürgerbegehren sowie sich abzeichnender Verschlechterungen in der Haushaltssituation der kommunalen Gebietskörperschaften. Mit dem Entwurf des Gesetzes werden die notwendigen Veränderungen insgesamt stringent vorangetrieben. Umso bedauerlicher ist das Fehlen einer Anpassung der Regelung zur zahlenmäßigen Mindestgröße von Fraktionen, was im Zusammenhang mit der Neuregelung der Besetzung von Ausschüssen und Gremien zu erheblichen Einschränkungen in der Wirksamkeit des Mandats führen kann. Insbesondere auf diesen Punkt soll im Weiteren vertieft eingegangen werden. Daneben gibt es mit der Neuregelung der Altersgrenze einen weiteren Punkt, der durch Streichung dieser und gleichzeitiger Beibehaltung der Verpflichtung zum Wiederantritt zu wahrscheinlich ungewollten Effekten führt und daher für eine Änderung im weiteren Gesetzgebungsprozess prädestiniert ist.

Zunächst ist die gewählte Formulierung zur künftigen digitalen Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien zu begrüßen. Dem Grundsatz bei technischen Anforderungen und Qualität nicht zu viele Punkte offen zu lassen, aber zeitgleich auf der Ebene eines Gesetzes hinreichend zu abstrahieren, wird hier Genüge getan. Einen weitergehenden Regelungsbedarf zur konkreten Umsetzung beispielsweise in Form einer Durchführungsverordnung sieht die VLK M-V derzeit nicht. Hier muss der Einsatz im kommunalpolitischen Alltag zunächst zeigen, ob und wo ein solcher Bedarf besteht.

Zwar ist der Wegfall der bisherigen Höchstaltersgrenzen für die Wählbarkeit zur hauptamtlichen Bürgermeisterin oder zum hauptamtlichen Bürgermeister sowie zur Landrätin oder zum Landrat mit bisher 60 Jahren grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch sind mit der Änderung von § 66 Absatz 2 Satz 1 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes durch Streichung der Wörter „das 60. Lebensjahr, bei Wiederwahl das 64. Lebensjahr noch nicht vollendet hat“ und der parallelen Beibehaltung der Verpflichtung zum Wiederantritt einer hauptamtlichen Bürgermeisterin oder eines hauptamtlichen Bürgermeisters in der Kommunalverfassung teilweise unzumutbare Bedingungen denkbar. So wäre eine Amtsinhaberin oder ein Amtsinhaber, die oder der bei der vorangegangenen Wahl 68 Jahre alt war, gezwungen mit dann möglicherweise 77 Jahren erneut anzutreten, um dem Gesetz Genüge zu tun. Hier erscheint eine Ausnahmeregelung im Rahmen einer Altersgrenze angezeigt, wenn der Wegfall der Altersgrenze tatsächlich positive Effekte zeigen soll. In der jetzt gewählten Konstellation ist ein zur Wahlstellen für Menschen jenseits der bisherigen Altersgrenze angesichts der Verpflichtung zum Wiederantritt nicht zumutbar.

Auch die grundsätzlich positiv zu bewertenden Veränderungen bei der Besetzung von Gremien führen im Zusammenspiel mit den unveränderten zahlenmäßigen Anforderungen an die Fraktionsbildung zu Auswirkungen, die so nicht impliziert sein können. Das politische Mandat, das anders als bei Wahlen über Listenplätze (Bundes- und Landesebene) im kommunalen Bereich häufig über eine personenzentrierte Wahl errungen wurde, kann hierdurch in erheblichem Maße geschwächt werden.

Die zum Beschluss stehende Fassung der Kommunalverfassung sieht wie bisher vor, dass die „Mitglieder der Gemeindevertretung sich zu Fraktionen zusammenschließen können oder bestehenden Fraktionen mit deren Zustimmung beitreten. Eine Fraktion muss aus mindestens zwei, in Städten mit mehr als 25 Mitgliedern der Stadtvertretung aus mindestens drei und in Städten mit mehr als 37 Mitgliedern der Stadtvertretung aus mindestens vier Mitgliedern bestehen.“ Zeitgleich wird mit der Neufassung der Besetzung der Gremien zwar auf eine effektivere Arbeitsweise hingewirkt, da die bisherige Besetzung durch Wahl nunmehr durch das Prinzip der Zuteilung ersetzt wird. Allerdings gilt für diese Zuteilung der Sitze, dass sie „sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen und Zählgemeinschaften zueinander“ richtet. „Bei der Ermittlung des Stärkeverhältnisses und der Zuteilung der Sitze werden nur Fraktionen und Zählgemeinschaften berücksichtigt, die ihre Bildung bei der oder dem Vorsitzenden auf Aufforderung hin angezeigt haben.“ Damit bleiben anders als bisher Einzelbewerber und Mandatsträger kleiner Parteien oder Wählergemeinschaften ohne Fraktionsstärke unberücksichtigt, solange sie sich keiner anderen Fraktion anschließen oder Zählgemeinschaften bilden können.

Durch die Neufassung wird nunmehr die Arbeitsweise der gewählten Vertreter dahingehend beschränkt, dass sie, wenn sie „keiner Fraktion angehören oder sich keiner Zählgemeinschaft angeschlossen haben, das Rede- und Antragsrecht in einem beratenden Ausschuss ihrer Wahl haben. Näheres bestimmt die Hauptsatzung.“ Damit ist eine Teilhabe an der Arbeit beschließender Ausschüsse ausgeschlossen und die in beratenden Ausschüssen stark eingeschränkt. Sind keine entsprechenden Regelungen in der Hauptsatzung getroffen, kommt es zu einer noch massiveren Abwertung des Mandats und seiner Wirksamkeit, das sich dann ausschließlich auf die Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretung reduziert.

Die Intention einer Zersplitterung kommunaler Gremien entgegenwirken zu wollen, ist nachvollziehbar. Jedoch wird mit der aktuell zur Beratung stehenden Regelung eine viel zu weit reichende Regelung angestrebt, die ihr Ziel zudem wahrscheinlich verfehlt. Betrachtet man die Ergebnisse der Wahlen zu Stadt- und Gemeindevertretungen der letzten Jahre, wird deutlich, dass erhebliche Stimmenanteile nicht mehr ausreichend in der alltäglichen Arbeit dieser Vertretungen berücksichtigt würden. So sind in der Stadtvertretung Neubrandenburg nach der Wahl 2019 drei Vertreterinnen und Vertreter nicht Mitglied einer Fraktion geworden und damit in Anwendung des aktuellen Entwurfs von der Neuregelung betroffen. Jedoch vereinen sie insgesamt mehr als fünf Prozent aller abgegebenen Stimmen, würden jedoch nur eingeschränkt an der Arbeit der Stadtvertretung teilhaben können. Das Beispiel der Hanse- und Universitätsstadt Rostock zeigt, dass die geplante Neufassung zudem einen ihrer gewünschten Effekte verfehlen kann. Waren nach der Wahl 2019 zunächst nur drei Mitglieder der Bürgerschaft fraktionslos, sind es aktuell acht Mitglieder. Deren Heterogenität verhindert bei einer Sollstärke von mindestens vier Mitgliedern jedoch eine Fraktionsbildung. Denn im politischen Spektrum sind diese Mitglieder von ganz links über die Mitte bis ganz rechts zu verorten. Auch der Blick nach Greifswald zeigt, dass der grundsätzliche Ansatz, eine weitere Zersplitterung unterbinden zu wollen, zurecht intendiert ist, jedoch Gefahr läuft das Gegenteil zu erreichen. In der Hanse- und Universitätsstadt sind aktuell fünf von 43 Bürgerschaftsmitgliedern keiner Fraktion angehörig.

Dem wird in der aktuellen Fassung nun das Konstrukt der Zählgemeinschaft gegenübergestellt. Anders als zuvor wird jedoch die Zählgemeinschaft nicht mehr als temporäre Erscheinung zu betrachten sein, die sich mit der Wahl der Gremienmitglieder wieder auflöst. Der Entwurf der novellierten Kommunalverfassung weist vielmehr auf einen dauerhaften Bestand hin, denn die „Fraktionen und Zählgemeinschaften erklären gegenüber der oder dem Vorsitzenden, mit welchen Personen sie die ihnen zugeteilten Sitze besetzen [...] Der Sitz ist mit Zugang der Erklärung besetzt. Die Erklärung kann jederzeit geändert werden.“ Damit bekommen Mitglieder einer Zählgemeinschaft über den Akt der Besetzung hinaus Einfluss auf das Handeln anderer Mitglieder ihrer Zählgemeinschaft. Angesicht der

oben ausgeführten extremen politischen Heterogenität der aktuell fraktionslosen Mitglieder ist eine Zählgemeinschaft damit ebenso ausgeschlossen wie eine Fraktion.

Der Zersplitterung der Gemeindevertretungen in größeren Städten und damit der Einschränkung der Arbeitsfähigkeit würde mit der jetzt geplanten Neufassung also sogar noch Vorschub geleistet. Spiegelte man die aktuelle Situation in die nun zur Beratung stehende Fassung, wären jeweils zwischen 10 und 15 Prozent der Mandate in den großen Städten bei ihrer Arbeit in der Gemeindevertretung stark benachteiligt.

Das ist umso bedauerlicher, da kein Zweifel an der Wirksamkeit und effizienten Arbeit kleiner Fraktionen besteht.¹ Sie sind überdurchschnittlich aktiv und prägen die Arbeit vor Ort in überdurchschnittlichem Maße. Zudem sind sie häufig durch Zusammenschlüsse von nicht parteilich organisierten Mitgliedern gekennzeichnet. Diese für die Kommunen wichtigen lokalen Akteure drohen erheblich geschwächt zu werden.

Daher muss im Rahmen der Novellierung eine Anpassung der Mindestgrößen zur Fraktionsbildung in größeren Stadtvertretungen erfolgen. Nur so kann eine angemessene Repräsentation erheblicher Stimmenanteile in der stark personalisierten Kommunalwahl Rechnung getragen werden. Mit Blick auf die Ergebnisse der vorangegangenen Wahlen empfiehlt sich, da eine Verbesserung der Arbeitsweise durch Zuteilung der Gremiensitze wünschenswert ist, eine Absenkung des Quorums um jeweils einen Sitz. Im Wortlaut wäre dies durch folgende Regelung umsetzbar: „Eine Fraktion muss aus mindestens zwei, in Städten mit mehr 37 Mitgliedern der Stadtvertretung aus mindestens drei Mitgliedern bestehen.“ Nur so bleibt die gewünschte Verbesserung der Arbeitsweise in einem angemessenen Verhältnis zu den von den Wählerinnen und Wählern abgegebenen Stimmen und der daraus resultierenden Mandatsverteilung.

¹ Christoph Krüger, Kleine Fraktionen – große Wirkungen – geringe Chancen? Die Kleinfaktionen in der Rostocker Bürgerschaft im Verlauf der Wahlperiode 1999-2004, in: Nikolaus Werz u.a., Bürgerschaft und Kommunalwahl in der Hansestadt Rostock, Rostock 2004 (Neue Demokratie; 8), S. 18-26.



Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, Bertha-von-Suttner-Str. 5, 19061 Schwerin

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Vorsitzender des Ausschusses
für Inneres, Bau und Digitalisierung

Herrn

Ralf Mucha

Lennéstraße 1
19053 Schwerin

E-Mail: innenausschuss@landtag-mv.de

Haus der Kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner – Straße 5
19061 Schwerin

Ihre Ansprechpartner:

Matthias Köpp

Hans-Kurt van de Laar

Telefon: (03 85) 30 31-330

E-Mail:

Hans-Kurt.van.de.Laar@landkreistag-mv.de

Unser Zeichen: 021.00-La/Th

Schwerin, den 21. Februar 2024

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts (Drucksache 8/3388)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Mucha,

wir bedanken uns für die Zusendung des o. g. Gesetzentwurfs und die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 29.2.2024. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern wird durch den zuständigen Referenten, Herrn Hans-Kurt van de Laar, in der Anhörung vertreten sein. Da eine Online-Teilnahme vorgesehen ist, bitten wir um Zusendung der Zugangsdaten für die Hybrid-Sitzung an Hans-Kurt.van.de.Laar@landkreistag-mv.de. Aufgrund einer Terminüberschneidung bitten wir zudem darum, den Beitrag des Landkreistages ans Ende der Sachverständigenanhörung zu legen, da nicht sicher ist, ob eine Teilnahme schon zu Beginn der Anhörung möglich sein wird. Hierfür bedanken wir uns recht herzlich.

In der vorliegenden Drucksache 8/3388 wird in der Begründung zum Gesetzentwurf an mehreren Stellen auf die im Rahmen der Verbandsanhörung gegenüber dem Ministerium für Inneres Bau und Digitalisierung abgegebene Stellungnahme des Landkreistages vom 21.11.2023 eingegangen. Diese fügen wir daher als **Anlage** zur Information der Abgeordneten noch einmal bei. Unsere darin enthaltenen Vorschläge halten wir – soweit sie im Gesetzentwurf nicht schon Berücksichtigung gefunden haben – aufrecht. Außerdem ist beabsichtigt, die den Themenkomplex Energieerzeugung / Klimaschutz betreffenden Anregungen (S. 10f der Anlage) auch in das bevorstehende Gesetzgebungsverfahren zum Klimaschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern einzubringen.

Positiv ist anzumerken, dass in der Gesetzesbegründung auf unsere Hinweise zu diesem Thema ausführlich eingegangen wird und nützliche Klarstellungen zur Zulässigkeit kreislichen Handelns (nach bereits geltender Rechtslage) getroffen werden. Auch ist anzuerkennen, dass sich die Verfasser des Gesetzentwurfs in der Begründung ausführlich und nachvollziehbar mit den vom Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern unterbreiteten Vorschlägen befasst haben.

Insgesamt ist im Hinblick auf die Vorbereitung der Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts hervorzuheben, dass der Erarbeitung des nunmehr auf Drucksache 8/3388 vorliegenden Entwurfs ein intensiver Austausch mit den kommunalen Landesverbänden und weiteren kommunalen Vertreterinnen und Vertretern vorausgegangen ist. Es wurde eigens zu diesem Zweck ein Arbeitskreis unter Federführung des Innenministeriums gebildet, der in mehreren Sitzungen Einzelaspekte der Novellierung erörtert hat. Viele der in diesem Gremium angesprochenen Gesichtspunkte finden sich im aktuellen Gesetzentwurf wieder.

Zu begrüßen ist des Weiteren, dass ein nicht unerheblicher Anteil der im Rahmen der Verbandsanhörung vorgetragenen Änderungsvorschläge berücksichtigt worden ist. Dies betrifft etwa die Zusammenarbeit zwischen dem Kreistag bzw. dem Kreisausschuss und der Kreisverwaltung bei der Durchführung von Vergabeverfahren (S. 4f der Anlage) sowie bei der Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung kreiseigener Unternehmen (S. 3f der Anlage).

Nicht aufgegriffen wurden bislang unsere Vorschläge zur Durchführung von Kreistagssitzungen (S. 6f der Anlage) sowie zu schriftlichen und mündlichen Anfragen von Kreistagsmitgliedern (S. 8f der Anlage). Diese möchten wir hiermit erneut vorbringen.

Wir haben (im Grundsatz zustimmend) zur Kenntnis genommen, dass dem Gesetzwurf der Gedanke zugrundeliegt, den Kommunen genügend Spielraum für eigene Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Verhältnisse vor Ort, die teilweise unterschiedliche Lösungen erfordern, wurde vielfach auf eine Regelung „bis zum letzten Detail“ verzichtet. Dies bedeutet jedoch auch, dass mit dem Inkrafttreten der novellierten Kommunalverfassung noch nicht alle „Spielregeln“ für das kommunale Handeln und das Zusammenwirken der kommunalen Akteurinnen und Akteure vorhanden sind.

In mehrfacher Hinsicht wird daher die Gesetzesänderung bei den Landkreisen (und Gemeinden) eine Anpassung der Hauptsatzungen erforderlich machen. Dies soll im Folgenden an den Beispielen der künftigen Beiräte (§§ 41 a, 118 a) und an der künftig zulässigen Sitzungsteilnahme mittels Bild- und Tonübertragung (§§ 29 a, 107 a) verdeutlicht werden:

- **§§ 41a, 118 a Beiräte:**

In der geltenden Kommunalverfassung sind nur die Behindertenbeiräte (§§ 41 a, 118 a) ausdrücklich erwähnt. Gleichwohl konnten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch bisher schon Beiräte mit anderer Themenstellung gebildet werden. Nunmehr ist es eine in den Hauptsatzungen zu regelnde Frage, welchen Teilen der Bevölkerung im Rahmen von Beiräten mehr Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden sollen. Im Vorblatt des Gesetzentwurfs werden beispielsweise Kinder und Jugendliche, Seniorinnen und Senioren, Menschen mit Behinderung sowie mit Menschen mit Einwanderungsgeschichte genannt.

Nach dem neugefassten § 118 a des Entwurfs regelt die Hauptsatzung die Bildung, Zusammensetzung, Besetzung und Aufgaben der Beiräte. Sie kann für die Beiräte eine andere Bezeichnung vorsehen. Weitere Vorschriften hierzu enthalten die Absätze 2 bis 6 des § 118 a. Zu beachten ist insbesondere auch der Absatz 6, wonach gesetzliche Regelungen über besondere Beiräte unberührt bleiben. Dies betrifft insbesondere die im Entwurf des Jugendbeteiligungs- und Vielfaltsgesetzes (Landtags-Drucksache 8/2714) vorgesehenen kommunalen Beiräte für Migration und Integration (§ 18 des künftigen Integrations- und Teilhabegesetzes) sowie die kommunalen Beteiligungsgremien nach § 3 des künftigen Kinder- und Jugendbeteiligungsgesetzes.

Die letztgenannte Vorschrift betrifft nach dem derzeitigen Entwurf allerdings nur die Städte und amtsfreien Gemeinden, was jedoch in der durchgeführten öffentlichen Anhörung insbesondere unter dem Aspekt einer fehlenden entsprechenden Finanzierung der Einrichtung und professionellen Begleitung solcher Strukturen auf Landkreisebene kritisiert worden ist. Beiräte zur besonderen Berücksichtigung der Belange von Seniorinnen und Senioren sind künftig voraussichtlich in § 10 des Seniorenmitwirkungsgesetzes geregelt. Zu berücksichtigen ist ferner, das Landesbehindertengleichstellungsgesetz.

- **§ 107 a: Teilnahme mittels Bild- und Tonübertragung:**

Der neu eingefügte § 107 a bildet einen Kernbestandteil der Novellierung. Im Gesetzestext finden sich die wichtigsten Vorschriften über die Online-Teilnahme an Kreistagssitzungen. (die größtenteils mittels Verweisung auch für Sitzungen der Ausschüsse gelten). Eine Ausgestaltung durch die Hauptsatzungen ist jedoch erforderlich. Die Online-Teilnahme ist nach Abs. 1 der Vorschrift nur möglich, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt. Nach Abs. 5 kann die Hauptsatzung bestimmen, dass die Sitzung des Kreistages im Falle einer Katastrophe, einer epidemischen Lage oder einer vergleichbaren außergewöhnlichen Notsituation, die Durchführung der Sitzung am Sitzungsort oder die Teilnahme der Kreistagsmitglieder unzumutbar erschwert oder verhindert, ausschließlich mittels Bild- und Tonübertragung stattfindet.

- **§ 113 Abs. 5: Entsprechende Anwendung von Vorschriften auf den Kreisausschuss:**

Der neue § 107 a gilt durch Verweis in § 113 Abs. 5 auch für den Kreisausschuss. Auch insofern sind daher Regelungen in der Hauptsatzung erforderlich.

- Nach **§ 114 Abs. 7** gilt u. a. der § 107 a auch für die **beratenden und weiteren Ausschüsse** entsprechend.

Auch insofern sind daher Regelungen in der Hauptsatzung erforderlich.

Wie sich aus diesen Ausführungen deutlich wird, gibt der Landesgesetzgeber den Gemeinden und Landkreisen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umfangreiche und zum Teil durchaus kontrovers zu diskutierende „Hausaufgaben“ für die Gestaltung der Arbeit in den Gebietskörperschaften auf. Erste Beratungen haben hierzu in den Gremien des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern begonnen.

Für weitere Erläuterungen und Rückfragen stehen wir den Ausschussmitgliedern gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Matthias Köpp
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, Bertha-von-Suttner-Str. 5, 19061 Schwerin

Ministerium für Inneres, Bau und
Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern
Herrn Jörg Hochheim
Herrn Christopher Kress

Per E-Mail

joerg.hochheim@im.mv-regierung.de
christopher.kress@im.mv-regierung.de

Haus der Kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner –Straße 5
19061 Schwerin

Ihr Ansprechpartner:
Hans-Kurt van de Laar
Telefon: (03 85) 30 31-330
E-Mail:
Hans-Kurt.van.de.Laar@landkreistag-mv.de

Unser Zeichen: 021.00-La/Th
Schwerin, den 21. November 2023

Stellungnahme des Landkreistages zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts

Sehr geehrter Herr Hochheim,
sehr geehrter Herr Kress,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 27.09.2023, mit dem die Verbandsanhörung zum o. g. Gesetzentwurf eingeleitet wurde. Ebenfalls möchten wir uns für die umfangreiche Einbeziehung bei den Vorarbeiten zur Novellierung des Kommunalverfassungsrechts bedanken. Die Zusammenarbeit im Rahmen des vom Innenministerium hierzu gebildeten Arbeitskreises war aus unserer Sicht sachorientiert und konstruktiv.

Bei einer Durchsicht des nunmehr vorgelegten Gesetzentwurfs zeigt sich, dass viele der in den Beratungen des Arbeitskreises behandelten Gesichtspunkte Berücksichtigung gefunden haben. In unserer Stellungnahme beschränken wir uns daher weitgehend auf darüber hinausgehende Aspekte oder solche, die in den bisherigen Gremiensitzungen des Landkreistages oder den Rückmeldungen der Landkreise angesprochen wurden.

Die Landkreise wurden im Verlauf der Vorarbeiten zu dem Gesetzentwurf über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr hinweg regelmäßig über den Sachstand in Kenntnis gesetzt. Wir verweisen insofern auch auf die Ihnen nachrichtlich zugesandten Rundschreiben zu diesem Thema. Diesbezügliche Erörterungen fanden u. a. im Vorstand des Landkreistages, in der Kreistagspräsidentenkonferenz, in der AG der Gleichstellungsbeauftragten sowie in der AG Recht und Kommunalaufsicht unseres Verbandes statt. Einige Aspekte wurden außerdem in dem unter dem Dach des Landkreistages gemeinsam mit der Landesenergie- und Klimaschutzagentur (LEKA MV) gebildeten Arbeitskreis „Energie- und Klimaschutzmanagement“ erörtert. Abschließend hat sich zuletzt der Vorstand unseres Verbandes in seiner Sitzung vom 14. November 2023 mit dem Gesetzentwurf befasst.

I. Grundsätzliche Bewertung des Entwurfs

Wie im Vorblatt zum Gesetzentwurf der Landesregierung hervorgehoben wird, liegt der Herangehensweise der Gedanken zugrunde, dass den Kommunen genügend Spielraum für eigene

Gestaltungsmöglichkeiten gelassen werden soll. Mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Verhältnisse vor Ort, die teilweise unterschiedliche Lösungen erfordern, wurde auf eine Regelung „bis zum letzten Detail“ verzichtet. Diese Vorgehensweise wird vom Landkreistag unterstützt.

In unserer gemeinsamen Arbeit ging es zunächst darum, Gedanken und Vorschläge zu sammeln. Später sind auf dieser Grundlage konkrete Formulierungen für die künftige Kommunalverfassung entstanden. Der abschließende „Feinschliff“ oblag dann dem Innenministerium als federführendem Ressort. Auf diese Weise ist ein ausgewogener Gesetzentwurf entstanden, der positiv zu bewerten ist.

II. Stellungnahme zu Einzelthemen

§ 32a Absatz 8 KV – Besetzung von Gremien, Zuteilungs- und Benennungsverfahren

Zu dieser Regelung schlägt der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte folgende Änderung vor.

„Die Besetzung von Ausschüssen ist grundsätzlich in der Hauptsatzung zu regeln. Der Hauptsatzungsbeschluss unterliegt der gesetzlichen Mehrheit. Es besteht eine Anzeigepflicht gegenüber der uRAB. Wenn nunmehr in Absatz 8 des neuen § 32a im Hinblick auf die Anzahl der sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohner auf den Regelungsinhalt der GO ausgewichen wird, ist festzustellen, dass ein solcher Beschluss jederzeit mit einfacher Mehrheit und ohne Anzeigeverfahren bei der uRAB möglich ist. Das bedeutet, dass die rechtsaufsichtliche Beurteilung der Ausschussbesetzung und der damit einhergehende Beratungsbedarf jederzeit veränderlich wird und nur immer im Zusammenhang von HS und GO betrachtet werden kann. Dies erschwert die rechtsaufsichtliche Beratung und führt ggfls. zu Differenzen, die durch eine (zwischenzeitlich) geänderte GO-Regelung zumindest theoretisch entstehen können. Es wird daher empfohlen, in Absatz 8 nicht auf die GO „auszuweichen“, sondern diese Regelung in der Hauptsatzung vorzusehen, um den notwendigen Regelungszusammenhang deutlicher hervorzuheben.“

§§ 88f. KV - Rolle der Landkreise im Bereich Energiewende und Klimaschutz

Im eingangs erwähnten Arbeitskreis „Energie- und Klimaschutzmanagement“ des Landkreistages wurde ein Positionspapier erarbeitet, welches sich u. a. mit der künftigen Rolle der Landkreise bei der Energiewende und beim Klimaschutz befasst. Diese Positionierung wurde vom Rechts-, Verfassungs- und Europaausschuss des Landkreistages bestätigt. Sie beinhaltet in Bezug auf die Kommunalverfassung den Wunsch, die kreislichen Handlungsspielräume zu erweitern, wobei als Ausgangslage festzuhalten ist, dass die Versorgung mit Energie, insbesondere erneuerbarer Art, gemäß § 2 Abs. 2 KV zu den gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben gehört.

Die Landkreise können sich hier allerdings im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion (§§ 88, 89 KV) betätigen. Für diese beiden Vorschriften werden die folgenden Ergänzungen vorgeschlagen:

- Anfügung eines neuen Absatzes 3 an den § 88
Bei der Versorgung des Kreisgebietes mit Energie, insbesondere erneuerbarer Art im Sinne von § 2 Abs. 2, sind die Landkreise in besonderer Weise zur Unterstützung der Gemeinden aufgerufen. Sie können sich an entsprechenden Anlagen und

Betreibergesellschaften (im Benehmen mit den betroffenen Gemeinden) beteiligen. § 120 Absatz 1 in Verbindung mit § 56 Absatz 1 findet insoweit keine Anwendung.

- Anfügung eines neuen Satzes 3 an den § 89 Abs. 3
Im Falle der Übernahme von Aufgaben im Bereich der Erzeugung von Energie erneuerbarer Art im Sinne von § 2 Abs. 2 bedarf der Beschluss des Kreistages der Mehrheit aller Kreistagsmitglieder. (Eine Zweidrittelmehrheit – wie nach derzeitiger Rechtslage - wäre dann in diesen Fällen nicht mehr erforderlich.)

Die **Aufgabe „Klimaschutz“**, die bislang in § 2 Abs. 2 KV nicht ausdrücklich erwähnt wird und bei der es sich um eine „gemeindeübergreifende Aufgabe“ handeln dürfte, hat aufgrund einer geänderten Sachlage stark an Bedeutung gewonnen. Sollte in Bezug auf den Klimaschutz eine Ergänzung des § 2 Abs. 2 KV erwogen werden, so ist aus Sicht des Landkreistages sicherzustellen, dass die Aufgabenwahrnehmung seitens der Gemeinden in Abstimmung mit den Landkreisen erfolgt und auch die Landkreise selbst hier tätig werden können. Andernfalls würde das Problem, dass die Landkreise nur über geringe Handlungsmöglichkeiten verfügen und dem Vorwurf eines Übergriffs in gemeindliche Selbstverwaltungsrechte ausgesetzt sind, auch bei der Aufgabe „Klimaschutz“ entstehen. Dies sollte dringend vermieden werden.

Entsprechende Regelungen müssen nicht zwangsläufig in der Kommunalverfassung selbst erfolgen, sondern können zum Beispiel auch im künftigen Klimaschutzgesetz des Landes getroffen werden. Derartige Vorschriften würden dann ggf. in Verbindung mit § 89 Abs. 4 KV zum Tragen kommen, wonach den Landkreisen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung Aufgaben übertragen werden können. Wir verweisen insofern auf das Niedersächsische Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels vom 10.12.2020, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.06.2022 (GVBl. S. 388), hier insb. § 18.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass nach den uns bisher bekannten Überlegungen des federführenden Ressorts (Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt MV) vorgesehen ist, Klimaschutz und Klimaanpassung als öffentliche Aufgaben sowohl in § 2 Absatz 2 als auch in § 89 Absatz 2 KV festzuschreiben (Präsentation des LM im Rahmen des 5. Greifswalder Gesprächs zum Energie-, Umwelt- und Seerecht am 14.11.2023).

§ 104 Absatz 3 Nr. 10 a, § 22 Absatz 3 Nr. 10a KV n.F. - Zuständigkeit des Kreistags bzw. der Gemeindevertretung für die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung kommunaler Unternehmen.

Es besteht Konsens unter den Landkreisen, dass die geplanten Regelungen in § 22 Abs. 3 Nr. 10a und § 104 Abs. 3 Nr. 10a, wonach die Bestellung und Abberufung von Geschäftsführungen kommunaler Unternehmen nicht übertragen werden können, gestrichen werden müssen.

Zur Begründung haben beispielsweise die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim Folgendes ausgeführt:

*„Schon jetzt wäre dieser Sachverhalt einer Weisung nach § 71 Abs. 1 KV zugänglich. Wie die Erfahrungen auf kommunaler Ebene zeigen, wurde von diesem Weisungsrecht in Bezug auf Geschäftsführer*innenbestellungen so gut wie nie Gebrauch gemacht. Ein Bedarf für eine derartige Regelung besteht daher nicht und erzeugt zusätzlichen bürokratischen Aufwand in einem Bereich, der wirtschaftlich geführt werden sollte. Insbesondere für mittelbare Beteiligungen erscheint diese Regelung unverständlich. Im Übrigen kann diese Regelung die*

Rechte von Gesellschafterversammlungen oder Aufsichtsräten nach dem HGB oder GmbHG nicht verändern. Diese Regelung wird von den Landkreisen mehrheitlich kritisch gesehen. Dies gilt insbesondere auch für kommunale Unternehmen des Landkreises.“

„Die vorgesehene Regelung wird aus der Praxis heraus kritisch gesehen, insbesondere im Hinblick auf die mittelbaren Beteiligungen und die Beteiligungen unter 50%. Auch mit Blick auf den Fachkräftemarkt stellt sich die Frage, welcher Bewerber Interesse haben sollte, sich neben den Gremien der jeweiligen Gesellschaft zusätzlich mehreren kommunalen Gremien gleichermaßen zu stellen. Das damit verbundene Streitpotential innerhalb der einzelnen Vertretung als auch in den Gremien der Gesellschaft könnte dieser mehr schaden als der mit der Regelung beabsichtigten Steigerung der Information und Einflussnahme der Mitglieder der Vertretung zuträglich ist. Dabei ist auch zu beachten, dass insbesondere bei Minderheitsbeteiligungen die damit verbundene Weisung kein Durchdringen in der Gesellschaft zur Folge haben muss.

Schon bei der Anpassung der Gesellschaftsverträge im Sinne des § 73 KV M-V hat es praktische Fälle der Minderheitsbeteiligung kommunaler Gebietskörperschaften gegeben, die die vom Gesetzgeber gewünschte Anpassung nicht ermöglicht hat, da der private Mehrheitsgesellschafter einer solchen Änderung nicht zugestimmt hat. Im Falle der Bestellung eines Geschäftsführers würde also die Gemeinde sich ausführlich mit der Personalentscheidung zur Geschäftsführung beschäftigen, einen Weisungsbeschluss fassen und mit diesem dann in der Gesellschafterversammlung/Aufsichtsrat als Minderheitsgesellschafter nicht durchdringen mit der Konsequenz, dass die von der Vertretung abgelehnte Personalentscheidung vom Mehrheitsgesellschafter dennoch beschlossen wird. Eine solche praktische Auswirkung stärkt vielleicht noch den Informationsfluss aber keineswegs die aktive Willensbildung der Vertretung. Hier entsteht eine scheinbar scharfe Regelung, die in ihrer Wirkung völlig stumpf bleibt, aber viel Streitpotenzial eröffnet. Allenfalls bei einer 100% Gesellschaft einer Gemeinde lässt sich über diese Regelung nachdenken.“

Der Landkreis Vorpommern-Rügen hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidung der Gemeindevertretung / des Kreistages nur dann eine abschließende sein kann, wenn die Gemeinde / der Landkreis mindestens über 51% der Stimmanteile verfügt. Die im Gesetzentwurf gewählte Formulierung suggeriere jedoch eine Entscheidungshoheit ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Stimmanteile.

§§ 104 Abs. 4a, 22 Abs. 4a KV n.F. - Vergabeverfahren

In Ziffer 11 des Entwurfs ist vorgesehen, den § 22 der Kommunalverfassung durch einen neuen Absatz 4a zu ergänzen, wonach die Gemeindevertretung grundsätzlich über die Einleitung von Vergabeverfahren und außerdem über die Erteilung des Zuschlages bei Auftragsvergaben entscheidet. Eine entsprechende Regelung findet sich in Ziffer 54 des Entwurfs, der eine Änderung des § 104 KV zum Gegenstand hat. Hier ist in dem neuen Absatz 4a vorgesehen, dass der Kreistag sowohl über die Einleitung von Vergabeverfahren als auch über die Erteilung des Zuschlages entscheidet, soweit es sich nicht um eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung handelt.

Auch wenn Satz 2 des neuen Absatzes 4a vorsieht, dass der Kreistag diese Befugnisse ganz oder teilweise auf den Kreisausschuss oder die Landrätin oder den Landrat übertragen kann, wurde die Vorschrift im Vorstand des Landkreistages kritisch bewertet. In einer aktuellen Stellungnahme hat der Landkreis Rostock auf das Erfordernis hingewiesen, jeweils politische Mehrheiten für eine solche Übertragung zu finden. Es könne nicht davon ausgegangen werden,

dass dies in jedem Falle gelinge. Durch die grundsätzlich vorgesehene doppelte Befassung des Kreistages mit den Vergabeverfahren werde ein unverhältnismäßiger Mehraufwand ausgelöst.

Zu dieser Thematik hat sich auch der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte in einer Stellungnahme zu Wort gemeldet. Er führt darin Folgendes aus:

„Die vorgesehene Ergänzung wird aus der Praxis heraus kritisch gesehen. Unbestritten ist, dass auch die Einleitung eines Vergabeverfahrens im Einzelfall als wichtige Angelegenheit im Sinne des § 22 Absatz 2 Satz 2, § 104 Absatz 2 Satz 2 KV M-V zu betrachten ist. So hat bspw. der LK MSE seinerzeit die Ausschreibung der Abfallentsorgung hinsichtlich der grundsätzlichen Kriterien der Leistungsbeschreibung und die Wertungskriterien vom KT beschließen lassen. Wenn nunmehr aber die Vertretung vom Grundsatz her für die Einleitung eines jeden Vergabeverfahrens zuständig werden soll, gerät das effektive Verwaltungshandeln deutlich in Gefahr.

Auch wenn die beabsichtigte Regelung versucht, zu differenzieren und davon Vergabeverfahren, die sich als Angelegenheiten der laufenden Verwaltung darstellen, herausnehmen will, erscheint auch hier ein hohes Streitpotential zu entstehen. Zunächst ist festzustellen, dass § 22 Absatz 4 KV M-V vom Grundsatz her eine Öffnungsklausel zu den Absätzen 2 und 3 darstellt. Wir befinden uns gesetzessystematisch also bei wichtigen Angelegenheiten und der Zuständigkeit der Vertretung. Die Zuständigkeit des Bürgermeisters für die Geschäfte der laufenden Verwaltung ergibt sich aus dieser Norm nicht, sondern eröffnet sich erst in §§ 38, 39 KV M-V. Insofern irritiert der Einschub in der beabsichtigten Neuregelung und führt zu einem Spannungsverhältnis, wenn nunmehr zwischen Geschäft der laufenden Verwaltung, Zuständigkeit nach Wertgrenzen und ausschließlicher Zuständigkeit der Vertretung zu entscheiden ist, zumal auch bei der Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung meist eine Beurteilung in finanzieller Hinsicht ausschlaggebend sein dürfte.

Hinzu kommt, dass die Regelung den Eindruck erwecken könnte, dass vergaberechtliche Vorgaben zur vollständigen Disposition der Vertretung stehen könnten. Dies mag bei Punkten der Leistungsbeschreibung und den Wertungskriterien der Fall sein, allerdings stehen nicht die gesetzlichen Vorgaben des Vergaberechts zur Disposition der Vertretung. Würde sie die zu wählende Vergabeart, Bekanntmachungsvorgaben oder andere formelle Vorschriften vergaberechtswidrig entscheiden, müsste deutlich mehr als in der Vergangenheit der Bürgermeister/Landrat von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch machen; die Zahl der Rechtsaufsichtsbeschwerden und Nachprüfverfahren würde steigen.

Die Zuständigkeit der Vertretung für die Einleitung des Vergabeverfahrens erweist sich vor allem dann als unnötig, wenn Beschaffungs- und Investitionsvorgänge bereits im in der Haushaltsplanung deutlich hervorgehoben worden sind und mit dem Haushaltsbeschluss die Zustimmung der Vertretung erfahren haben. Dies gilt umso mehr dann, wenn nur der Preis für die Zuschlagserteilung das maßgebliche Kriterium sein soll.

Vorsorglich sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass die Regelung deutliche Auswirkungen auf den Sitzungsturnus haben dürfte. Bereits jetzt wird im kommunalen Raum sichtbar, dass eine Vielzahl von Zuschlagserteilungen, die wertmäßig in der Zuständigkeit der Vertretung liegen, durch Eilentscheidungen des Bürgermeisters getroffen und nachträglich genehmigt werden. Ob die Eilbedürftigkeit objektiv betrachtet immer vorliegt, sei an dieser Stelle dahingestellt. Dies wird sich aber nicht verbessern, wenn auch die Einleitung in der Zuständigkeit der Vertretung liegt.

Das führt schlussendlich dazu, dass Wertgrenzen in diesem Zusammenhang deutlich anzuheben wären. Die damit verbundene Stärkung des (ehrenamtlichen) Bürgermeisters könnte wiederum zu einem Spannungsverhältnis mit der zuständigen Verwaltung führen, die darauf zu achten hat, dass die formellen Vorgaben des Vergaberechts eingehalten werden. Diese Aufgabenwahrnehmung ist an sich schon herausfordernd für kleine Verwaltungen und eine allzuständige Sachbearbeitung, wird aber mit Blick auf die formellen Vorgaben des Vergaberechts nicht besser, wenn eine breite ehrenamtliche Einflussnahme auf das Verfahren eröffnet wird. Sollte die beabsichtigte Ergänzung Gesetzeskraft erlangen, ist ein vergaberechtliches Schulungsangebot für die Mitglieder der Vertretung zwingend erforderlich.

Möglicherweise erscheint es sinnvoll, der Vertretung mit dem HH-Beschluss aufzugeben, diejenigen Vergabevorgänge, die sie sich – gern ab einer bestimmten Wertgrenze – im Sinne der beabsichtigten Änderung vorbehält, zu kennzeichnen und damit dem Bürgermeister eine Vorlagenpflicht zu erteilen.“

Die avisierte Neuregelung in Ziff. 11 d) sollte dergestalt geändert werden, dass in § 22 Abs. 4a Satz 1 n.F. die Worte „über die Einleitung von Vergabeverfahren und“ gestrichen werden, weil das Vergabeverfahren nur eingeleitet werden darf, wenn die Finanzierung gesichert ist. Die Gemeindevertretung entscheidet bereits mit dem Haushaltsbeschluss über die Zurverfügungstellung von Haushaltsmitteln für die Durchführung von gemeindlichen Aufgaben und damit letztendlich auch über die Einleitung von Vergabeverfahren, wenn die Ausführung an Dritte vergeben wird. Eine zusätzliche Entscheidung ist daher überflüssig und erzeugt unnötigen Aufwand.

Die in Ziff. 54 d) vorgesehene Regelung zu § 104 Abs. 4 a n.F. wäre entsprechend zu ändern.

§ 107 Abs. 1 Satz 3 KV - Tagesordnung für die Sitzungen der Gemeindevertretungen und Kreistage

Nach § 107 Abs. 1 Satz 1 der geltenden Kommunalverfassung setzt die Kreistagespräsidentin oder der Kreistagspräsident im Benehmen mit dem Landrat oder der Landrätin die Tagesordnung für Sitzungen des Kreistages fest. Eine entsprechende Regelung gilt gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 für die Festsetzung der Tagesordnung von Gemeindevertretungen durch ihren Vorsitz im Benehmen mit der Bürgermeisterin/ dem Bürgermeister. In Anlehnung an Regelungen aus Sachsen und Sachsen-Anhalt schlägt der Vorstand des Landkreistages vor, hier eine Modifizierung vorzunehmen, wonach nur Verhandlungsgegenstände, die in die Zuständigkeit des Kreistages (bzw. der Gemeindevertretung) fallen, auf die Tagesordnung genommen werden müssen. Zudem muss es ausreichen, wenn beantragte Themen spätestens auf die Tagesordnung der übernächsten Sitzung genommen werden.

Dazu schlagen wir folgende Formulierungen vor (**Änderungsvorschläge markiert**):

§ 107

Sitzungen des Kreistages

(1) Die Kreistagspräsidentin oder der Kreistagspräsident setzt im Benehmen mit dem Landrat die Tagesordnung fest und beruft die Sitzungen des Kreistages schriftlich oder, sofern es die Geschäftsordnung bestimmt, elektronisch unter Mitteilung der Tagesordnung ein. Jedes Kreistagsmitglied kann verlangen, seine Einladungen schriftlich statt elektronisch zu erhalten. Die Kreistagspräsidentin oder der Kreistagspräsident muss eine Angelegenheit **spätestens für**

die übernächste Sitzung des Kreistages auf die Tagesordnung setzen, wenn es ein Kreistagsmitglied oder der Landrat beantragt und die Angelegenheit zum Aufgabengebiet des Kreistages gehört. Dies gilt nicht, wenn der Kreistag die gleiche Angelegenheit bereits innerhalb der letzten sechs Monate behandelt hat und sich seit der Behandlung die Sach- oder Rechtslage nicht wesentlich geändert hat. Ein solcher Tagesordnungspunkt darf nur dann durch Mehrheitsbeschluss abgesetzt werden, wenn dem Antragsteller zuvor ausreichend Gelegenheit gegeben wurde, seinen Antrag zu begründen. Die Kreistagspräsidentin oder der Kreistagspräsident leitet die Sitzungen, sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus.

Nachrichtlich: Regelungen anderer Bundesländer

Sachsen-Anhalt:

Die Vertretung ist unverzüglich einzuberufen, wenn es ein Viertel ihrer Mitglieder unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes verlangt oder wenn die letzte Sitzung länger als drei Monate zurückliegt und ein Mitglied der Vertretung die Einberufung unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes beantragt. Auf Antrag eines Viertels der Mitglieder der Vertretung oder einer Fraktion ist ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung spätestens der übernächsten Sitzung der Vertretung zu setzen.

Ein Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten ist in diesen Fällen nicht erforderlich. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn die Vertretung den gleichen Verhandlungsgegenstand innerhalb der letzten sechs Monate bereits verhandelt hat. Die Verhandlungsgegenstände müssen zum Aufgabengebiet der Vertretung gehören.

Sachsen:

Der Landrat beruft den Kreistag schriftlich oder in elektronischer Form mit angemessener Frist ein und teilt rechtzeitig die Verhandlungsgegenstände mit; dabei sind die für die Beratung erforderlichen Unterlagen beizufügen, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen einzelner entgegenstehen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung. Der Kreistag ist einzuberufen, wenn es die Geschäftslage erfordert. Der Kreistag ist unverzüglich einzuberufen, wenn dies von einem Fünftel der Kreisräte unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes beantragt wird und der Kreistag den gleichen Verhandlungsgegenstand nicht innerhalb der letzten sechs Monate bereits behandelt hat oder wenn sich seit der Behandlung die Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat. Der Verhandlungsgegenstand muss in die Zuständigkeit des Kreistages fallen. In Eilfällen kann der Kreistag ohne Frist, formlos und nur unter Angabe der Verhandlungsgegenstände einberufen werden.

Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzungen sind rechtzeitig ortsüblich bekanntzugeben. Dies gilt nicht bei der Einberufung des Kreistages in Eilfällen.

Auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Kreisräte oder einer Fraktion ist ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung spätestens der übernächsten Sitzung des Kreistages zu setzen; Absatz 3 Satz 4 und 5 gilt entsprechend.

§ 107 Abs. 1 Satz 6 KV, § 29 KV n.F. - Respektvolle Umgangsformen in der Gemeindevertretung und im Kreistag

Ausgehend von einer Kreistagspräsidentenkonferenz des Landkreistages hatten wir vorgeschlagen, in die KV eine Ergänzung einzufügen, die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zu von gegenseitigem Respekt getragenen Umgangsformen verpflichtet. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern begrüßt ausdrücklich, dass derartige Regeln nunmehr in § 29 Abs. 1 und § 107 Abs. 1 KV aufgenommen werden sollen.

§ 112 KV - Schriftliche und mündliche Anfragen einzelner Kreistagsmitglieder

Jedes Kreistagsmitglied kann im Kreistag mündliche oder auch außerhalb des Kreistages schriftliche Anfragen an den Landrat richten, die in der Kreisverwaltung beantwortet werden müssen. Dabei hat in der Praxis die Zahl und der Umfang solcher Anfragen deutlich zugenommen und bindet daher immer mehr Verwaltungskapazitäten. Dies ist angesichts des Fachkräftemangels sehr kritisch, weil andere Aufgaben dann zurückgestellt werden müssen. Besonders kritisch sind in diesem Zusammenhang solche Anfragen zu Angelegenheiten, die außerhalb der Zuständigkeit der Landkreise liegen, weil der Landkreis regelmäßig kein entsprechendes Fachpersonal hat, dass diese Anfragen mit der nötigen Sachkunde beantworten kann.

Daher schlagen wir vor, solche Anfragen auf Angelegenheiten zu begrenzen, die in der Zuständigkeit des Landkreises liegen und die angemessene Beantwortungsfrist auf vier Wochen festzulegen, um Streitigkeiten hinsichtlich einer rechtzeitigen Beantwortung vorzubeugen und eine fundierte Beantwortung zu ermöglichen.

Dazu schlagen wir folgende Formulierungen vor (Änderungsvorschläge markiert):

§ 112 Kontrolle der Verwaltung

(1) Der Kreistag ist vom Landrat über alle wesentlichen Angelegenheiten der Kreisverwaltung zu unterrichten. Er unterrichtet den Kreistag mindestens halbjährlich über die Entscheidungen, die er nach § 104 Absatz 4 und 5 getroffen hat.

(2) Der Landrat und die Beigeordneten sind verpflichtet, dem Kreistag auf Antrag eines Viertels aller Kreistagsmitglieder oder einer Fraktion Auskunft zu erteilen.

(3) *Jedes Kreistagsmitglied kann an die Landrätin oder den Landrat schriftliche oder in einer Sitzung des Kreistags mündliche Anfragen zu Angelegenheiten stellen, die in der Zuständigkeit des Landkreises liegen und zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören. Diese sind in angemessener Frist, die grundsätzlich vier Wochen beträgt, zu beantworten sind. Das Nähere regelt die Hauptsatzung.*

Nachrichtlich: Regelungen anderer Bundesländer

Sachsen-Anhalt

Jedes ehrenamtliche Mitglied der Vertretung kann zur eigenen Unterrichtung in allen Angelegenheiten der Kommune und ihrer Verwaltung von dem Hauptverwaltungsbeamten Auskunft verlangen; ihm muss durch den Hauptverwaltungsbeamten Auskunft erteilt werden. Kann der Hauptverwaltungsbeamte Anfragen nicht unverzüglich mündlich beantworten, hat er die Auskunft binnen einer Frist von in der Regel einem Monat schriftlich zu erteilen.

Sachsen

Jeder Kreisrat kann an den Landrat schriftliche oder in einer Sitzung des Kreistages mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten des Landkreises richten, die binnen angemessener Frist, die grundsätzlich vier Wochen beträgt zu beantworten sind. Das Nähere ist in der Geschäftsordnung zu regeln.

§ 115 Abs. 1 KV – Landrätin, Landrat, hier: Personalbefugnisse

Die aktuelle Rechtslage zu Personalentscheidungen in den Kreisverwaltungen wird von den Landkreisen kritisch gesehen. Der Landkreis Ludwigslust-Parchim schlägt deshalb vor, nach § 115 Abs. 1 Satz 5 wird folgender Satz 6 einzufügen: *„Die Landrätin oder der Landrat nimmt die Ernennung und die Entlassung von Beamtinnen und Beamten des Landkreises vor, über die Tarifbeschäftigten übt die Landrätin oder der Landrat die Personalhoheit allein aus.“* Weiterhin schlägt der Landkreis als klarstellende Folgeänderung vor, dass in § 3 Abs. 1 Satz 2 LBG M-V nach den Worten *„Oberste Dienstbehörde ist“* die Worte, *„soweit nichts anders bestimmt ist,“* eingefügt werden.

Zur Begründung führt der Landkreis Folgendes aus:

„Die bestehende Regelung belastet Personalentscheidungen mit politischer Einflussnahme. Personalentscheidungen werden durch die Zuständigkeit des Kreistages von der Verwaltungsleitung entfernt. Die Eignung anhand von fachqualifikatorischen und persönlichen Merkmalen kann durch die Verwaltungsleitung sachnäher eingeschätzt werden. Die Befassung des Kreistages belastet die Tagesordnung, ohne sachlich zur Personalpolitik beitragen zu können. Eine Anpassung kann zur Fokussierung des Kreistages beitragen und die Verantwortung des demokratisch legitimierten Landrates stärken, indem die Aufgabenverteilung deutlicher als bisher abgegrenzt wird.

Die Zuständigkeit des Landrates im Personalbereich sollte daher in Ansehung der Verantwortung für den Geschäftsbetrieb und seiner Aufgabe als Leiter der Verwaltung deutlicher gefasst werden. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Grundregelung in § 104 Abs. 5 KV M-V, die den Kreistag zur obersten Dienstbehörde bestimmt, sofern nichts anderes bestimmt ist, soll die Zuständigkeit für Personalangelegenheiten regelmäßig dem Landrat als zukommen. Für tariflich Beschäftigte besteht gegenwärtig keine ausdrückliche gesetzliche Regelung (vgl. Meyer in Schweriner Kommentierung, 4. Aufl. § 104 Rn. 34). Die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der 2. Legislaturperiode vorgebrachten Bedenken gegen eine den Beamten entsprechende Zuständigkeit des Kreistages sind noch immer zutreffend. Eine praxisgerechte Lösung bestünde in der vorgeschlagenen Klarstellung, dem Landrat die personalrechtliche Zuständigkeit für Tarifbeschäftigte vollständig zu übertragen.

*Insofern sollte, soweit gesetzlich derzeit möglich, eine alleinige Zuständigkeit des LR für Personalangelegenheiten über § 115 I 4 KV hinaus vorgesehen werden. Zwar ist der KT auch nach dem LBG bereits oberste Dienstbehörde für die Beamt*innen. Nach § 8 II und 32 I LBG kann die Aufgabe der Ernennung und Entlassung durch Gesetz aber übertragen werden. § 104 V 1 KV sieht ebenfalls die Möglichkeit einer anderen Bestimmung vor. Optimal wäre eine Regelung analog Schleswig-Holstein. Dazu müsste jedoch das LBG insoweit geändert werden, als in § 3 Abs. 1 Satz 2 LBG M-V nach den Worten *„Oberste Dienstbehörde ist“* die Worte, *„soweit nichts anders bestimmt ist,“* eingefügt werden. Für diesen Fall kann dem Landrat auch die Aufgabe als oberste Dienstbehörde für alle Beamt*innen des Landkreises übertragen werden, was diesseits favorisiert wird.“*

§ 115 Abs. 5 - Vollmachterteilung beim Abschluss von Arbeitsverträgen

Einem Schriftwechsel zwischen dem Landkreis Rostock und dem Innenministerium haben wir entnommen, dass es hinsichtlich der Anwendung von § 115 Absatz 5 KV Unsicherheiten im Hinblick auf die Geltung der dort enthaltenen Vorschriften auf den Abschluss von Arbeitsverträgen gibt. Vom Landkreis Rostock war insbesondere die Frage aufgeworfen worden, inwieweit durch die Hauptsatzung in diesen Fällen Ausnahmen von den Vorgaben in § 115 Absatz 5 Satz 1 und 2 (Schriftform, Unterzeichnung durch den Landrat und einen seiner Stellvertreter) festgelegt werden können. Das Innenministerium hatte in diesem Zusammenhang auf seine bisherige Beratungspraxis verwiesen, wonach auch der Abschluss von Arbeitsverträgen durch kommunale Körperschaften im Wege einer Vollmacht erfolgen kann, soweit diese ihrerseits den in § 115 Absatz 5 Satz 1 und 2 enthaltenen Anforderungen genügt. Wir schlagen vor, die Novellierung zu nutzen, um an dieser Stelle eine größere Klarheit herbeizuführen. Anzustreben ist eine möglichst praxisorientierte Regelung in Anlehnung an die bisherige Beratung durch das Ministerium.

§ 122 KV in Verbindung mit §§ 68 bis 77 KV – Energieerzeugung aus regenerativen Quellen

Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang, inwieweit eine Modifizierung des § 122 KV in Verbindung mit §§ 68 ff KV erfolgen kann, um den Landkreisen eine Betätigung in diesem Aufgabenfeld zu erleichtern. Zu denken wäre hier etwa an eine kreisliche Beteiligung an einer Betreibergesellschaft im Bereich der erneuerbaren Energien oder an ein eigenständiges Tätigwerden des Landkreises als „Energieerzeuger“ z. B. in Form großflächiger Nutzung von Photovoltaik.

Mit einer Modifizierung der §§ 68 ff hat sich auch der Landkreis Vorpommern-Rügen in seiner Stellungnahme befasst, die einen Vergleich mit der kommunalverfassungsrechtlichen Situation im Nachbarland Schleswig-Holstein enthält. Im Einzelnen führt der Landkreis Folgendes aus:

Zunächst ist festzustellen, dass der § 68 ja bereits Bezüge aufweist, welche die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im Bereich der Energieerzeugung betreffen. So wird in § 68 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Absatz 3 klargestellt, dass es sich bei Einrichtungen zur Erzeugung von Energie grundsätzlich um wirtschaftliche Betätigung handelt. Dennoch gelten die Vorgaben/Voraussetzungen des Absatz 2 Nr. 1-3 uneingeschränkt weiter.

Die Schweriner Kommentierung zu § 68 (Rn. 8) geht weiter davon aus, dass der öffentliche Zweck zu verneinen ist, soweit die Kommune zumindest „ganz überwiegend mit dem Ziel der Gewinnerzielung“ in diesem Bereich tätig ist. Obwohl der Absatz 2 Satz 3, mit dem Wort „auch“ nahelegt, dass der öffentliche Zweck auch dann vorliegen soll (zumindest unter bestimmten Bedingungen), wenn sich die Aktivität auf das Gemeindegebiet beschränkt. Anders ist dieser Zusatz („auch“) nicht zu erklären. Hier ist die Kommentierung m. E. nicht konsistent und schlussfolgert falsch.

Die gesamte Regelung der Energieerzeugung in § 68 ist zudem sehr unübersichtlich und daher schwer verständlich geregelt. Dies beruht vermutlich darauf, dass diese Materie im Laufe der Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen hat und versucht wurde, den sich ändernden Anforderungen gerecht zu werden. Hierbei wurde jedoch auf Änderungen und Ergänzungen gesetzt.

Nunmehr scheint jedoch ein Punkt erreicht zu sein, wo dies nicht mehr ausreicht. Gerade der Bereich der erneuerbaren Energien wird in Zukunft einen so bedeutenden Platz einnehmen (müssen). Es ist schon jetzt klar, dass es enormer gesellschaftlicher Anstrengungen bedarf, um die sog. „Energiewende“ zu meistern. In diesem Zusammenhang ist es wohl auch nicht strittig, dass auch die Gemeinden und Landkreise einen gewichtigen Beitrag leisten könnten und auch leisten wollen. Insofern besteht hier ein Bedarf an klaren Regelungen was in diesem Bereich derzeit und zukünftig zulässig ist.

Hinzu kommt, dass in Absatz 2 Satz 3 ausschließlich auf die „Versorgung“ abgestellt wird und nicht auf die „Erzeugung“, wie bspw. in § 68 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Absatz 3. Ich halte diese Unterscheidung, mit Blick auf die Notwendigkeit eines zügigen und vor allem umfangreicheren Ausbaus der erneuerbaren Energieerzeugung, für nicht sachgerecht. Letztlich trägt doch jede Energieerzeugung auf direktem oder indirektem Wege zur Energieversorgung bei. Gerade im Bereich der Energie, welche in ein überregionales Netz eingespeist und verteilt wird, kann es doch bei dem Kriterium „öffentlicher Zweck“ nicht auf die Versorgung eines lokalen und somit sehr eng definierten Kreises ankommen. Dies trifft auch im besonderen Maße auf die Erzeugung mit Windenergieanlagen zu, da diese bestimmte Standortbedingungen erfordern. Die bundesweite Verteilung der Energien (Stichwort: Energietrassen) zeigt doch, dass Erzeugung und Versorgung nicht zwingend in dem gleichen territorialen Gebiet stattfinden.

Es darf hier auch nicht unterschätzt werden, welche Potentiale in den Kommunen liegen, wenn man diese ausdrücklich am Ausbau der Erneuerbaren mitwirken ließe. Darüber hinaus würde dies den kommunalen Haushalten eine seriöse, dauerhafte und verlässliche Einnahmequelle verschaffen, die gerade in Zeiten von vielfach defizitären kommunalen Haushalten nicht zu unterschätzen ist.

Es werden daher die folgenden Vorschläge unterbreitet:

- 1. Herausnahme der Energiewirtschaft aus dem § 68 und Schaffung einer eigenständigen Regelung, bspw. in einem § 68a. Dadurch würde eine systematische Entflechtung bewirkt, welche zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit bei den Rechtsanwendern führen würde.*
- 2. Abkehr von dem Erfordernis der „Versorgung“ als Grundlage für die Anerkennung des „öffentlichen Zwecks“.*
- 3. Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung nicht vom öffentlichen Zweck abhängig machen.*
- 4. Subsidiaritätsklausel des Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 nicht auf die Erzeugung erneuerbarer Energien anwenden. Angesichts des enormen Bedarfs an erneuerbaren Energien ist zudem zweifelhaft, ob hier ein ernsthafter Konkurrenzmarkt entstehen würde, da die Privatwirtschaft den zukünftigen Bedarf vermutlich nicht allein decken kann.*
- 5. Auch ganz überwiegende Ausrichtung auf Gewinnerzielung nicht zum Ausschlusskriterium machen, soweit es um erneuerbare Energien geht.*

Bei einer Recherche zeigte sich zudem, dass das Land Schleswig-Holstein in seiner Gemeindeordnung einen ganz ähnlichen Weg eingeschlagen hat. Eventuell können diese Regelungen hier als Beispiel dienen. Hier ist der § 101 GO SH das Pendant zu unserem § 68 KV M-V. Die „Energiewirtschaftliche Betätigung“ ist dagegen in § 101a GO SH separat geregelt und hat folgenden Wortlaut:

(1) Die wirtschaftliche Betätigung zur Erzeugung oder zur Gewinnung, zum Vertrieb oder zur Verteilung von Energie zur Strom-, Gas-, Wärme- oder Kälteversorgung

(energiewirtschaftliche Betätigung) dient grundsätzlich einem öffentlichen Zweck und ist zulässig, soweit die Voraussetzungen des [§ 101 Absatz 1 Nummer 2](#) erfüllt sind. [§ 101 Absatz 2 und 3](#) gelten entsprechend; zuständig für die Genehmigung nach [§ 101 Absatz 3 Satz 2](#) ist die oberste Kommunalaufsichtsbehörde.

(2) Eine Betätigung ausschließlich zur Erzeugung oder Gewinnung von Energie im Bereich erneuerbarer Energien (§ 5 Nummer 14 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes) ist unabhängig von einer Versorgung nach Absatz 1 zulässig, wenn dessen Voraussetzungen erfüllt sind. Betätigungen nach Satz 1 sollen außerhalb des Gemeindegebietes auf angrenzende Gemeinden beschränkt sein und sind nur im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde zulässig.

Für die Energieerzeugung durch die Landkreise bis zur Höhe des Eigenbedarfs der landkreiseigenen Einrichtungen und darüber hinaus fehlt aktuell eine eigenständige gesetzliche Grundlage. Die Entscheidung für eine bestimmte Art der Energieerzeugung für landkreiseigene Einrichtungen ist aber immanenter Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie der Landkreise. Gerade bei regenerativen Energien ist es nicht möglich, die Energieerzeugung immer so auszurichten, dass der Verbrauch jederzeit zu 100 % gedeckt wird. Insbesondere in Abhängigkeit von Wind oder Sonne aber auch aufgrund von Schwankungen im Verbrauch wird es immer wieder Zeiträume geben, in denen die kreislichen Einrichtungen mehr oder weniger Energie verbrauchen als in den kreislichen Anlagen erzeugt wird. Das generierbare Erzeugungsvolumen ist dabei generell nicht zu unterschätzen, weil die Landkreise über sehr große Verwaltungsgebäude mit entsprechend großer Dachfläche verfügen. Der Energiebedarf aller landkreiseigenen Einrichtungen ist ebenso keinesfalls zu unterschätzen, insbesondere in Krankenhäusern und Schulen.

Dem öffentlichen Interesse an der Erzeugung regenerativer Energien sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass es auch Landkreisen ermöglicht wird, z.B. durch Photovoltaikanlagen auf landkreiseigenen baulichen Anlagen, alle verfügbaren Flächen uneingeschränkt zu nutzen. Da es insbesondere bei Dachflächen kaum Nutzungskonflikte gibt und damit anderweitig nutzbare Flächen geschont werden, muss die Erzeugung erneuerbarer Energien auf landkreiseigenen Grundstücken auch über die Selbstversorgung hinaus ermöglicht werden. Dafür bedarf es einer entsprechenden Rechtsgrundlage in der Kommunalverfassung.

§ 176 Absatz 1 – Übergangsvorschriften zur Anlagen-Richtlinie

Zur Übergangsvorschrift führt der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte Folgendes aus:

„Die geänderte Regelung wird diesseits ausdrücklich begrüßt. Allerdings wird mit Blick auf die beabsichtigte Übergangsregelung in § 176 Absatz 1 und die dort vorgesehenen Frist bis zum 31. Dezember 2024 darauf hingewiesen, dass sich diese als zu kurz erweisen dürfte. Mit dem Inkrafttreten der novellierten KV M-V ist zur Kommunalwahl zu rechnen. Die neu gewählten Vertretungen sind zunächst mit den Vorbereitungen der Konstituierung und der notwendigen Änderungen ihrer Hauptsatzungen beschäftigt. Für eine rechtzeitige Anzeige bis zum Jahresende 2024 wäre eine Muster-RL zwingend erforderlich, um den Erarbeitungs-, Beratungs- und Prüfbedarf der uRAB zu fokussieren. Derzeit kann der Beratungsbedarf durch die uRAB in dieser Angelegenheit nicht eingeschätzt werden. Allerdings ist zu verdeutlichen, dass spezifische Kenntnisse des Banken- und Kreditwesens hier nicht vorliegen und insoweit auch ein gewisser Schulungsbedarf besteht. Unter Berücksichtigung der Vielzahl der der Zuständigkeit der uRAB unterstehenden Körperschaften dürfte die vom Gesetzesentwurf vorgesehene Zeitschiene an die Grenzen der Umsetzbarkeit sowohl für den kommunalen Raum als auch für die uRAB stoßen.“

Artikel 5 des Gesetzentwurfs; § 35 Landesbeamtengesetz

Im Vorstand des Landkreistages hat eine Erörterung der mit dem Entwurf beabsichtigten Änderung des § 35 des Landesbeamtengesetzes stattgefunden. Im Ergebnis dieses Austausches wird vorgeschlagen, das im neugefassten Absatz 4 Satz 1 der Vorschrift genannte Mindestalter von 45 Jahren auf 40 Jahre abzusenken, um einen altersdiskriminierenden Wegfall ruhegehaltstfähiger Dienstzeiten zu verhindern.

Ergänzende Stellungnahme aus Sicht der Kommunalaufsicht des Landkreises Ludwigslust-Parchim

Für weitere redaktionelle und klarstellende Hinweise zum Entwurf verweisen wir auf das Schreiben des Landkreises Ludwigslust-Parchim vom 16. November 2023, welches als **Anlage** beigefügt ist.

Wir bitten, die oben genannten Hinweise im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und entsprechende Formulierungen aufzunehmen. Die nicht ausdrücklich in dieser Stellungnahme erwähnten Inhalte des Entwurfs sind vielfach solche, die im Arbeitskreis unter Einbeziehung der beteiligten kommunalen Vertreterinnen und Vertreter hinreichend diskutiert worden sind. Die insoweit im Gesetzentwurf enthalten Formulierungen werden vom Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern grundsätzlich mitgetragen.

Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich - etwa im anschließenden parlamentarischen Verfahren - noch neue Gesichtspunkte ergeben und unsere Stellungnahme daher der Ergänzung bedarf.

Für weitere Gespräche oder Rückfragen steht unsere Geschäftsstelle gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Hans-Kurt van de Laar

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

Ulrike Bartel
Vorsitzende

Monique Tannhäuser
Geschäftsführerin

Heiligengeisthof 3
18055 Rostock

Telefon 0381 – 490 24 42
tannhaeuser@landesfrauenrat-mv.de
www.landesfrauenrat-mv.de

21. Februar 2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Kommunalverfassungsrechts -Drucksache 8/3388 -

Sehr geehrter Vorsitzender, sehr geehrte Ausschussmitglieder,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf.

Als größter gleichstellungspolitischer Dachverband in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigen uns die Regelungen in der Kommunalverfassung insbesondere mit Blick auf eine paritätische Besetzung kommunaler Vertretungsorgane, die Vereinbarkeit eines kommunalpolitischen Mandates mit dem Erwerbs- und Privatleben sowie auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in den Kommunen. Vor diesem Hintergrund möchten wir im Rahmen dieser Anhörung insbesondere zu den Belangen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (§41) und den digitalen Partizipationsmöglichkeiten an kommunalen Gremiensitzungen (§§ 29a, 107a) ausführen.

Hauptamtlichkeit und Vollzeitfähigkeit kommunaler Gleichstellungsbeauftragter (§41)

Mit der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern obliegt den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten eine komplexe Querschnittsaufgabe, die eines hohen Arbeitseinsatzes bedarf. Insofern begrüßen wir die in § 41 **Abs. 1** erstmals formulierte Vorgabe der Vollzeitbeschäftigung ausdrücklich. Die damit einhergehende Sollte-Regelung schätzen wir indes als nicht verbindlich genug ein, da davon für die Städte und Gemeinden keinerlei rechtlicher Anreiz ausgeht, tatsächlich Vollzeitstellen für ihre hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zu schaffen.

Die derzeitige Situation gestaltet sich so, dass je nach kommunaler Priorisierung eine Gleichstellungsbeauftragte völlig verschiedene Stundenanteile und Arbeitsbedingungen hat. Von den 22 städtischen Gleichstellungsbeauftragten in M-V sind aktuell lediglich zwei, nämlich die GSB in Schwerin und in Rostock, in Vollzeit beschäftigt. Zehn Gleichstellungsbeauftragte haben weniger als 50% VZÄ für die Gleichstellung zur Verfügung. In anderen Städten werden für diese Tätigkeit

lediglich vier, sechs oder acht Stunden zur Verfügung gestellt. Hier ist eine konsequente Gleichstellungsarbeit de facto nicht leistbar. Oft sind diese Mitarbeiterinnen durchaus in Vollzeit eingestellt. Die verbleibenden Zeiteile werden jedoch mit anderen, zumeist recht komplexen Aufgabenfeldern gefüllt, die so viel Zeit und Raum einnehmen, dass die Gleichstellungsarbeit hintangestellt werden muss. So sind viele kommunale Gleichstellungsbeauftragte auch noch in den Bereichen Integration, Willkommenskultur, Sachbearbeitung Steuern, Schulverwaltung, Gebäudemanagement, Einwohnermeldeamt oder Tourismus tätig. Bei personellen Engpässen in diesen Bereichen, die angesichts einer zunehmend angespannten Fachkräftesituation immer häufiger eintreten, kommt die Gleichstellungsarbeit mitunter vollständig zum Erliegen. Die im vorliegenden Entwurf formulierte gesetzgeberische „Empfehlung“ dürfte an dieser Situation wenig ändern.

Hinsichtlich der personellen Ausstattung sprechen wir uns deutlich dafür aus, die Vollzeittätigkeit ab einer Zahl von 10.000 Einwohner*innen zu verankern, da das Arbeitsaufkommen einer Gleichstellungsbeauftragten dies bereits bei dieser Gemeindegröße rechtfertigt:

1. **Vielfältige Aufgaben und Herausforderungen:** Die Komplexität und Vielfalt der Aufgaben, die von der Gleichstellungsbeauftragten bewältigt werden müssen, nimmt stetig zu. Dies umfasst die Umsetzung von Maßnahmen zur Gleichstellung in unterschiedlichen Bereichen wie Bildung, Arbeitsmarkt und Wirtschaft, Soziales, und Verwaltung.
2. **Erhöhter individueller Beratungsbedarf:** Die Zahlen häuslicher Gewalt steigen überall, die Themen Migration und Integration sind auch aus Gleichstellungsperspektive ein immer größeres Beratungsbereich. Die Gleichstellungsbeauftragte muss in der Lage sein, sich verschiedenen Anliegen anzunehmen und konkrete Lösungsansätze zu entwickeln. Dabei ist es beinahe egal, wie groß die Gemeinde ist, es sind die gleichen Themen.
3. **Intersektionale Herausforderungen:** Es treten häufiger intersektionale Herausforderungen auf, da die Bevölkerung immer diverser wird. Die Gleichstellungsbeauftragte muss in der Lage sein, auf die Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen einzugehen und deren spezifische Anliegen zu berücksichtigen.
4. **Gesetzliche Anforderungen und Vorgaben:** Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich Gleichstellung werden kontinuierlich erweitert. Die Gleichstellungsbeauftragte muss über eine umfassende Expertise verfügen, um die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben sicherzustellen und innovative Konzepte für die Förderung der Gleichstellung zu entwickeln. Dies gilt unabhängig von der Gemeindegröße.
5. **Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung:** Die Gleichstellungsbeauftragte muss in der Lage sein, Veranstaltungen zu organisieren, die Bevölkerung zu sensibilisieren und Netzwerke aufzubauen. Denn sie wirkt nicht nur nach „innen“. Sie hat auch eine Vermittlungsfunktion zwischen Verwaltung, Einwohner*innen und Politik.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Anforderungen an die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zwar mit der Größe einer Kommune exponentiell steigen, gleichzeitig aber die Herausforderungen für die Gleichstellungsarbeit nicht ohne weiteres von der Gemeindegröße abzuleiten sind. Die Gleichstellungsbeauftragte muss sich in alle Themenfelder, die ihrem Aufgabengebiet unterliegen, einarbeiten und dazu aussagefähig sein. In der Praxis ist es gerade in kleineren Gemeinden viel herausfordernder die Themen zu platzieren und zu bearbeiten, da es kaum bis wenige Kooperationspartner*innen gibt. Die Gleichstellungsbeauftragten müssen hier eine ganz andere Netzwerkarbeit leisten. In größeren Städten stehen hingegen diverse Netzwerke und Beratungseinrichtungen zur Verfügung.

Nach den Regelungen im neuen **Absatz 6** sollen der*die Bürgermeister*in oder – nach Widerspruch – die Gemeindevertretung über die Ausstattung der Gleichstellungsbeauftragten befinden. Damit soll sichergestellt sein, dass die Arbeitsbedingungen der Gleichstellungsbeauftragten „mit *den Anforderungen* übereinstimmen, *die die Vertretung an Art und Umfang der Förderung* der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in der Gemeinde *stellt*“ (S.122).

Die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist jedoch eine verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabe aller politischen Ebenen, also auch eine elementare Aufgabe der Kommunen. Ihre Erfüllung darf daher nicht von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ernst genommen werden. Ebenfalls darf diese nicht von haushälterischen oder politischen Erwägungen abhängig sein. Dies ist jedoch der Fall, wenn allein der*die Bürgermeister*in oder die Gemeindevertretung über den Beschäftigungsumfang, die personelle Unterstützung für die Sachbearbeitung, die personelle Vertretung sowie die Ausstattung mit räumlichen und sächlichen Mitteln zu befinden haben. Die explizite Stärkung der Gleichstellungsbeauftragten innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen erfordert vielmehr ein klares Stellenprofil in Verbindung mit einer landesweit verbindlichen Regelung zu Stundenumfang und Ausstattung.

Digitale Teilnahme an Gremiensitzungen (§§ 29a, 107a)

Die Neuregelungen zur Teilnahme mittels Bild- und Tonübertragung an den Sitzungen der Gemeindevertretungen und Kreistage sollen „insbesondere zu einer verbesserten Vereinbarkeit von kommunalpolitischen Mandaten und Ämtern mit Familie und Beruf beitragen“ (S. 76). Wir begrüßen das sehr, kommen aber zu der Einschätzung, dass die hier getroffenen Regelungen insbesondere durch den Ausschluss rein digitaler Sitzungen noch nicht ausreichend sind, um diesem Ziel entscheidend näher zu kommen. Zudem wird damit die anvisierte „größtmögliche Entscheidungsfreiheit“ (S. 76) für die kommunalen Körperschaften verfehlt. Denn da es einer Verankerung in der Hauptsatzung bedarf, die wiederum mit absoluter Mehrheit beschlossen werden muss, ist bereits eine große Hürde für die digitale Sitzungsteilnahme eingezogen. Wenn sich in der Gemeinde/im Landkreis keine Mehrheit für vollständig digital durchgeführte Sitzungen findet, entfällt diese Möglichkeit also. Es ist es daher nicht notwendig, dass der Landesgesetzgeber diese von vornherein ausschließt.

Auch stellt sich die Frage, zu wessen Gunsten die Mandatsfreiheit interpretiert wird, wenn diese als Begründung dafür dient, dass jedem Gemeindevertretungsmitglied eine Teilnahme in Präsenz zugestanden werden muss. Widerspricht es angesichts der digitalen Transformation nicht auch der Mandatsfreiheit, wenn Mitglieder auf die Möglichkeit der digitalen Teilnahme verzichten müssen?

Diese Frage ist triftig, da strukturelle Rahmenbedingungen zur besseren Vereinbarkeit von Mandat, Erwerbs- und Privatleben für Personen mit Sorgaufgaben, also insbesondere für Frauen einen leichteren Zugang zu kommunalpolitischen Vertretungen schaffen: „Die bessere Vereinbarkeit zwischen Familie, Beruf und Ehrenamt ist ein wesentlicher Baustein, um mehr Partizipation der Bürger*innen zu erreichen und die kommunale Demokratie insgesamt attraktiver zu machen. Dies gilt insbesondere für die Förderung der politischen Teilhabe von Frauen, für die der zeitliche Aufwand in Verbindung mit der (Nicht-)Vereinbarkeit als Hauptgrund für die Unterrepräsentation in der Kommunalpolitik gilt.“¹

Insbesondere für die Kreistage, die im Flächenland M-V oft nur über weite Wege zu erreichen sind, empfehlen wir, die Möglichkeit einer gänzlich digitalen Sitzungsdurchführung offen zu lassen. In den großen Kreisen ist das ÖPNV-Angebot vor allem in den Abendstunden lückenhaft bis nicht vorhanden. Damit ist die Verfügbarkeit eines PKW (und einer Fahrerlaubnis) defacto eine Grundvoraussetzung für

¹ Weidhofer/ Walchshäusel/ Friedrich (2023): Mit Kind in die Politik. Gute Praktiken für die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und kommunalpolitischem Ehrenamt. Abrufbar unter: https://www.eaf-berlin.de/fileadmin/eaf/Publikationen/Dokumente/2023_EAF_Berlin_Weidhofer_Walchshaeusel_Friedrich_Mit_Kind_in_die_Politik_Gute_Praktiken_fuer_f%C3%BCr_die_Vereinbarkeit_von_Familie_Beruf_und_kommunalpolitischem_Ehrenamt.pdf [21.11.2021]

das kommunalpolitische Engagement. Das ist nicht mehr zeitgemäß und es untergräbt die politischen Teilhabemöglichkeiten insbesondere von Frauen und jungen Menschen.

Auch sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Durchführung hybrider Sitzungen hinsichtlich der Sitzungsleitung um einiges voraussetzungsvoller ist als eine Beratung in rein digitaler Sitzung. Für die Leitung ist es erfahrungsgemäß eine große Herausforderung, das Geschehen sowohl am Sitzungsort als auch im digitalen Raum im Blick zu behalten. In besonders mitgliederstarken Vertretungsorganen können beispielsweise bei sehr strittigen Debatten die digital angezeigten Redebeiträge schnell übersehen werden. Damit wäre das Rederecht dieser Mitglieder in unzulässiger Weise eingeschränkt. Auch technisch sind hybride Sitzungen mit einem deutlich höheren Aufwand und höheren Kosten verbunden als die Teilnahme aller Mandatsträger*innen mittels Bild- und Tonübertragung. Und dem Interesse der Öffentlichkeit kann durch eine Zuschaltung zu einer Videokonferenz mitunter besser entsprochen werden.

Angesichts dieser Erwägungen wird den Landkreisen und Gemeinden die „größtmögliche Entscheidungsfreiheit“ über die Anwendung von Videokonferenztechnik nur durch die Wahlmöglichkeit zwischen beiden Varianten – hybrid oder vollständig digital – gewährt. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass diese Freiheit dazu führt, dass kommunale Vertretungen fortan gar nicht mehr in Präsenz zusammenkommen. Das haben die Entwicklungen nach Beendigung der pandemischen Lage deutlich gezeigt.

Mit freundlichen Grüßen



Monique Tannhäuser
Geschäftsführerin