

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie

A Problem und Ziel

Infolge der massiven Dynamisierung des Infektionsgeschehens der derzeitigen Corona-Pandemie sehen sich die Kommunen des Landes und die Rechtsaufsichtsbehörden über die Kommunen mit dem Problem konfrontiert, dass sich bestimmte Regelungen der Kommunalverfassung, die sich seit Jahren bewährt haben, in der gegenwärtigen Lage als hinderlich für eine effiziente Bewältigung der Pandemie unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der demokratischen Beschlussorgane erweisen.

Dies betrifft vor allem die Regelungen zum Sitzungsgeschehen. Der Meinungs- und Willensbildungsprozess in den Gemeindevertretungen, Kreistagen, Amtsausschüssen, Verbandsversammlungen und ihren Ausschüssen erfordert eine persönliche Anwesenheit der Mandatsträger und muss weitgehend für die Öffentlichkeit zugänglich sein.

Die aktuellen Entwicklungen haben jedoch verdeutlicht, dass das Infektionsgeschehen durch Hygieneregeln, die auch bei Sitzungen einzuhalten waren, allein nicht aufgehalten werden kann. Für die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger bedeutet dies, sich selbst und auch die interessierte Öffentlichkeit einem Infektionsrisiko aussetzen zu müssen, wollen sie ihrem demokratischen Auftrag gerecht werden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln.

Zudem sieht sich die Haushaltswirtschaft der Kommunen mit dem Problem konfrontiert, dass die möglichen finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie sowie etwaige Unterstützungsleistungen von Bund und Land nur eingeschränkt planbar sind.

Daher bedürfen bestimmte Regelungen der Kommunalverfassung vorübergehend einer Modifikation, um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe und Verwaltungen sowie die Haushaltswirtschaft der Kommunen im Interesse einer effizienten Bewältigung der Pandemie zu gewährleisten.

B Lösung

Um die Sitzungstätigkeit kommunaler Vertretungsorgane aus den genannten demokratieprinzipiellen Erwägungen heraus aufrechtzuerhalten und die Transparenz des demokratischen Entscheidungsprozesses für die Öffentlichkeit auch weiterhin zu gewährleisten, ohne die Eindämmung der SARS-CoV-2-Pandemie zu gefährden, sollen bestimmte organisationsrechtliche Regelungen der Kommunalverfassung modifiziert werden.

Mit dem Gesetzentwurf wird es in die Entscheidungsfreiheit der Vertretungsorgane gestellt, das Gebot der Sitzungsöffentlichkeit dadurch zu erfüllen, dass die Sitzung audiovisuell in einen Raum in der Körperschaft oder über allgemein zugängliche Netze übertragen wird. Dadurch könnten unmittelbare Kontakte zwischen der Gruppe der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und einer unbestimmten Öffentlichkeit vermieden werden, ohne dass die gebotene Teilhabe an der Willensbildung unterbleibt.

Um den Gemeinden, Landkreisen, Ämtern und Zweckverbänden eine Aufrechterhaltung der Sitzungen ihrer Gremien unter noch weitergehender Reduzierung von Kontakten zu ermöglichen, wird ihnen darüber hinaus die Befugnis eingeräumt, Sitzungen als Videokonferenz durchzuführen. Dies schließt die Einbeziehung auch nur einzelner Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ein (so genannte Hybridsitzung), die sich beispielsweise deshalb nicht zum Sitzungsort begeben können, weil ihnen dies durch Anordnungen der Gesundheitsbehörden untersagt ist oder aber sie ein hohes Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf im Falle einer Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 haben.

Zudem können die Gemeindevertretungen und Kreistage auf Grundlage des Gesetzentwurfes abweichend von der Kommunalverfassung auch jene Angelegenheiten auf den Hauptausschuss beziehungsweise den Kreisausschuss übertragen, die nach den gesetzlichen Bestimmungen oder dem Ortsrecht allein ihr vorbehalten sind. Ein wesentlicher Beitrag zur Infektionsvermeidung unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit ergibt sich aus dieser Regelung vor allem für Landkreise sowie für Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen und demzufolge mitgliederstarken Vertretungsorganen.

Der Gesetzentwurf sieht zudem im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft vorübergehende Standardabsenkungen und Verfahrenserleichterungen für die kommunalen Organe und Verwaltungen vor, um deren Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Diese werden, insbesondere mit Blick auf die nur eingeschränkte Planbarkeit möglicher finanzieller Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie sowie möglicher Unterstützungsleistungen von Bund und Land, von bestimmten haushaltswirtschaftlichen Vorgaben der Kommunalverfassung entlastet.

So ist beispielsweise die jederzeitige Zahlungsfähigkeit auch bei erheblichen Ausfällen von Einzahlungen zu sichern, sodass es einer Flexibilisierung der Kassenkreditaufnahmen bedarf. Zudem ist die kommunale Aufgabenerfüllung auch dann zu gewährleisten, wenn pandemiebedingt notwendige Mehrauszahlungen und -aufwendungen zu leisten sind, für die im Haushalt keine Deckung möglich ist. Gleichzeitig sollen die kommunalen Verwaltungen mit Blick auf die notwendige Schwerpunktsetzung auf die Bewältigung der Folgen der SARS-CoV-2-Pandemie von demgegenüber nachrangigen gesetzlichen Standards entlastet werden. Diesen besonderen krisenbedingten Anforderungen tragen die vorübergehenden haushaltswirtschaftlichen befristeten Ausnahmebestimmungen Rechnung. Gleichwohl sind die Abweichungen auf das mit Blick auf die derzeitige besondere Situation Notwendige zu beschränken, die Grundzüge des kommunalen Haushaltsrechts bleiben unangetastet.

C Alternativen

Andere geeignete Lösungsmöglichkeiten, um in der gegenwärtig herrschenden Zeit einer hochdynamischen Entwicklung der SARS-CoV-2-Pandemie die kommunale Aufgabenerfüllung und die jederzeitige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, bestehen nicht.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Eine flächendeckende Schaffung von Erleichterungen kommunalverfassungsrechtlicher Art kann nur durch Gesetz erfolgen.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine.

2. Vollzugaufwand

Für den Haushalt des Landes entsteht kein Vollzugaufwand. Kommunale Körperschaften, die von den Ausnahmebestimmungen hinsichtlich des Sitzungsgeschehens Gebrauch machen, müssen den finanziellen Aufwand für die Beschaffung und den Betrieb von Videokonferenz- und Übertragungstechnik tragen, der nicht beziffert werden kann.

F Sonstige Kosten (z. B. Kosten für die Wirtschaft, Kosten für soziale Sicherungssysteme)

Keine.

G Bürokratiekosten

Keine.

**DIE MINISTERPRÄSIDENTIN
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 24. November 2020

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Birgit Hesse
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 24. November 2020 beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte Sie, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Europa.

Mit freundlichen Grüßen

Manuela Schwesig

ENTWURF

eines Gesetzes zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Ziel

(1) Der Landtag stellt fest, dass die Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 die Kommunen vor besondere Herausforderungen stellt.

(2) Die Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe und Verwaltungen ist auch während der Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 aufrechtzuerhalten und die Haushaltswirtschaft zu sichern. Dies erfordert vorübergehend Abweichungen von den nachfolgend bestimmten organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften der Kommunalverfassung.

§ 2 Abweichungen von organisationsrechtlichen Vorschriften der Kommunalverfassung

(1) Die Gemeindevertretung kann beschließen, dass in ihren Sitzungen sowie den Sitzungen ihrer Ausschüsse und der Ortsteilvertretungen eine unmittelbare Anwesenheit der Öffentlichkeit im Sitzungsraum unterbleibt und die Sitzungen stattdessen zeitgleich in Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum in der Gemeinde oder des Amtes oder über allgemein zugängliche Netze übertragen werden. Eine Sitzung nach Satz 1 gilt als öffentlich im Sinne des § 29 Absatz 5 Satz 1 der Kommunalverfassung. In der öffentlichen Bekanntmachung nach § 29 Absatz 6 der Kommunalverfassung ist auf den Ort oder die Erreichbarkeit der Übertragung hinzuweisen.

(2) Die Gemeindevertretung kann beschließen, dass ihre Sitzungen sowie die Sitzungen ihrer Ausschüsse und Ortsteilvertretungen ohne gleichzeitige Anwesenheit der Teilnehmenden im Sitzungsraum durchgeführt werden und stattdessen die Teilnehmenden durch eine synchrone Übertragung von Bild und Ton miteinander verbunden sind (Videokonferenz). Eine Bildübertragung kann bei bis zu einem Viertel der Mitglieder unterbleiben, soweit diese mit einer ausschließlich durch Tonübertragung gewährleisteten Teilnahme einverstanden sind und keine Zweifel an der Identität bestehen. Durch geeignete technische Hilfsmittel ist sicherzustellen, dass Teilnahme-, Stimm- und Rederechte uneingeschränkt ausgeübt werden können und der Datenschutz gewährleistet bleibt. Abstimmungen, die nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung geheim erfolgen können, dürfen in einer Videokonferenz nicht durchgeführt werden. Die Öffentlichkeit einer Sitzung nach Satz 1 ist durch das Verfahren nach Absatz 1 zu gewährleisten. Die Regelungen über den Ausschluss der Öffentlichkeit gemäß § 29 Absatz 5 Satz 2 bis 4 der Kommunalverfassung bleiben unberührt.

(3) Im Falle des Absatzes 1 und 2 gelten die Vorgaben zur Fragestunde gemäß § 17 Absatz 1 der Kommunalverfassung mit der Maßgabe, dass Fragen, Vorschläge und Anregungen in Textform an die Gemeindevertretung zu richten sind.

(4) Die Gemeindevertretung kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder beschließen, dass der Hauptausschuss in Angelegenheiten entscheidet, die ihr durch Gesetz oder Ortsrecht vorbehalten sind. Die Gemeindevertretung kann die Übertragung auf einzelne Angelegenheiten beschränken. Sie ist auf einen Zeitraum von höchstens drei Monaten zu befristen. Sitzungen des Hauptausschusses, in denen nach Satz 1 übertragene Angelegenheiten behandelt werden, sind abweichend von § 35 Absatz 4 Satz 4 der Kommunalverfassung öffentlich. § 29 Absatz 5 Satz 2 bis 4 der Kommunalverfassung gilt entsprechend.

(5) Die Gemeindevertretung, ihre Ausschüsse und die Ortsteilvertretungen können in Angelegenheiten einfacher Art außerhalb einer Sitzung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschließen. Die Beschlussfassung setzt voraus, dass jedes Mitglied dem Verfahren zustimmt; gesetzliche Regelungen über die für die Beschlussfassung erforderliche Mehrheit bleiben unberührt. Erklärungen der Mitglieder bedürfen der Schriftform; soweit im elektronischen Verfahren beschlossen wird, kann auch die Textform zugelassen werden. Abstimmungen, die nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung geheim erfolgen können, dürfen im schriftlichen oder elektronischen Verfahren nicht durchgeführt werden. Im schriftlichen oder elektronischen Verfahren gefasste Beschlüsse sind innerhalb eines Monats nach Beschlussfassung öffentlich bekannt zu machen, soweit dem überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner nicht entgegenstehen.

(6) Über die Anwendung der Erleichterungen nach Absatz 1, 2 und 4 kann in dem Verfahren nach Absatz 5 beschlossen werden.

(7) Die Regelungen nach Absatz 1 bis 6 gelten für Landkreise entsprechend. Die Regelungen nach Absatz 1 bis 6 gelten mit Ausnahme des Absatzes 4 für Ämter und Zweckverbände entsprechend.

§ 3

Abweichungen von haushaltsrechtlichen Vorschriften der Kommunalverfassung

(1) Für das Haushaltsjahr 2021 gelten folgende Abweichungen von den Vorschriften der Kommunalverfassung zur Haushaltswirtschaft:

1. Abweichend von § 43 Absatz 7 der Kommunalverfassung ist kein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen, wenn der Haushaltsausgleich nur aufgrund der geplanten oder bereits entstandenen finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie nicht erreicht wird. Wird der Haushaltsausgleich aus sonstigen Gründen nicht erreicht, können die finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie bei der Bestimmung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen unberücksichtigt bleiben. Satz 1 und 2 gilt für die Fortschreibung eines bestehenden Haushaltssicherungskonzepts gemäß § 43 Absatz 8 der Kommunalverfassung entsprechend.

2. Der Höchstbetrag der Kassenkredite kann zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinde bei unvorhergesehenen finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie abweichend von § 45 Absatz 3 Nummer 2 der Kommunalverfassung unabhängig von der Festsetzung in einer Haushaltssatzung oder Nachtragshaushaltssatzung durch Beschluss der Gemeindevertretung angepasst werden. Die Regelungen zum Erlass der Haushaltssatzung gemäß § 47 und zur Genehmigungspflicht für Kassenkredite gemäß § 53 Absatz 3 der Kommunalverfassung gelten entsprechend.
3. § 48 Absatz 2 Nummer 1 und 2 der Kommunalverfassung findet keine Anwendung, wenn ohne die Einbeziehung der finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie keine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen wäre. § 48 Absatz 2 Nummer 4 der Kommunalverfassung findet keine Anwendung, wenn die Einstellung von Bediensteten und die Einrichtung der entsprechenden zusätzlichen Stellen im Stellenplan zur Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie notwendig sind.
4. Überplanmäßige und außerplanmäßige Auszahlungen oder Aufwendungen, die aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie zu leisten sind, sind abweichend von § 50 Absatz 1 der Kommunalverfassung auch zulässig, wenn deren Deckung nicht gewährleistet ist.

(2) Finanzielle Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie im Sinne von Absatz 1 liegen vor, wenn

1. Mindererträge oder Mindereinzahlungen unmittelbar oder mittelbar durch die SARS-CoV-2-Pandemie entstanden sind oder entstehen oder
2. Mehraufwendungen oder Mehrauszahlungen aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung der Gemeinde unmittelbar oder mittelbar aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie zu leisten waren oder sind.

(3) Die Fristen für die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses 2019 und 2020 gemäß § 60 Absatz 4 und 5 der Kommunalverfassung werden um jeweils ein Jahr verlängert.

(4) Die Regelungen nach Absatz 1 bis 3 gelten für Landkreise und Ämter sowie Zweckverbände, die den Haushalt gemäß § 161 Absatz 1 der Kommunalverfassung führen, entsprechend.

(5) Soweit die Bestimmungen der Haushaltswirtschaft nach §§ 64 Absatz 1, 70b Absatz 3 und 167b Absatz 2 der Kommunalverfassung auf Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen und gemeinsame Kommunalunternehmen anzuwenden sind, gelten für sie die Regelungen nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 und Absatz 2 entsprechend. Für Sondervermögen gemäß § 64 Absatz 2 bis 4 der Kommunalverfassung gilt Absatz 3 entsprechend.

§ 4

Verordnungsermächtigung

Das Ministerium für Inneres und Europa kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass die Regelungen nach § 2 im Jahr 2022 und nach § 3 für das Haushaltsjahr 2022 ganz oder teilweise fortgelten, soweit diese zur Sicherung der Ziele nach § 1 weiterhin erforderlich sind.

§ 5
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.
- (2) Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2021 außer Kraft.

Begründung:

A Allgemeiner Teil

Infolge der massiven Dynamisierung des Infektionsgeschehens der derzeitigen Corona-Pandemie sehen sich die Kommunen des Landes und die Rechtsaufsichtsbehörden über die Kommunen mit dem Problem konfrontiert, dass sich bestimmte Regelungen der Kommunalverfassung, die sich seit Jahren bewährt haben, in der gegenwärtigen Lage als hinderlich für eine effiziente Bewältigung der Pandemie unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der demokratischen Beschlussorgane erweisen.

Dies betrifft vor allem die Regelungen zum Sitzungsgeschehen. Der Meinungs- und Willensbildungsprozess in den Gemeindevertretungen, Kreistagen, Amtsausschüssen, Verbandsversammlungen und ihren Ausschüssen erfordert eine persönliche Anwesenheit der Mandatsträger und muss weitgehend für die Öffentlichkeit zugänglich sein.

Die aktuellen Entwicklungen haben jedoch verdeutlicht, dass das Infektionsgeschehen durch Hygieneregeln, die auch bei Sitzungen einzuhalten waren, allein nicht aufgehalten werden kann. Für die gewählten Mandatsträger bedeutet dies, sich selbst und auch die interessierte Öffentlichkeit einem Infektionsrisiko aussetzen zu müssen, wollen sie ihrem demokratischen Auftrag gerecht werden, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln.

Ein weitgehender vorläufiger Verzicht auf die Mandatsausübung und der damit verbundene Wegfall von Sitzungen hätten letztlich zur Folge, dass die Bürgermeister, Landräte, Amtsvorsteher und Verbandsvorsteher extensiv von ihrem Eilentscheidungsrecht Gebrauch machen müssten. Diesem zuweilen als Demokratiedefizit empfundenen Umstand soll durch dieses Gesetz entgegengewirkt werden, das ein kommunales Sitzungsgeschehen auch unter den Bedingungen einer Pandemie ermöglichen soll. Für Angelegenheiten einfacher Art wird erstmalig auch die Beschlussfassung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren ermöglicht.

Der Gesetzentwurf sieht zudem im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft vorübergehende Standardabsenkungen und Verfahrenserleichterungen für die kommunalen Organe und Verwaltungen vor, um deren Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Diese werden, insbesondere mit Blick auf die nur eingeschränkte Planbarkeit möglicher finanzieller Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie sowie möglicher Unterstützungsleistungen von Bund und Land, von bestimmten haushaltswirtschaftlichen Vorgaben der Kommunalverfassung entlastet.

So ist beispielsweise die jederzeitige Zahlungsfähigkeit auch bei erheblichen Ausfällen von Einzahlungen zu sichern, sodass es einer Flexibilisierung der Kassenkreditaufnahmen bedarf. Zudem ist die kommunale Aufgabenerfüllung auch dann zu gewährleisten, wenn pandemiebedingt notwendige Mehrauszahlungen und -aufwendungen zu leisten sind, für die im Haushalt keine Deckung möglich ist. Gleichzeitig sollen die kommunalen Verwaltungen mit Blick auf die notwendige Schwerpunktsetzung auf die Bewältigung der Folgen der SARS-CoV-2-Pandemie von dem gegenüber nachrangigen gesetzlichen Standards entlastet werden.

Diesen besonderen krisenbedingten Anforderungen tragen die vorübergehenden haushaltswirtschaftlichen befristeten Ausnahmebestimmungen Rechnung. Gleichwohl sind die Abweichungen auf das mit Blick auf die derzeitige besondere Situation Notwendige zu beschränken, die Grundzüge des kommunalen Haushaltsrechts bleiben unangetastet.

Zum Zeitpunkt der ersten weitgehenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens ab Mitte März 2020 („Lockdown“) war es noch möglich, auf der Grundlage der Auslegung des geltenden Haushaltsrechts den Kommunen mit Erlass vom 8. April 2020 („Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts im Rahmen der Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie“, Gz. II 320-174-59000-2011/008-008) entsprechende Leitlinien an die Hand zu geben. Auch für das Haushaltsjahr 2021 wurden den Kommunen auf der Grundlage geltenden Haushaltsrechts beruhende Planungshinweise mit Erlass vom 2. Oktober 2020 („Orientierungsdaten zum Kommunalen Finanzausgleich 2021 für die Haushaltsplanung 2021/Hinweise zum Erreichen des Haushaltsausgleichs und zur Haushaltswirtschaft“, Gz. II 330-176.22200-2020/030-002) bereits zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der aktuellen Entwicklung der SARS-CoV-2-Pandemie ist hingegen abzusehen, dass es für das Haushaltsjahr 2021 entgegen den gegebenen Planungshinweisen von der Kommunalverfassung abweichender Regelungen bedarf, um die kommunale Aufgabenerfüllung weiterhin zu sichern. Hier stößt die reine Rechtsauslegung an gesetzliche Grenzen, da die grundsätzlich bewährten haushaltswirtschaftlichen Regelungen nicht mit Blick auf Krisenzeiten geschaffen worden sind. Dennoch müssen die Erleichterungen und Abweichungen mit Augenmaß erfolgen, damit die haushaltswirtschaftlichen Folgen der SARS-CoV2-Pandemie in einem angemessenen Zeitraum bewältigt werden können.

Andere geeignete Lösungsmöglichkeiten, um in der gegenwärtig herrschenden Zeit einer hochdynamischen Entwicklung der SARS-CoV-2-Pandemie die kommunale Aufgabenerfüllung und die jederzeitige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, bestehen nicht.

Ziel dieses Gesetzes ist wie dargestellt die Sicherung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe und Vertretungen während der akuten pandemischen Lage. Die Bewältigung der möglichen finanziellen Folgen der SARS-CoV-2-Pandemie ist hingegen nicht Gegenstand dieses Gesetzes, zumal diese derzeit noch nicht absehbar sind. Auch die Schaffung allgemeiner kommunalverfassungsrechtlicher Erleichterungen ist mit Blick auf den Ausnahmecharakter dieses Gesetzes nicht eröffnet. Daher konnten diesbezügliche Anregungen des Städte- und Gemeindetags im Rahmen der Verbandsanhörung, beispielsweise zur Deckung nicht pandemiebedingter über- und außerplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen, zur Änderung der Bestimmungen zum Haushaltsausgleich oder zur Änderung von § 27 des Finanzausgleichsgesetzes, im Rahmen dieses Gesetzes nicht aufgegriffen werden.

Rechtssystematisch sollen die Regelungen in einem eigenständigen, befristeten Gesetz außerhalb der Kommunalverfassung erfolgen. Damit wird der Charakter einer übergangsweisen Ausnahmeregelung hervorgehoben. Auf Anregung des Städte- und Gemeindetags wird die Möglichkeit geschaffen, die Regelungen bei einem Fortbestehen der pandemischen Lage durch Rechtsverordnung des Ministeriums für Inneres und Europa mit Wirkung für das Jahr 2022 zu verlängern.

B Besonderer Teil**Zu § 1****Zu Absatz 1**

Mit Absatz 1 stellt der Landtag förmlich fest, dass die Kommunen des Landes durch die SARS-CoV-2-Pandemie besonderen Herausforderungen gegenüberstehen. Mit dieser Feststellung verbunden sein soll ein Signal an die kommunale Ebene, dass sich der Landtag der besonderen Bedeutung handlungsfähiger Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände in Zeiten der Pandemie bewusst ist, nicht nur, weil sie einen wichtigen Beitrag für die Eindämmung des Infektionsgeschehens leisten, sondern in dieser für weite Teile der Bevölkerung schwierigen Zeit auch Garanten eines funktionierenden Gemeinwesens sind.

Zu Absatz 2

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern schafft den gesetzlichen Rahmen für das Tätigwerden der kommunalen Körperschaften. Ihre Regelungen haben sich bewährt und sind den kommunalen Akteuren vertraut. Welche enormen Herausforderungen eine Pandemie an die öffentliche Verwaltung stellt, konnte der Gesetzgeber bei der Schaffung der kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen aber nicht absehen.

Daher bedürfen bestimmte Regelungen der Kommunalverfassung vorübergehend einer Modifikation, um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe und Verwaltungen sowie die Haushaltswirtschaft der Kommunen im Interesse einer effizienten Bewältigung der Pandemie zu gewährleisten. Die Notwendigkeit und das Ziel der im Folgenden geregelten Abweichungen werden durch Absatz 2 klargestellt.

Zu § 2

Die Regelungen der Kommunalverfassung bedingen, dass der Willensbildung und Entscheidungsfindung in den Vertretungsorganen kommunaler Körperschaften und ihren Ausschüssen ein direkter Meinungs-austausch bei gleichzeitiger körperlicher Anwesenheit der Mandatsträger vorausgeht (Präsenzsitzungen) und unter weitgehender Zugänglichkeit der Öffentlichkeit erfolgt (Öffentlichkeitsprinzip). Diese Regelungen erweisen sich vor dem Hintergrund der zur Eindämmung der SARS-CoV-2-Pandemie gebotenen Hygienemaßnahmen als problematisch.

Durch zwischenmenschliche Kontakte, insbesondere in Innenräumen, wird die Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 begünstigt. Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane finden typischerweise über einen Zeitraum von mehreren Stunden statt und beinhalten eine Vielzahl von Wortbeiträgen. Hinzu kommt die Teilnahme einer vor der Sitzung unbestimmbaren Zahl von Personen, die der Öffentlichkeit zuzurechnen sind. Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane bieten daher grundsätzlich ideale Bedingungen für eine Verbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2.

Zwar können die üblichen Hygienemaßnahmen, insbesondere die Einhaltung eines Mindestabstandes zwischen den Personen, das Infektionsrisiko signifikant senken. Allerdings stoßen kleine wie große Gemeinden bei der Suche nach geeigneten Räumlichkeiten, die den gebotenen Abstand zwischen allen anwesenden Personen gewährleisten zu können, zunehmend an ihre Grenzen.

Grundsätzlich bleiben die Gemeinden durch das Eilentscheidungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten auch dann handlungsfähig, wenn eine Sitzung aufgrund des Infektionsgeschehens unmöglich sein sollte. Allerdings sollte es tunlichst vermieden werden, dass die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger gezwungen sind, zwischen der Erfüllung des von ihren Wählerinnen und Wählern erteilten Auftrages und dem Schutz der eigenen Gesundheit abzuwägen.

Um die Sitzungstätigkeit kommunaler Vertretungsorgane aus den genannten demokratieprinzipiellen Erwägungen aufrechtzuerhalten und die Transparenz des demokratischen Entscheidungsprozesses für die Öffentlichkeit auch weiter zu gewährleisten, ohne die Eindämmung der SARS-CoV-2-Pandemie zu gefährden, sollen daher bestimmte organisationsrechtliche Regelungen der Kommunalverfassung durch die folgenden Vorschriften des § 2 modifiziert werden.

Zu Absatz 1

Nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung sind die Sitzungen der Gemeindevertretung grundsätzlich öffentlich. Hierunter ist die so genannte Saalöffentlichkeit zu verstehen, welche die unmittelbare Anwesenheit von interessierten Bürgerinnen und Bürgern sowie von Pressevertretern im Sitzungsraum ermöglichen soll. Das Öffentlichkeitsprinzip wird aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie abgeleitet.

Mit der Regelung in Satz 1 wird es in die Entscheidungsfreiheit der gemeindlichen Vertretungsorgane gestellt, das Gebot der Sitzungsöffentlichkeit dadurch zu erfüllen, dass die Sitzung audiovisuell in einen Raum in der Gemeinde oder über allgemein zugängliche Netze übertragen wird. Dadurch könnten unmittelbare Kontakte zwischen der Gruppe der Mandatsträger und einer unbestimmten Öffentlichkeit vermieden werden, ohne dass die gebotene Teilhabe an der Willensbildung unterbleibt.

Den Raum am Ort der Gemeinde aufzusuchen, für den sich regelmäßig das Rathaus oder ein Bürgerhaus sowie die Amtsverwaltung eignen dürfte, und die Sitzung dort mittels Videoübertragung zu verfolgen, oder aber einen Livestream der Sitzung im Internet aufzurufen, ist ein der interessierten Öffentlichkeit zumutbarer Aufwand. Die Übertragung in Bild und Ton ermöglicht es, in hinreichender Weise an dem Verlauf der gemeindlichen Entscheidungsfindung, also an der Beratung und Beschlussfassung, zu partizipieren.

Satz 2 beinhaltet die Klarstellung, dass eine Sitzung, an der die Öffentlichkeit nach den in Satz 1 genannten Modalitäten teilnehmen kann, als öffentlich im Sinne der kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen gilt, und damit die Anforderungen an das Öffentlichkeitsgebot, das der Landesgesetzgeber selbst ausgestalten kann, erfüllt sind.

Dass die Öffentlichkeit im Vorfeld rechtzeitig Kenntnis von der Übertragung hat, wird durch die Regelung in Satz 3 sichergestellt, wonach in der öffentlichen Bekanntmachung über Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzung auch auf den Ort oder die Erreichbarkeit der Übertragung hinzuweisen ist.

Zu Absatz 2

Dem Sitzungsbegriff der Kommunalverfassung liegt die Vorstellung zugrunde, dass die teilnahmeberechtigten Personen gleichzeitig körperlich in einem Raum anwesend sind. Derartige Präsenzsitzungen bergen jedoch die Gefahr, dass eine mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 infizierte Person das Virus an weitere Teilnehmer, also Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, überträgt.

Um den Gemeinden eine Aufrechterhaltung der Sitzungen ihrer Gremien unter noch weitergehender Reduzierung von Kontakten zu ermöglichen, wird ihnen mit Satz 1 die Befugnis eingeräumt, Sitzungen als Videokonferenz durchzuführen. Dies schließt die Einbeziehung auch nur einzelner Mandatsträgerinnen und Mandatsträger ein (sogenannte Hybridsitzung), die sich beispielsweise deshalb nicht zum Sitzungsort begeben können, weil ihnen dies durch Anordnungen der Gesundheitsbehörden untersagt ist oder aber sie ein hohes Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf im Falle einer Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 haben.

Einzelne Mitglieder des Vertretungsorgans können ausschließlich akustisch, in der Regel mittels Telefon, in eine Videokonferenz einbezogen werden, beispielsweise auch deshalb, weil sie nicht über den für eine Videübertragung erforderlichen Breitbandanschluss verfügen (Satz 2). Durch die Begrenzung auf ein Viertel der Mitglieder ist sichergestellt, dass der Charakter einer Videokonferenz erhalten bleibt. Zweifel an der Person des Teilnehmenden dürfen dadurch allerdings nicht entstehen und müssen mit geeigneten Maßnahmen ausgeschlossen bzw. ausgeräumt werden.

Will die Gemeinde von der Möglichkeit einer Videokonferenz Gebrauch machen, steht sie nach Satz 3 in der Verantwortung, geeignete technische Hilfsmittel bereitzustellen, die den Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern sowie den sonstigen Sitzungsteilnehmern eine adäquate Ausübung ihrer Rechte auf Mitwirkung an der Beratung und Beschlussfassung ermöglicht. Gleichmaßen muss sie den Datenschutz beachten, was insbesondere für die Auswahl etwaiger IT-Verfahren und Software relevant ist.

Abstimmungen, die nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung geheim erfolgen können, dürfen nach Satz 4 in einer Videokonferenz nicht durchgeführt werden, da dieses Sitzungsverfahren die Geheimhaltung des Abstimmungsverhaltens nicht zulässt. Demzufolge können Wahlen im Sinne des § 32 der Kommunalverfassung nur in Präsenzsitzungen durchgeführt werden.

Fehlt es an einem gemeinsamen Sitzungsort, wie es bei Videokonferenzen der Fall ist, kommt eine Teilhabe der Öffentlichkeit nur im Wege der audiovisuellen Übertragung der Konferenz in Betracht. Dementsprechend bestimmt Satz 5, dass die Öffentlichkeit durch das in Absatz 1 geregelte Verfahren zu gewährleisten ist. Mit Satz 6 wird klargestellt, dass die kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen über eine nicht öffentliche Behandlung von Angelegenheiten unberührt bleiben.

Zu Absatz 3

Nach § 17 Absatz 1 der Kommunalverfassung soll die Gemeindevertretung bei öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, die Möglichkeit einräumen, zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft Fragen zu stellen und Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten. Da Einwohnerinnen und Einwohner bei Sitzungen, in denen die Gemeinde von den durch Absatz 1 und 2 geschaffenen Abweichungen Gebrauch macht, nicht im Sitzungsraum anwesend sind und demzufolge weder Fragen stellen noch Vorschläge oder Anregungen unterbreiten können, wird § 17 Absatz 1 der Kommunalverfassung dahingehend modifiziert, dass derartige Anliegen in Textform an die Gemeindevertretung zu richten sind, sodass sie sich mit ihnen befassen kann.

Zu Absatz 4

Mit Satz 1 wird der Gemeindevertretung abweichend von der Kommunalverfassung die Befugnis eingeräumt, jene Angelegenheiten auf den Hauptausschuss zu übertragen, die nach den gesetzlichen Bestimmungen oder dem Ortsrecht der Gemeinde allein ihr vorbehalten sind. Die Regelung verfolgt den Zweck, dass die Gemeindevertretung - ähnlich wie ein Ferienausschuss nach der Bayrischen Gemeindeordnung - ihre Aufgaben vollständig oder auch nur teilweise (Satz 2) auf ein kleineres Gremium delegieren und so eigene Sitzungen in großer Zusammensetzung entbehrlich machen kann. Ein wesentlicher Beitrag zur Infektionsvermeidung unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit ergibt sich aus dieser Regelung vor allem für Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen und demzufolge mitgliederstarken Vertretungsorganen.

Zu beachten ist, dass ein Hauptausschuss, der infolge der Übertragung von Kompetenzen durch die Gemeindevertretung einen Beschluss über die Satzung nach § 10 Absatz 1 des Baugesetzbuches trifft, auch die Abwägungsentscheidung über die im Verfahren eingegangenen Stellungnahmen treffen muss. Bundesrechtlich besteht grundsätzlich das Gebot der Einheit von instantiellem Abwägungsverfahren und sachlicher Abwägungsentscheidung, die in den Satzungsbeschluss mündet. Deshalb wäre beispielsweise eine gemeindliche Praxis rechtswidrig, die Abwägungsentscheidungen ganz oder teilweise abschließend nicht der Gemeindevertretung, sondern einem anderen Gemeindeorgan zuzuweisen und die Gemeindevertreter lediglich den formalen Satzungsbeschluss als solches fassen zu lassen.

Aufgrund der Sonderstellung dieser weitreichenden Übertragungsbefugnis sieht Satz 1 vor, dass die Entscheidung einer hohen demokratischen Legitimation von zwei Dritteln aller Mitglieder des Vertretungsorgans bedarf. Die in Satz 3 vorgesehene Befristung auf höchstens drei Monate stellt sicher, dass eine langfristige, also über den Zeitraum von drei Monaten hinausgehende Kompetenzübertragung nur mittels einer entsprechenden positiven Beschlussfassung (Verlängerung der Übertragung) erfolgen kann. Auch weil der Hauptausschuss ein zu der Gemeindevertretung spiegelbildliches Kräfteverhältnis aufweist, bestehen gegen die weitreichende Übertragung von Kompetenzen keine rechtsstaatlichen Bedenken. Gleichwohl hat die Gemeinde, bevor sie eine Übertragung oder deren Verlängerung beschließt, zu beurteilen, ob die Entwicklung des Infektionsgeschehens unter Berücksichtigung der Verhältnisse vor Ort eine Übertragung erfordert.

Um auszuschließen, dass mit der Übertragung eine Einschränkung der Öffentlichkeit einhergeht, bestimmt Satz 4, dass für Sitzungen des Hauptausschusses, in denen nach Satz 1 übertragene Angelegenheiten behandelt werden, öffentlich sind. § 35 Absatz 4 Satz 4 der Kommunalverfassung findet insoweit keine Anwendung, sodass ein Ausschluss der Öffentlichkeit nur nach Maßgabe des § 29 Absatz 5 Satz 2 bis 4 der Kommunalverfassung erfolgen kann (Satz 5).

Zu Absatz 5

Nach der Kommunalverfassung können Kollegialorgane Beschlüsse nur in Sitzungen fassen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass einer abschließenden Entscheidung eine Herausbildung des Mehrheitswillens durch wechselseitigen Meinungs austausch vorhergehen muss. Um die Vertretungsorgane und ihre Ausschüsse jedoch vom Sitzungszwang zu befreien, soweit sie in Angelegenheiten unmittelbar Beschlüsse fassen wollen, die keiner vorherigen Beratung bedürfen (Angelegenheiten einfacher Art), wird mit Satz 1 erstmals eine Beschlussfassung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren ermöglicht.

Bei diesem Verfahren übermittelt die oder der Vorsitzende den Mitgliedern Anträge auf schriftlichem oder elektronischem Weg mit einer angemessenen Frist zur Rückmeldung ihr oder ihm gegenüber, welche die Zustimmung oder Ablehnung des Verfahrens sowie - bei Zustimmung - die Stimmabgabe in der Sachentscheidung beinhaltet. Nach Ablauf der Frist stellt die oder der Vorsitzende fest, ob ein Beschluss zustande gekommen ist. Die oder der Vorsitzende hat durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass die Stimmabgabe zweifelsfrei einem Mitglied zugeordnet werden kann.

Eine Beschlussfassung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren ist nach Satz 2 nur möglich, sofern alle Mitglieder der Anwendung dieses Verfahrens zustimmen. Dies ist das erforderliche Korrektiv dafür, dass es Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern in Angelegenheiten, über die im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden soll, aufgrund der ausbleibenden Beratung erschwert wird, für ihre Überzeugungen zu werben und auf die Bildung der Mehrheitsmeinung Einfluss zu nehmen. Insofern ist es bereits ausreichend, dass in einer Angelegenheit nur ein einzelnes Mitglied des Vertretungsorgans eine Beratung für erforderlich oder aber das Verfahren aus anderen Gründen für ungeeignet hält, um diese Angelegenheit einer Beschlussfassung außerhalb einer Sitzung zu entziehen. Insofern kann auch darauf verzichtet werden, das Ermessen der Vertretungsorgane dadurch weiter zu beschränken, dass näher definiert wird, was unter Angelegenheiten einfacher Art zu verstehen ist. Das Erfordernis einer Zustimmung aller Mitglieder dürfte in der kommunalpolitischen Praxis eine limitierende Wirkung auf die Anwendung des schriftlichen oder elektronischen Beschlussverfahrens entfalten, sodass eine detaillierte Regelung des Anwendungsbereiches als nicht erforderlich angesehen wird.

Satz 3 ordnet für die Erklärungen der Mitglieder, also für Anträge, für die Zustimmung oder die Ablehnung der Anwendung des Beschlussverfahrens außerhalb einer Sitzung (Verfahrensentscheidung) und für die Abstimmung (Sachentscheidung), grundsätzlich die aus Gründen der Beweisfunktion vorzugswürdige Schriftform an. Um unter den vorhandenen technischen Gegebenheiten eine Anwendung des elektronischen Verfahrens zu erleichtern, können die Gemeinden hier aber auch die Textform zulassen. Damit können Erklärungen auch mittels E-Mail und ohne qualifizierte elektronische Signatur abgegeben werden.

Wie auch bei Videokonferenzen dürfen Abstimmungen, die nach den Bestimmungen der Kommunalverfassung geheim erfolgen können, im schriftlichen oder elektronischen Verfahren nicht durchgeführt werden, da die Geheimhaltung des Abstimmungsverhaltens hier nicht gewährleistet werden kann (Satz 4). Die Durchführung von Wahlen im Sinne des § 32 der Kommunalverfassung bleibt daher Präsenzsitzungen vorbehalten.

Um die gebotene Transparenz der Beschlussfassung zu gewährleisten, sieht Satz 5 eine Bekanntmachung der im schriftlichen oder elektronischen Verfahren gefassten Beschlüsse vor, soweit dem überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner nicht entgegenstehen. Eine solche Einschränkung sieht auch die in § 31 Absatz 3 der Kommunalverfassung geregelte Bekanntmachungspflicht von in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüssen vor.

Zu Absatz 6

Auch wenn es sich hierbei nicht um Angelegenheiten einfacher Art handelt, soll den Gemeinden ermöglicht werden, im schriftlichen oder elektronischen Verfahren darüber zu entscheiden, ob von den in Absatz 1, 2 und 4 vorgesehenen Abweichungen Gebrauch gemacht werden soll. Damit wird das Problem gelöst, dass die Vertretungsorgane auch dann eine Präsenzsitzung in unmittelbarer Anwesenheit der Öffentlichkeit durchführen und die damit einhergehenden Infektionsrisiken in Kauf nehmen müssten, wenn vor Ort mit dem Ziel einer Vermeidung eben dieser Risiken bereits Konsens darüber besteht, ob und auf welche Art und Weise die Regelungen nach Absatz 1, 2 und 4 angewandt werden sollen. Durch die Bezugnahme auf den gesamten Absatz 5 gilt unter anderem, dass eine Beschlussfassung auf diesem Weg nur bei Zustimmung aller Mitglieder zustande kommen kann.

Zu Absatz 7

Aus Gründen der Lesbarkeit wird in den Absätzen 1 bis 6 lediglich auf die Gemeinden abgestellt. Durch Satz 1 wird klargestellt, dass diese Regelungen für Landkreise entsprechend gelten. Da Ämter und Zweckverbände regelmäßig keine beschließenden Ausschüsse bilden, gelten nach Satz 2 für sie nur die in Absatz 1 bis 3 sowie 5 und 6 geregelten Abweichungen.

Zu § 3

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Nach § 43 Absatz 7 der Kommunalverfassung haben Kommunen, wenn der Haushaltsausgleich trotz Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten sowie Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht erreicht werden kann, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen, in dem die Ursachen für den unausgeglichenen Haushalt beschrieben und Maßnahmen dargestellt werden, durch die der Haushaltsausgleich und eine geordnete Haushaltswirtschaft auf Dauer sichergestellt werden.

Durch die Ausnahmebestimmung in Nummer 1 werden Kommunen von dieser Verpflichtung befreit, wenn nur aufgrund der finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie ein Fehlbetrag oder negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen entstanden ist oder entsteht. Hierbei ist maßgeblich, dass ein solches Konzept lediglich Maßnahmen zur finanziellen Bewältigung der Pandemie zum Inhalt hätte, wobei diese finanziellen Belastungen aufgrund der nicht absehbaren Entwicklung der Pandemie sowie möglicher finanzieller Unterstützungsleistungen durch Bund und Land nicht valide einschätzbar sind. Daher lässt sich der tatsächliche, durch kommunale Maßnahmen zu deckende Konsolidierungsbedarf aktuell nicht abschließend bestimmen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kommunen nicht auch während der SARS-CoV-2-Pandemie gehalten sind, entsprechend den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu handeln und in der Haushaltsdurchführung - gegebenenfalls auch mit haushaltswirtschaftlichen Sperrern - darauf hinzuwirken haben, dass ein mögliches pandemiebedingtes Haushaltsdefizit vermieden oder zumindest begrenzt wird. Die gegenwärtig unsichere und nur eingeschränkt planbare Finanzlage stellt jedoch keine tragfähige Basis für ein langfristig und strategisch ausgerichtetes Haushaltssicherungskonzept dar.

Die Ausnahmebestimmung ist zudem entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung auf pandemiebedingte Entwicklungen begrenzt; sofern eine Kommune aus anderen Gründen im Haushaltsjahr 2021 erstmalig ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen und zu beschließen haben sollte, gilt die Ausnahme nicht. Aber auch in diesem Fall können pandemiebedingte Jahresfehlbeträge und/oder jahresbezogene negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen aus den genannten Gründen bei der Bemessung des Konsolidierungsbedarfs zunächst außer Betracht bleiben.

Entsprechendes gilt für die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts. Sofern allein pandemiebedingte negative Abweichungen vom beschlossenen Haushaltssicherungskonzept vorliegen, kann die Fortschreibung entfallen. Erfordern sonstige negative Abweichungen die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts, können die pandemiebedingten Fehlbeträge und/oder negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen bei der Bemessung des Konsolidierungsbedarfs unberücksichtigt bleiben. Dadurch werden die kommunalen Verwaltungen und Organe von Verwaltungsaufwand entlastet.

Tatsächlich entstandene finanzielle Belastungen der SARS-CoV-2-Pandemie wären gleichwohl, soweit sie nicht bereits durch Bundes- und Landeshilfen sowie Konsolidierungshilfen ausgeglichen werden, in nachfolgenden Haushaltsjahren im Rahmen der Haushaltssicherung aufzugreifen und abzubauen.

Zu Nummer 2

Der Höchstbetrag der Kassenkredite kann nur im Rahmen einer Haushaltssatzung beziehungsweise einer Nachtragshaushaltssatzung festgesetzt werden (§ 45 Absatz 3 Nummer 2, § 48 Absatz 1 Satz 2 der Kommunalverfassung)

Bereits mit dem genannten Erlass vom 2. Oktober 2020 wurde den Kommunen für das Haushaltsjahr 2021 empfohlen, bei der Festsetzung des Höchstbetrags der Kassenkredite in der Haushaltssatzung 2021 einen angemessenen „Risikozuschlag“ zu berücksichtigen.

Soweit dieser mit Blick auf die derzeit teilweise unvorhersehbaren Entwicklungen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit gleichwohl nicht ausreicht oder die Gemeinde zu Beginn des Haushaltsjahres 2021 noch keine Haushaltssatzung beschlossen hat, kann sich kurzfristig ein Anpassungsbedarf ergeben. Mit der Regelung nach Nummer 2 wird daher ermöglicht, den Höchstbetrag der Kassenkredite durch Beschluss der Gemeindevertretung bei Bedarf unabhängig von der Festsetzung in einer Haushaltssatzung oder, soweit diese bereits in Kraft getreten ist, der Festsetzung in einer Nachtragshaushaltssatzung anzupassen. Dadurch dient die Regelung der Flexibilisierung und Verwaltungsvereinfachung und trägt den besonderen krisenbedingten Unwägbarkeiten Rechnung.

Der Beschluss bedarf bei Überschreitung des genehmigungsfreien Höchstbetrags gleichwohl der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde und ist insoweit auch überprüfbar, dies wird durch den Verweis auf § 53 Absatz 3 der Kommunalverfassung klargestellt.

Sofern die Gemeindevertretung hingegen bereits den Beschluss zu einer Haushaltssatzung und damit auch zu einem Höchstbetrag der Kassenkredite gefasst hat, kann bis zum Inkrafttreten der Satzung noch ein Änderungsbeschluss gefasst werden, sodass insoweit keine Abweichung vom regulären Verfahren erforderlich ist. Gleiches gilt für eine bereits beschlossene Nachtragshaushaltssatzung bis zu deren Inkrafttreten.

Zu Nummer 3

Nach § 48 Absatz 2 Nummer 1 und 2 der Kommunalverfassung haben Kommunen unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen, wenn sich zeigt, dass im Ergebnishaushalt ein erheblicher Fehlbetrag entstehen, ein bereits ausgewiesener Fehlbetrag sich wesentlich erhöhen, im Finanzhaushalt ein erheblicher negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen entstehen oder ein bereits ausgewiesener negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen sich wesentlich erhöhen wird oder im Ergebnishaushalt bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen bei einzelnen Aufwandspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen erheblichen Umfang getätigt werden sollen oder müssen. Entsprechendes gilt im Finanzhaushalt für Auszahlungen.

Die Vorbereitung des Beschlusses einer Nachtragshaushaltssatzung und des zugehörigen Nachtragshaushaltsplans bindet erhebliche Verwaltungskraft. Auch die Beratungen in den Ausschüssen und in der Vertretung sind zeitaufwendig.

Zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe und Verwaltungen, aber auch, weil die finanziellen Auswirkungen der Pandemie nur eingeschränkt planbar sind, wird insoweit für das Haushaltsjahr 2021 die gesetzliche Ermächtigung geschaffen, von einer Nachtragshaushaltssatzung abzusehen, wenn ohne die Einbeziehung der finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie keine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen wäre.

Zudem wird die Möglichkeit der Schaffung zusätzlicher Stellen im Stellenplan ohne Nachtragshaushaltssatzung und Nachtragsstellenplan eröffnet, um zur Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie notwendige zusätzliche Bedienstete, insbesondere für Gesundheitsämter und Ordnungsämter, kurzfristig einstellen zu können.

Zu Nummer 4

Nach § 50 Absatz 1 der Kommunalverfassung sind überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nur zulässig, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Nach Absatz 3 gilt dies entsprechend für Maßnahmen, die überplanmäßige oder außerplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen nach sich ziehen können.

Aufgrund der vorübergehenden Aussetzung der Verpflichtung zur Erstellung einer Nachtragshaushaltssatzung im Haushaltsjahr 2021 nach Nummer 3 ist der Anwendungsbereich von § 50 Absatz 1 der Kommunalverfassung zu erweitern. Hierbei ist maßgeblich, dass Haushaltsansätze zu Aufwendungen und Auszahlungen neben der Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit nach § 14 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik grundsätzlich nur durch Nachträge oder über- und außerplanmäßige Auszahlungen oder Aufwendungen veränderbar sind.

Da bei finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie nach Nummer 3 keine Nachtragshaushaltssatzung erstellt werden muss, korrespondiert damit, dass notwendige pandemiebedingte über- oder außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen auch ohne Angabe der Deckung geleistet werden können. Zudem gilt auch hier, dass durch die pandemiebedingten Unwägbarkeiten die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Deckung derzeit nicht valide bestimmbar ist.

Die Regelung dient daher der Sicherung der kommunalen Aufgabenerfüllung während der SARS-CoV-2-Pandemie.

Zu Absatz 2

Absatz 2 definiert, was unter „finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie“ im Sinne des Absatzes 1 zu verstehen ist.

Nummer 1 umfasst die Minderung von Erträgen und Einzahlungen, die mit der SARS-CoV-2-Pandemie in Zusammenhang stehen. Dies umfasst sowohl unmittelbare Folgen der Einschränkungen, wie beispielsweise den Wegfall von Gebühren durch die Schließung kommunaler Einrichtungen oder den Ausfall von Veranstaltungen, als auch mittelbare Folgen, wie beispielsweise Gewerbesteuerausfälle durch Stundung und Erlass von Forderungen und die Verringerung der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Nach Nummer 2 sind zudem Aufwendungen und Auszahlungen, die mit der SARS-CoV-2-Pandemie in Zusammenhang stehen und zu denen die Kommune rechtlich, das heißt gesetzlich oder vertraglich verpflichtet ist, umfasst. Dies betrifft neben unmittelbaren Auswirkungen, wie beispielsweise Mehraufwendungen und -auszahlungen für den Gesundheitsdienst sowie für Kindertageseinrichtungen und Schulen zur Einhaltung der rechtlichen Vorgaben auch mittelbare Auswirkungen wie einen höheren Verlustausgleich an kommunale Unternehmen und Beteiligungen oder gestiegene Aufwendungen und Auszahlungen für soziale Leistungen. Aufwendungen und Auszahlungen für die Wahrnehmung freiwilliger Leistungen, beispielsweise die Unterstützung der örtlichen Privatwirtschaft, sind hingegen nicht von den Ausnahmebestimmungen umfasst, da diese von der Kommune steuerbar und daher vermeidbar sind.

Entsprechend den Hinweisen im Erlass vom 2. Oktober 2020 sollen die finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie im Vorbericht zum Haushaltsplan 2021 dargestellt und erläutert werden, damit diese für die Vertretung und die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sind.

Zu Absatz 3

Nach § 60 Absatz 4 der Kommunalverfassung ist der Jahresabschluss innerhalb von fünf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen, und nach Absatz 5 beschließt die Vertretung über die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses bis spätestens zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Haushaltsjahres. Im Jahr 2020 wäre danach der Jahresabschluss 2019 und im Jahr 2021 der Jahresabschluss 2020 auf- und festzustellen.

Die Verwaltungen sind aktuell vorrangig damit befasst, Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie umzusetzen, beispielsweise SARS-CoV2-Kontaktketten nachzuvollziehen. Bei diesen unter den derzeitigen Bedingungen prioritären Aufgaben werden die Gesundheitsämter personell durch andere Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, auch aus den Kämmereien, unterstützt. Zudem sind die Kämmereien auch durch Anträge auf Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen stark belastet. Die Fristverlängerung um jeweils ein Jahr ermöglicht den Verwaltungen, die Verwaltungskraft auf die derzeit vordringlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der SARS-CoV2-Pandemie zu konzentrieren.

Zu Absatz 4

Durch die Regelung in Absatz 4 wird klargestellt, dass die Ausnahmebestimmungen für Landkreise, Ämter und Zweckverbände, deren Haushaltswirtschaft sich ebenfalls nach den in Bezug genommenen Regelungen der Kommunalverfassung richtet, entsprechend gelten.

Zu Absatz 5

Durch die Regelung wird erreicht, dass Eigenbetriebe, Kommunalunternehmen und gemeinsame Kommunalunternehmen von den in Absatz 1 Nummer 1 und 2 geregelten Abweichungen profitieren, soweit sie eingeschränkt den Bestimmungen über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden unterliegen.

Zudem werden die Fristen zur Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen auf Anregung des Städte- und Gemeindetags ebenfalls für Sondervermögen nach § 64 Absatz 2 bis 4 der Kommunalverfassung verlängert, da auch diese in der Regel von den Kommunalverwaltungen aufzustellen und zu prüfen sind.

Zu § 4

Derzeit kann noch nicht verlässlich prognostiziert werden, ob die pandemische Lage auch in 2022 noch Ausnahmebestimmungen von der Kommunalverfassung nach den §§ 2 und 3 erfordern kann. Dem trägt die auf Anregung des Städte- und Gemeindetages aufgenommene Verordnungsermächtigung für das Ministerium für Inneres und Europa Rechnung. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, die vom Gesetzgeber beschlossenen Abweichungen bei Bedarf bis zum 31. Dezember 2022 zu verlängern. Insbesondere für die haushaltsrechtlichen Regelungen nach § 3 kann eine solche Verlängerung angezeigt sein, da die Haushaltsplanung immer für ein ganzes Haushaltsjahr erfolgt und die Kommunen mit dieser überwiegend bereits Mitte 2021 beginnen und insoweit Planungssicherheit benötigen. Aber auch für die organisationsrechtlichen Abweichungen kann mit Blick darauf, dass der weitere Verlauf der SARS-CoV-2-Pandemie derzeit nicht valide prognostizierbar ist, noch in 2022 ein Bedarf für eine Verlängerung der mit § 2 getroffenen Regelungen bestehen.

Zu § 5**Zu Absatz 1**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Zu Absatz 2

Die Regelung über das Außerkrafttreten des Gesetzes mit Ablauf des 31. Dezember 2021 basiert auf der derzeitigen Einschätzung, dass sich das Infektionsgeschehen im Verlauf des Jahres 2021 aufgrund der zu erwartenden Impfmöglichkeiten zwar erheblich verringern wird, gleichwohl nicht mit einer vollständigen Impfung der gesamten Bevölkerung im Jahr 2021 zu rechnen ist (Einschätzung der Ständigen Impfkommission beim Robert-Koch-Institut). Auswirkungen der Pandemie auf die Kommunen, die organisations- und haushaltsrechtliche Abweichungen erforderlich machen, werden daher für das gesamte Jahr 2021 erwartet.

Das Gesetz soll seinem Ausnahmecharakter entsprechend zunächst auf den derzeit mit hinreichender Sicherheit abzusehenden Zeitraum befristet werden. Soweit die weitere Entwicklung der pandemischen Lage in 2021 gleichwohl eine Verlängerung der Abweichungen erfordern sollte, ist in § 4 eine mögliche Verlängerung der Abweichungen längstens bis Ende 2022 durch Rechtsverordnung eröffnet worden