

## **BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT**

**des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung**  
**- Drucksache 7/5581 -**

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

### **A Problem**

Die Kommunen des Landes und die Rechtsaufsichtsbehörden über die Kommunen sehen sich infolge der massiven Dynamisierung des Infektionsgeschehens der derzeitigen Corona-Pandemie mit dem Problem konfrontiert, dass sich bestimmte Regelungen der Kommunalverfassung 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 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**

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, 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.

Durch Paragraph 2 Absatz 3 wird die Möglichkeit eröffnet, Einwohnerinnen und Einwohner für die Dauer der Fragestunde via Chat zuzuschalten und ihnen so die Möglichkeit zu bieten, auch unter Pandemiebedingungen ihre Fragen, Vorschläge und Anregungen direkt an die Gemeindevertretung zu richten.

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.

Durch Paragraph 2 Absatz 4 Satz 4 wird ein mit der Übertragungsbefugnis korrespondierendes Rückholrecht der Gemeindevertretungen sichergestellt. Mit einer qualifizierten Mehrheit können auf den Hauptausschuss übertragende Angelegenheiten jederzeit wieder aufgehoben werden.

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.

Die Beschlüsse des Innen- und Europaausschusses schaffen unter anderem die Möglichkeit, dass Einwohnerinnen und Einwohner während der Dauer der Fragestunde per Chat zugeschaltet werden und ihre Fragen, Vorschläge und Anregungen direkt an die Gemeindevertretung richten können. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass die Gemeindevertretung ein mit der Übertragungsbefugnis korrespondierendes Rückholrecht hat, indem sie auf den Hauptausschuss übertragene Angelegenheiten mit qualifizierter Mehrheit jederzeit wieder an sich ziehen kann. Dies gewährleistet, dass die Gemeindevertretung stets Herrin des Verfahrens bleibt.

### **Mehrheitsentscheidung im Ausschuss**

#### **C Alternativen**

Keine.

#### **D Kosten**

Kommunale Körperschaften, die von den Ausnahmestimmungen 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.

## **Beschlussempfehlung**

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/5581 mit den folgenden Maßgaben und im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Dem § 2 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen kann die Möglichkeit eröffnet werden, dass dies auch mittels elektronischer Kommunikation in Echtzeit erfolgt.“

2. In § 2 Absatz 4 wird nach Satz 3 folgender Satz eingefügt:

„Die Gemeindevertretung kann Angelegenheiten, die sie nach Satz 1 übertragen hat, mit der Mehrheit aller Mitglieder jederzeit an sich ziehen.“

3. In § 2 Absatz 6 wird die Angabe „Absatz 1, 2 und 4“ durch die Angabe „Absatz 1 und 2“ ersetzt.

Schwerin, den 14. Januar 2021

**Der Innen- und Europaausschuss**

**Sebastian Ehlers**

Vorsitzender und Berichterstatter

## **Bericht des Abgeordneten Sebastian Ehlers**

### **I. Allgemeines**

Der Landtag hat in seiner 104. Sitzung am 9. Dezember 2020 den Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie auf Drucksache 7/5581 in Erster Lesung beraten und an den Innen- und Europaausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat sich in seiner 97. Sitzung am 9. Dezember 2020 darauf verständigt, dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Vorsitzenden der Stadtvertretung der Stadt Lübtheen, der Präsidentin der Bürgerschaft der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, der Kreistagspräsidentin des Kreistages des Landkreises Vorpommern-Rügen, Herrn Prof. Dr. Uwe Kischel, der Bürgermeisterin der Stadt Pasewalk, dem Bürgermeister der Gemeinde Süderholz, dem Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald, dem Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern sowie Herrn Dr. Thomas Darsow die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zu eröffnen. Von dieser Möglichkeit haben der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Vorsitzende der Stadtvertretung der Stadt Lübtheen, die Bürgermeisterin der Stadt Pasewalk, der Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald, der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern sowie Dr. Thomas Darsow Gebrauch gemacht. Die Stellungnahmen werden unter Punkt II. 1. dargestellt.

Im Zuge des Beratungsverfahrens hat der Innen- und Europaausschuss das Ministerium für Inneres und Europa gebeten, gemäß der am 30. Juli 2020 in Kraft getretenen „Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen bei Gesetzesinitiativen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern“ mögliche mit dem Gesetzentwurf verbundene Auswirkungen auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung zu überprüfen. Im Ergebnis der Prüfung hat das zuständige Fachressort festgestellt, dass mit der Einführung keine Beschränkungen beim Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung verbunden sind. Der Ausschuss hat das Prüfungsergebnis zur Kenntnis genommen und diesem nicht widersprochen.

Der Innen- und Europaausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 100. Sitzung am 14. Januar 2021 abschließend beraten und der Beschlussempfehlung mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der Fraktion DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD zugestimmt.

## II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

### 1. Ergebnisse der schriftlichen Anhörung

Im Folgenden werden die wesentlichen Anmerkungen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den Stellungnahmen zu der schriftlichen Anhörung dargelegt.

Der **Vorsitzende der Stadtvertretung der Stadt Lübbtheen** sowie der **Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald** haben keine Einwendungen oder Ergänzungen gegen den Gesetzentwurf erhoben.

Der **Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat erklärt, dass durch den neu aufgenommenen Absatz 5 in Paragraf 3 nunmehr eine Einbeziehung von Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen in den Anwendungsbereich der Regelungen zur Haushaltswirtschaft erfolge. Dies, wie auch die generelle Zielsetzung des Gesetzes sowie die Möglichkeit einer Verlängerung der Geltungsdauer bis zum Ende des Jahres 2022, werde begrüßt und mitgetragen. Positiv zu bewerten sei zudem, dass es den Gebietskörperschaften selbst überlassen bleibe, in welchem Umfang sie von den gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch machten. Im Rahmen der Verbandsanhörung hätten die Landkreise auf den mit der Gesetzesumsetzung verbundenen Verwaltungsaufwand, den in technischer Hinsicht anfallenden Aufwand sowie mögliche Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung hingewiesen. So habe der Landkreis Rostock darauf hingewiesen, dass die Einräumung der Möglichkeiten in der Praxis einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten werde. Dies beginne schon mit den notwendigen technischen Anschaffungen unter Beachtung der vergaberechtlichen Vorschriften. Im Weiteren werde ein erheblicher organisatorischer Aufwand, insbesondere bei der Organisation von Videokonferenzen, anfallen, wenn alle Mandatsträger in die Lage versetzt werden müssten, an einer synchronen Übertragung von Bild und Ton teilzunehmen. Mit Gremien ab einer gewissen Größe dürfte auch die Durchführung einer solchen Sitzung an praktische Grenzen stoßen. Mit Blick auf die Möglichkeiten des Livestreams in öffentlich zugängliche Netze müsse zunächst ein Konsens innerhalb der betreffenden Gremien herbeigeführt werden, wobei die näheren und derzeit in der Diskussion befindlichen Fragen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit offenblieben. Fraglich sei, ob die Auslagerung der Öffentlichkeit in einen entsprechenden Nebenraum zur Sitzung mit einer Übertragung in Bild und Ton am Ende die gewünschten Effekte erziele und sich als praktikabel erweise. Dass die eingeräumten Möglichkeiten zeitnah mit Blick auf die in dieser Zeit ohnehin angespannte Personal- und Finanzsituation überhaupt umgesetzt werden könnten, sei zweifelhaft. In Abwägung aller Gesichtspunkte erscheine allein die Einräumung dieser Möglichkeiten auch in Ansehung der nachvollziehbaren Grundgedanken eher als kontraproduktiv. Wesentlich effizienter und in der Praxis leichter umsetzbar, wenn auch mit massiveren Eingriffen in den Öffentlichkeitsgrundsatz sowie die Präsenzpflcht verbunden, sei beispielsweise ein vorübergehender Ausschluss der Öffentlichkeit oder eine schriftliche Beteiligung im Vorfeld. Auch die bereits im Frühjahr praktizierte Möglichkeit der Beschlussfassung im Umlaufverfahren habe sich im Ergebnis als handhabbar erwiesen. Dieses Vorgehen sei zudem mittlerweile erprobt und umfangreich dokumentiert. Die Durchführung vorbereitender Telefonkonferenzen mit den Haupt- bzw. Kreisausschüssen könne den notwendigen Meinungs- und Willensbildungsprozess abrunden.

Der Fokus sollte stärker auf die Sondersituation gelegt werden. Damit werde letztlich eine höhere Eingriffsintensität ermöglicht. Vor allem Eilentscheidungen, auch über einen längeren Zeitraum, stellten eine hinreichende Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Aufgabenwahrnehmung dar, insbesondere dann, wenn es wie im Falle der Landkreise wesentlich um die Wahrnehmung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis gehe und sich Vorlagen der Verwaltung auf Gesichtspunkte der Aufgabenerledigung konzentrierten. Eine telefonische Vorabstimmung etwa mit dem Haupt- oder Kreisausschuss erhöhe die demokratische Legitimation dazu. Oberste Priorität solle die Bekämpfung der unmittelbaren Folgen der Pandemie haben. Die zu erwartenden organisatorischen Aufwände, Diskussionen und Fragen rund um die hier vorgeschlagenen Möglichkeiten würden diesem Ziel nicht gerecht werden.

**Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat den Gesetzesentwurf begrüßt. Die aufgezeigten Alternativen könnten wie auch die organisationsrechtlichen Regelungen im Paragrafen 2 sowohl von größeren als auch von kleineren Kommunen angewandt werden. Ebenfalls begrüßt würden die haushaltsrechtlichen Erleichterungen. Richtig und notwendig sei vor allem die Verordnungsermächtigung zur Verlängerung der Ausnahmeregelungen. Im Zuge der Corona-Pandemie und des gleichzeitigen Landtagswahljahres sei eine begrenzte Ausnahme erforderlich, über deren Inanspruchnahme dann für die im Sommer 2021 beginnenden Haushaltsplanungen der Kommunen für 2022 entschieden werden könne. Angeregt werde die Erweiterung der Abweichungen auch für coronabedingtes Verfehlen des Haushaltsausgleiches. Die vorgeschlagenen Erleichterungen seien unterjährig sehr hilfreich. Sie änderten jedoch die grundsätzliche Situation der Kommunen nicht, die durch die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen könnten. Besonders betroffen seien Kommunen, deren Haushaltsausgleich bereits derzeit nicht beziehungsweise durch die Corona-Pandemie künftig aufgrund der erheblichen Haushaltsabweichungen, insbesondere durch prognostizierte Steuereinbrüche, nicht mehr darstellbar seien. Mit dieser gesetzlichen Abweichung würden auch die Rechtsaufsichtsbehörden zeitlich befristet von den ansonsten zunehmenden rechtsaufsichtlichen Genehmigungspflichten entlastet werden. Bei der Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit auch in der Mittelfristigen Finanzplanung sollten die coronabedingten finanziellen Mehrbelastungen befristet ausgeschlossen werden können. Vorgeschlagen werde ferner die Erweiterung der Zulässigkeit von überplanmäßigen oder außerplanmäßigen Auszahlungen oder Aufwendungen, auch für nicht coronabedingte über- oder außerplanmäßige Aufwendungen, bei denen die Deckung nur deshalb nicht gewährleistet werden könne, weil es coronabedingte Mehraufwendungen/-auszahlungen oder Mindererträge/-einzahlungen gebe. Auch in diesen Fällen handele es sich um streng coronabedingte Abweichungen. Ebenfalls für erforderlich erachtet werde die Erweiterung der Zulässigkeit von überplanmäßigen oder außerplanmäßigen Auszahlungen oder Aufwendungen für coronabedingte überplanmäßige oder außerplanmäßige Mehraufwendungen/-auszahlungen, bei denen die Deckung aus Überschüssen aus Vorjahren zwar möglich sei, die Überschüsse aber für andere wichtige Aufgaben benötigt würden. Auch hier handele es sich um eine coronabedingte Sondersituation. Die Kommunen sollten nicht gezwungen sein, sich lediglich der Corona-Bekämpfung zu widmen, sondern weiterhin ihre Daseinsvorsorgeaufgaben erfüllen und als Auftraggeber Beschäftigung sichern und strategisch wichtige Vorhaben weiter vorantreiben können. Wenn Überschüsse aus Vorjahren vorrangig zur Deckung von coronabedingten über-/außerplanmäßigen Auszahlungen oder Aufwendungen zu verwenden seien, stünden sie für den ursprünglich vorgesehenen Zweck nicht mehr zur Verfügung.

Damit stünden dann diese anderen ebenfalls wichtigen Maßnahmen nicht mehr zur Verfügung. Erklärtes Ziel sei die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen. Zur Handlungsfähigkeit gehörten indes nicht nur Aufgaben der Corona-Bekämpfung und Pflichtaufgaben, sondern auch die für das Gemeinwesen oft sehr wichtigen freiwilligen Aufgaben. Daher werde um die Aufnahme dieser Erleichterungen gebeten. Den Städten und Gemeinden sei einzuräumen, eigenverantwortlich über die Nutzung der zusätzlichen Möglichkeiten zu entscheiden. Die Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen erfordere flexible Handlungsmöglichkeiten vor Ort. Das Risiko für das Land sei begrenzt, da die Erleichterungen nur ein beziehungsweise bei Verlängerung über die Verordnungsermächtigung nur für zwei Jahre gelten würden und die finanziellen Folgen von den Kommunen selbst zu tragen seien. Die finanzielle Flexibilität sei auch notwendig, damit die Kommunen gemeinsam mit dem Land weiter an der Bewältigung der Krise arbeiten könnten. Ebenfalls angeregt werde, in einem neuen Artikel des Gesetzentwurfes Abweichungen von den Voraussetzungen des Paragraphen 27 FAG M-V für die Dauer der Befristung vorzunehmen. Wenn durch coronabedingte Mehraufwendungen/-auszahlungen oder Mindererträge/-einzahlungen Städte und Gemeinden die Voraussetzungen des Paragraphen 27 FAG M-V verfehlten, sollten diese zeitlich befristeten Sonderlasten für die Geltungsdauer des Gesetzes bei der Prüfung der Voraussetzungen außer Betracht bleiben können. Keine Stadt und keine Gemeinde solle in 2021 und 2022 coronabedingt auf die Zahlungen aus dem Paragraphen 27 FAG M-V verzichten müssen. Wichtig sei, dass Ausnahmen aber nur auf die coronabedingten Folgen beschränkt blieben. Es werde eine Evaluierung des FAG M-V bereits zu diesem Zeitpunkt angeregt. Wegen der 2021 anstehenden Landtagswahlen sei zu befürchten, dass eine spätere Gesetzesinitiative nicht mehr zeitgerecht in Kraft gesetzt werden könnte.

Die **Bürgermeisterin der Stadt Pasewalk** hat angemerkt, da vor allem viele kleinere und ländlicher liegenden Gemeinden nicht in der Lage seien, die technischen Anforderungen umzusetzen, seien klare Regelungen zu einem Verfahren mit Umlaufbeschlüssen vorteilhafter. Des Weiteren solle auch bei der Durchführung von Telefonkonferenzen, hybriden oder ausschließlichen Videokonferenzen das Mittel des Umlaufbeschlusses verbindlich sein. Dies ermögliche eine sehr nachvollziehbare Dokumentation der gefassten Beschlüsse und lasse damit keinen Spielraum, getroffene Entscheidungen anzuzweifeln. Auch Änderungsanträge könnten in einem solchen Verfahren entschieden werden. Es erfolge dann eine Einberufung eines erneuten Sitzungstermins im jeweiligen gewählten Verfahren zur endgültigen Entscheidung. Zusätzlich könne auch dieses Umlaufverfahren im eingeschränkten Rahmen für zu treffende Eilentscheidungen des Bürgermeisters nach Paragraph 38 Absatz 4 der Kommunalverfassung eingesetzt werden. Dies stärke die Rechte der Abgeordneten und beziehe diese mehr in die zu treffenden Entscheidungen ein. Die in Paragraph 3 Absatz 1 Nummer 1 benannten Abweichungen zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes seien nicht weit genug gefasst. Hier solle die Erstellung grundsätzlich für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 entbehrlich sein, ungeachtet ob die Gründe ausschließlich der Pandemie zuzuordnen seien. Aktuell seien die Maßnahmen, die im Sicherungskonzept zu beschließen seien, teilweise nicht einschätzbar und die Annahmen viel zu vage, wie die wirtschaftliche Entwicklung und die Unterstützung zum Beispiel des Landes sich in den nächsten Monaten entwickeln werde. Die im Paragraphen 3 Absatz 3 genannten Fristverlängerungen dürften im Umkehrschluss für die betroffenen Kommunen nicht dazu führen, dass bei einer rechtzeitigen Erstellung der Jahresabschlüsse nach dem FAG M-V die Entschuldungshilfen nicht gezahlt würden. Entstandene Haushaltsdefizite, die eindeutig auf die Pandemie zurückzuführen seien, dürften nicht dazu führen, dass dieser Kommune die Entschuldungshilfen erst wieder nach Ablauf von drei Jahren zustünden.

Die Kommunen seien gemäß Paragraf 43 der Kommunalverfassung verpflichtet, bei der Aufstellung der Haushaltsplanung einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Ausnahme zur Pflicht der Erstellung eines solchen Haushaltes, zumindest für das Jahr 2022 könne bei der Planung für das laufende Haushaltsjahr und für das kommende Haushaltsjahr 2022 dazu führen, dass aufgrund von Zahlungseinbrüchen oder zu erwartenden Mindereinnahmen, zum Beispiel bei den Zuweisungen des Landes im Zusammenhang mit der Pandemie, gerade in den Bereichen der Rotstift angesetzt werde, die für die private Wirtschaft zu verminderten Aufträgen führten. Gerade für den Bereich der „freiwilligen“ Leistungen im künstlerischen und freischaffenden Bereich sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um besondere Einsparungen seitens der Kommunen zu vermeiden. Denkbar sei auch ein Ausgleich des Haushaltsdefizites, welches einer Kommune nur aus der Pandemie heraus entstanden sei, durch Landesmittel, sodass besondere Sparbemühungen der betroffenen Kommune nicht nötig würden.

Der **Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern** hat erklärt, das Ziel des Gesetzesentwurfes sei nachvollziehbar. Allerdings müsse insbesondere für die haushaltsrechtlichen Regelungen der Bedarf an einer Abweichung von der bestehenden Rechtslage genauer dargelegt werden. Der Prozess und das Ergebnis der Bedarfsermittlung sollten genauer geschildert und sodann die Notwendigkeit sowie Geeignetheit der zu treffenden Regelungen dargelegt werden. Grundsätzlich sei dafür Sorge zu tragen, dass die Ausnahmen im Gesetz nicht dazu genutzt würden, missliebige Verpflichtungen aufzuweichen oder zu umgehen und die Ursachen von Versäumnissen aus der Vergangenheit intransparent zu machen. Die Ausnahmeregelungen sollten in einem eigenständigen, befristeten Gesetz außerhalb der Kommunalverfassung getroffen werden. Der Landesrechnungshof vertrete daher die Auffassung, dass diese Ausnahmeregelungen bei Bedarf einen hohen Detailgrad aufweisen müssten, da ergänzende Regelungen nicht vorgesehen seien. Es werde angeregt den Charakter der Regelungen in Paragraf 2 als Ausnahmevorschrift deutlicher hervorzuheben. Die Kommunen sollten bei Nutzung der Ausnahmen dazu verpflichtet werden, eigenverantwortlich und nach pflichtgemäßem Ermessen fortlaufend zu prüfen, ob und inwieweit eine solche Nutzung noch erforderlich sei. Ziel solle sein, sobald wie möglich dem Sinn und Zweck der ursprünglichen Regelungen wieder Rechnung zu tragen. Der Landesrechnungshof gehe davon aus, dass die sichere IT-technische und datenschutzgerechte Umsetzung der Regelungen in den Absätzen 1 und 2 des Paragrafen 2 gerade bei kleinen Kommunen intensiv beratend begleitet und gegebenenfalls aufsichtsrechtlich beurteilt werden müsse. Vorbereitend seien daher zum Beispiel die technischen und rechtlichen Anforderungen an die Umsetzung zu spezifizieren. Die für die Beratung erforderlichen Ressourcen seien rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Näher zu klären seien die Anforderungen, zum Beispiel für eine Feststellung der Identität der Sitzungsteilnehmer, die ordnungsgemäße Sitzungsleitung und die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte. Ein Missbrauch müsse ebenfalls durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen werden. Auch bei den Sitzungen unter Nutzung der vorgesehenen technischen Möglichkeiten sei der Ausschluss der Öffentlichkeit bei Vorliegen der Voraussetzungen sicherzustellen. Die eingesetzte Technik müsse dies ermöglichen. Unbefugte Dritte dürften der Beratung und Beschlussfassung nicht folgen können. Soweit die Regelung in Paragraf 17 Absatz 1 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern dahingehend modifiziert werden solle, dass Fragen, Vorschläge und Anregungen in Textform an die Vertretung zu richten seien, müsse ein Missbrauch durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen werden. Angeregt werde die Prüfung einer Regelung von Zuschaltungen aus dem „Zuschauerraum“, um nicht ausschließlich auf die Textform angewiesen zu sein.

Das Erfordernis der Nutzung müsse auch bei Paragraph 2 Absatz 4 fortlaufend geprüft werden. Nach eigenverantwortlichem, pflichtgemäßem Ermessen sei gegebenenfalls bereits vor Ablauf der Frist von drei Monaten eine Entscheidung zur Rücknahme der Übertragung zu treffen. Es werde ferner angeregt, die „Angelegenheiten einfacher Art“ in Paragraph 2 Absatz 5 zu spezifizieren, um Fehlinterpretationen und dadurch verursachten Verwaltungsaufwand und Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Auch sei nicht auszuschließen, dass nach der Beschlussfassung Zweifel aufträten, ob es sich tatsächlich um eine „Angelegenheit einfacher Art“ gehandelt habe. Bezüglich des Beschlusses im elektronischen Verfahren sei sicherzustellen, dass dieses Verfahren technisch sicher und datenschutzgerecht umgesetzt werde. Es sei zu prüfen, ob dafür genauere technische und rechtliche Anforderungen zu definieren seien. Es dürfte hier zum Beispiel beratend zu erläutern sein, wie die Urheberschaft der Stimmabgabe auf geeignete Weise sichergestellt werden könne. Ebenfalls zu klären sei, ob zur Dokumentation der getroffenen Beschlüsse eine Niederschrift zu fertigen sei. Soweit an der gesetzlichen Regelung in Paragraph 3 Absatz 1 Nummer 1 festgehalten werde, seien zumindest die bestehenden finanziellen Risiken transparent zu machen. Bereits nach den Hinweisen im Erlass des Ministeriums für Inneres und Europa vom 2. Oktober 2020 sollten 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 seien. Dies solle nunmehr gesetzlich verankert werden. Ergänzend solle ein Hinweis auf die Nutzung der Sonderregelung vorgesehen werden. Gleiches gelte für einen Hinweis auf die Tatsache, dass die finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie mit Auslaufen der Sonderregelung bei der Haushaltssicherung uneingeschränkt einzubeziehen seien, soweit sie nicht durch dafür vorgesehene Hilfen ausgeglichen würden. Bei der Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzeptes sollten ein entsprechender Hinweis auch an dieser Stelle vorgesehen werden. In der Praxis dürfte die Abgrenzung zwischen pandemiebedingten und anderen Ursachen schwierig sein. Versuche einer unzulässigen Ausweitung des Ausnahmetatbestandes könnten dabei nicht ausgeschlossen werden. Deshalb solle eine Sonderregelung durch eine rechtsaufsichtliche Prüfung begleitet werden, welche strenge Maßstäbe bei der Beurteilung dieser Sachverhalte anlege. Der Höchstbetrag der Kassenkredite könne nur in einer Haushaltssatzung beziehungsweise einer Nachtragshaushaltssatzung festgesetzt werden. Die Regelung in Paragraph 3 Absatz 1 Nummer 2 sehe dazu Abweichungen vor. Kassenkredite seien immer problematisch, weil ihnen keine Vermögenswerte gegenüberstünden. Darüber hinaus handele es sich um kurzfristige Kredite, mit denen ein erhöhtes Zinsrisiko einhergehe. Grundsätzlich seien solche Kredite zu vermeiden. Ein Aufweichen von Restriktionen, die Kassenkredite betreffend, werde daher grundsätzlich für bedenklich gehalten. Insoweit sei der Bedarf an dieser Regelung kritisch zu prüfen. Soweit an der vorgesehenen Regelung festgehalten werde, sollte ergänzend vorgesehen werden, dass die Kommune bei Beschluss die gesetzlichen Voraussetzungen zur Nutzung der Ausnahme festzustellen habe. Dazu sei der pandemiebedingte Anpassungsbedarf in der Beschlussvorlage transparent darzulegen. Dies beinhalte eine Darstellung, der zufolge die finanziellen Auswirkungen auf die Pandemie zurückzuführen seien. Nur so könnten sowohl die Vertretung als auch die Rechtsaufsichtsbehörde das Vorliegen dieser Voraussetzungen prüfen und einer gegebenenfalls unzulässigen Ausweitung der Ausnahmenvorschrift entgegenwirken. Unter den in Paragraph 48 Absatz 2 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern geregelten Voraussetzungen hätten Kommunen unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen. Mit der Regelung in Paragraph 2 Nummer 3 werde für das Haushaltsjahr 2021 die gesetzliche Ermächtigung geschaffen, davon abzusehen, wenn ohne die Einbeziehung der finanziellen Auswirkungen der SARS-CoV-Pandemie keine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen wäre. Begründet werde dies mit dem damit verbundenen Aufwand.

Diese Regelung werde kritisch gesehen. Die Nachtragshaushaltssatzung solle die Budgethoheit der Vertretung wahren. Der Nachtrag solle die erforderlichen Ermächtigungen bereitstellen und in das haushaltswirtschaftliche Gesamtkonzept einordnen. Bei bereits erfolgter Bereitstellung durch außer- bzw. überplanmäßige Auszahlungen gelte dies analog. Die vorgesehene Regelung trage der Budgethoheit der Vertretung nicht hinreichend Rechnung. Soweit an der vorgesehenen Regelung festgehalten werde, solle zumindest ergänzend vorgesehen werden, dass ein Beschluss der zuständigen Vertretung über die Nutzung oder (feststellend) über das Vorliegen des Ausnahmetatbestandes zu treffen sei. In der Beschlussvorlage sei dann darzulegen, dass die Voraussetzungen der Ausnahme vorliegen. Dies beinhalte eine Darstellung, der zufolge die finanziellen Auswirkungen auf die Pandemie zurückzuführen seien. Der Beschluss sei sodann der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Nur so könnten sowohl die Vertretung als auch die Rechtsaufsichtsbehörde das Vorliegen dieser Voraussetzungen prüfen und einer gegebenenfalls unzulässigen Ausweitung der Ausnahmegesetzgebung entgegenwirken. Die Vorlage bei der Rechtsaufsichtsbehörde entspreche der grundsätzlichen Verpflichtung bei einer Nachtragshaushaltssatzung ohne genehmigungspflichtige Bestandteile. Insoweit würde ein Gleichlauf der präventiven Rechtsaufsicht gewährleistet. Entsprechendes gelte für die Regelung in Paragraph 3 Absatz 1 Nummer 4. Ein Anpassungsbedarf wäre bei etwaigen Änderungen der dort vorgesehenen Regelung parallel zu prüfen. Bei Paragraph 3 Absatz 2 werde insbesondere bei den „mittelbaren“ Auswirkungen die Gefahr einer unzulässigen Ausweitung gesehen. Dem sei durch die vorgeschlagenen Kontrollmöglichkeiten entgegenzuwirken. Der Praxis sollten darüber hinaus entsprechende Auslegungshilfen zur Verfügung gestellt werden. Ergänzt werden solle die Regelung um den Gesichtspunkt, dass die unmittelbaren und mittelbaren finanziellen Auswirkungen für die Kommune unvermeidbar gewesen sein müssten und andere Ursachen als SARS-CoV-2-Pandemie ausgeschlossen werden könnten. Die Verlängerung der gesetzlichen Fristen für die Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020, insbesondere für die Kommunen, die es in der Vergangenheit geschafft hätten, ihre Rückstände aufzuholen und die Jahresabschlüsse fristgerecht zu erstellen, werde kritisch gesehen. Bei diesen bestehe die Gefahr, dass dieser Erfolg gefährdet werde. Auch erschließe sich der Bedarf an dieser Regelung nicht. Soweit die Regelung aufrechterhalten werden solle, werde angeregt, nach kommunalen Ebenen und dem dortigen pandemiebedingten Verwaltungsaufwand zu differenzieren. Gegebenenfalls solle die Ausnahmegenehmigung für die Jahresabschlüsse 2019 und 2020 insoweit auf die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger des Öffentlichen Gesundheitsdienstes beschränkt bleiben. Das ebenfalls zur Begründung angeführte erhöhte Aufkommen von Anträgen auf Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen überzeuge ohne nähere Angaben nicht. Die Zahl dieser Anträge sei schon in der Vergangenheit teils erheblichen Schwankungen ausgesetzt gewesen. Letztendlich sei die Vertretung als ein primärer Adressat des Jahresabschlusses von dieser Ausnahme betroffen. Sinnvoll sei es, wenn zur Nutzung der Ausnahmeregelung eine Beschlussfassung der Vertretung erfolge, um die Budgethoheit der Vertretung angemessen zu berücksichtigen. In der Vorlage zum Beschluss sei zu erläutern, warum die Verlängerung aufgrund der Pandemie notwendig sei. Erfolge der Beschluss ohne Begründung und damit gegebenenfalls willkürlich, werde eine rechtsaufsichtliche Prüfung veranlasst. Anlass dürfte insoweit die Prüfung der Einhaltung der Verpflichtung nach Paragraph 60 Absatz 6 Satz 1 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern sein. Die mit der COVID-19-Pandemie begründeten Sonderregelungen sollten sich nicht verfestigen. Dies gebiete bereits der Sinn und Zweck derjenigen Vorschriften, von denen damit abgewichen werde. Die Verlängerung der Sonderregelungen durch die vorgesehene Verordnung solle zum vorgesehenen Zeitpunkt daher kritisch auf ihre Notwendigkeit und Reichweite geprüft werden.

**Dr. Thomas Darsow** hat auf den in den Regionen Mecklenburg-Vorpommerns noch sehr unterschiedlich fortgeschrittenen Breitbandausbau verwiesen. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der unterschiedlichen in den Kommunen eingesetzten Software halte er eine differenziertere Regelung für angebracht. In Paragraf 2 Absatz 2 solle nach dem Wort „Kommunalverfassung“ daher angefügt werden „solange die Bild- und Tonübertragung anhält. Nicht übertragene Sitzungsabläufe sind ergebnisoffen zu wiederholen“. Die jetzige Fassung gehe stillschweigend davon aus, dass die Bild- und Tonübertragung durchgehend störungsfrei ablaufe. Es bestehe allerdings die Gefahr, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungen der Gemeindevertretung aus Gründen technischer Standards keine hinreichende Beachtung mehr finde oder unterlaufen werde. Dem sei entgegenzuwirken. Bei Paragraf 2 Absatz 4 sollte folgender Satz 5 angefügt werden: „Die Öffentlichkeit dieser Sitzungen ist durch das Verfahren nach Absatz 1 und bei Videokonferenzen nach Absatz 2 Satz 5 zu gewährleisten“. Hierdurch werde Absatz 4 im Sinne der ehrenamtlichen Mandatsträger anwendungsfreundlicher gestaltet. Für öffentliche Sitzungen bestehe nach Absatz 1 die Möglichkeit, ohne die gleichzeitige Anwesenheit von Publikum zu tagen, indem die Sitzung in einen anderen öffentlich zugänglichen Raum übertragen werde. Nach Absatz 2 bestehe die gleiche Möglichkeit im Falle von Videokonferenzen. Auch diese könnten in einen anderen öffentlich zugänglichen Raum übertragen werden. Diese Möglichkeiten bestünden auch für Sitzungen der Ausschüsse, also auch des Hauptausschusses. Mache die Gemeindevertretung von ihrer Kann-Option Gebrauch, dem Hauptausschuss Angelegenheiten nach Absatz 4 zu übertragen, so würden die Sitzungen des Hauptausschusses in diesem Fall zwingend öffentlich. Diese Regelung modifiziere Paragraf 35 Absatz 4 Satz 4 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern. Die Konsequenzen dieser Öffentlichkeitsregelung seien in Absatz 4 nicht angesprochen, sie erschlossen sich durch die Absätze 1 und 2 nur etwas mühsam. Dem helfe der vorgeschlagene Ergänzungssatz ab. Dass Absatz 4 nicht für Ämter gelten solle, sei nachvollziehbar, da es neben dem Amtsausschuss keine Hauptausschüsse gebe. Für die geschäftsführenden Gemeinden von Ämtern könnten sich Unsicherheiten ergeben, weil sie Teil der Ämter seien. Um dies zu vermeiden, sollte Paragraf 2 Absatz 7 durch einen neuen Satz 3 ergänzt werden, welcher anordne, dass für geschäftsführende Gemeinden Absatz 4 anwendbar sei. Derzeit sei davon auszugehen, dass der SARS-CoV-2-Virus oder eventuelle Mutationen ungeachtet der angelaufenen Impfprogramme weiterhin Bestandteil der Lebenswirklichkeit bleibe und somit zum allgemeinen Lebensrisiko dazu gehören werde. Eine Pflicht zur (technisch möglichen) Luftfilterung in Sitzungsräumen könne diesem Umstand Rechnung tragen, um dauerhafte Sonderaufwendungen zu vermeiden. Wenn die beabsichtigten gesetzlichen Sonderregelungen ihren Ausnahmestatus behalten sollten, sei im Falle einer etwaigen Verlängerung der Wirksamkeitsdauer daran zu denken, sie an weitere Voraussetzungen zu knüpfen.

## **2. Ergebnisse der Ausschussberatungen**

Die Fraktion der CDU hat sich für die Notwendigkeit einer entsprechenden gesetzlichen Regelung ausgesprochen. Den Gemeinde- und Stadtvertretungen würden mögliche Handlungsalternativen rechtssicher an die Hand gegeben. Aus der Praxis sei ein solches Bedürfnis ausdrücklich gefordert worden.

Auch die Fraktion der SPD hat auf den Bedarf an zukunftsweisenden neuen Möglichkeiten von Konferenzformen für die Gemeindevertretungen und Kreistagssitzungen hingewiesen. Einzig, dass die Vorlage nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgte, sei kritikwürdig. Ob von den angebotenen Möglichkeiten Gebrauch gemacht werde, obliege den einzelnen Gemeinden und Kreisvertretungen.

Die Fraktion der AfD hat kritisiert, die Pandemie werde benutzt, um gewachsene demokratische Errungenschaften zur Disposition zu stellen. Die Unmittelbarkeit der Auseinandersetzung sei von entscheidender Bedeutung und könne gerade nicht durch Videokonferenzen ersetzt werden. Der Schutz vulnerabler Gruppen sei unstrittig, ein Bedarf für den Gesetzentwurf bestehe indes nicht. Die Vergangenheit habe verdeutlicht, dass die politische Arbeit auch unter Pandemiebedingungen unter Einhaltung der Hygienevorschriften mit den geltenden Regelungen gewährleistet werden könnte. Die Stellungnahmen des Landesrechnungshofes als auch der Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e. V. verdeutlichten die Kritikpunkte.

Nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE hat der Gesetzentwurf die Möglichkeit eröffnet, die Schaffung von technischen Voraussetzungen voranzutreiben. Von großer Bedeutung sei insbesondere die Flexibilisierung im Zusammenhang mit der Haushaltswirtschaft. Die Wichtigkeit einer Eröffnung von Handlungsoptionen, um auf aktuelle Situationen schnell und angemessen reagieren zu können, zeige sich deutlich vor Ort in den Gemeindevertretungen.

### **3. Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **Zu § 1**

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD dem § 1 unverändert zugestimmt.

#### **Zu § 2**

Die Fraktionen der SPD und CDU hatten beantragt, § 2 wie folgt zu ändern:

1. Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:  
„Bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen kann die Möglichkeit eröffnet werden, dass dies auch mittels elektronischer Kommunikation in Echtzeit erfolgt.“
2. In Absatz 4 wird nach Satz 3 folgender Satz eingefügt:  
„Die Gemeindevertretung kann Angelegenheiten, die sie nach Satz 1 übertragen hat, mit der Mehrheit aller Mitglieder jederzeit an sich ziehen.“
3. In Absatz 6 wird die Angabe „Absatz 1, 2 und 4“ durch die Angabe „Absatz 1 und 2“ ersetzt.

Die beantragenden Fraktionen haben dazu ausgeführt, mit dem neuen Satz 2 in Paragraf 2 Absatz 3 werde die Möglichkeit geschaffen, dass Einwohnerinnen und Einwohner während der Dauer der Fragestunde per Chat zugeschaltet seien und ihre Fragen, Vorschläge und Anregungen direkt an die Gemeindevertretung richten könnten. Der neue Satz 4 in Paragraf 2 Absatz 4 stelle sicher, dass die Gemeindevertretung ein mit der Übertragungsbefugnis korrespondierendes Rückholrecht habe, indem sie auf den Hauptausschuss übertragene Angelegenheiten mit qualifizierter Mehrheit jederzeit wieder an sich ziehen könne. Dies gewährleiste, dass die Gemeindevertretung stets Herrin des Verfahrens bleibe.

Zu der Änderung in Paragraf 2 Absatz 6 wurde ausgeführt, dass der Paragraf 2 Absatz 5 es den Gemeinden ermögliche, in Angelegenheiten einfacher Art außerhalb einer Sitzung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren zu entscheiden. Anders als die in Absatz 6 vorgesehene Ausweitung dieses Verfahrens auf Entscheidungen über die Erfüllung des Gebotes der Sitzungsöffentlichkeit nach Absatz 1 und die Durchführung von Sitzungen als Videokonferenz nach Absatz 2 sei dies für die Entscheidung über eine Übertragung nach Absatz 4 nicht sachgerecht. Im Gegensatz zu der Anwendung der Befugnisse nach Absatz 1 und 2 handle es sich bei der Übertragungsbefugnis nach Absatz 4 nicht um eine technisch-organisatorische Frage der Sitzungsdurchführung, sondern um die Verlagerung von Kernkompetenzen des obersten Willensbildungs- und Beschlussorgans der Gemeinde. Eine Übertragung von Angelegenheiten auf den Hauptausschuss, die nach den gesetzlichen Bestimmungen oder dem Ortsrecht allein der Gemeindevertretung vorbehalten seien, stelle eine derart weitreichende Entscheidung dar, die nicht außerhalb einer Sitzung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren getroffen werden solle.

Der Ausschuss hat jeweils mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD diese Änderungsanträge angenommen und dem § 2 im Übrigen unverändert zugestimmt.

#### **Zu den §§ 3 bis 5**

Der Ausschuss hat die §§ 3 bis 5 mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD angenommen.

#### **Zum Gesetzentwurf insgesamt**

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der von ihm geänderten Fassung und im Übrigen unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 14. Januar 2021

**Sebastian Ehlers**  
Berichtersteller