



SAARLÄNDISCHER
STÄDTE- UND
GEMEINDETAG

GESCHÄFTSFÜHRENDES
VORSTANDSMITGLIED

SSGT · Talstraße 9 · 66119 Saarbrücken

An den
Vorsitzenden des Ausschusses
für Inneres und Sport
des Landtages des Saarlandes
Herrn Günter Waluga
Franz-Josef-Röder-Straße 7

66119 Saarbrücken

Telefon 0681/9 26 43-0
Telefax 0681/9 26 43-15
mail@ssqt.de
www.ssqt.de
www.saarland-kommunal.de

Sparkasse Saarbrücken
IBAN: DE08 5905 0101 0000 0845 58
BIC: SAKSDE55XXX

Volksbank Saar-West eG
IBAN: DE52 5919 0200 3047 4000 06
BIC: GENODE51SLS

Aktenzeichen	1-13 S / Stö
Sachbearbeiter/in	Agnes Spanke
0681/9 26 43 -	20
Datum	8. April 2014

Anhörung zum Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 15/819)

Ihr Schreiben vom 28.03.2014; Tgb.Nr. 401/14

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Waluga,

der Saarländische Städte- und Gemeindetag dankt für die Gelegenheit, sich zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften äußern zu können.

Auf der Grundlage der Beratungen im Präsidium unseres Verbandes, das sich in seiner Sitzung am 08.04.2014 eingehend mit diesem Gesetzentwurf befasst hat, nehmen wir zu den vorgesehenen Regelungen wie folgt Stellung. Dabei beschränken sich diese Ausführungen nicht auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen, sondern beinhalten auch darüber hinausgehende Anregungen zur Änderung bzw. Ergänzung kommunalrechtlicher Vorschriften, die nach übereinstimmender Auffassung der Präsidiumsmitglieder dringend erforderlich sind.

1. Im Gesetzentwurf vorgesehen Neuregelungen

1.1 Einführung des Instruments des Sanierungshaushalts

Mit § 82a Abs. 2 KSVG neu wird das Instrument des Sanierungshaushalts bei Überschuldung der Gemeinde neu eingeführt, der „zusätzlich dem Ziel dient, eine eingetretene Überschuldung zu beseitigen“.

Der SSGT begrüßt diese Gesetzesänderung, insbesondere die in § 82 Abs. 8 Satz 1 KSVG neu vorgesehene Lockerung des Überschuldungsverbots, da sie es überschuldeten Kommunen ermöglicht, ihre Haushaltswirtschaft künftig nicht nur vorläufig zu führen.

Allerdings ergeben sich im Kontext des neu eingeführten Instruments des Sanierungshaushalts neue Fragen:

- Welche Maßnahmen soll ein Sanierungshaushalt, der in der Zielbestimmung weitergeht als der Haushaltssanierungsplan, enthalten?
Wenn nämlich schon ein Ausgleich der Erträge und Aufwendungen schwierig erscheint, wie sollen dann Überschüsse erzielt werden?
- Wie wird der Sanierungshaushalt aufsichtsbehördlich beurteilt, welche Handlungserfordernisse ergeben sich daraus?
- Werden die betroffenen Gemeinden durch diese zusätzlichen Konsolidierungsaufgaben übermäßig – im Sinne von „Unmöglichkeit der zu erbringenden Beiträge“ – belastet?

Hier erscheint es zunächst erforderlich, zwischen Haushaltssanierungsplan und Sanierungshaushalt eine zeitliche „Reihenfolge“ festzulegen. Denn die in § 82a Abs. 2 Satz 2 KSVG neu genannte Zielsetzung der Beseitigung einer eingetretenen Überschuldung würde über einen bloßen Haushaltsausgleich hinausgehend sogar Haushaltsüberschüsse erfordern. Solange der Haushaltssanierungsplan nicht zum Erfolg (Haushaltsausgleich) führt, kann also ein weitergehender Sanierungshaushalt auch nichts bringen. Erst wenn der Haushaltsausgleich erreicht ist und es dann um das Erzielen von Überschüssen zur Wiederherstellung von Eigenkapital ginge, hätte der Sanierungshaushalt einen Mehrwert.

Deshalb sollten nach Auffassung der Städte und Gemeinden § 82 Abs. 8 und § 82a Abs. 2 KSVG neu wie folgt formuliert werden:

§ 82 Abs. 8 KSVG neu

„(8) Die Gemeinde darf sich grundsätzlich nicht überschulden. Tritt eine Überschuldung dennoch ein, so ist ein Haushaltssanierungsplan bzw. ein Sanierungshaushalt gem. § 82a Abs. 2 aufzustellen. Sie ist überschuldet, wenn nach der Vermögensrechnung das Eigenkapital aufgebraucht ist“

§ 82a Abs. 2 KSVG neu:

„(2) Der Haushaltssanierungsplan dient dem Ziel, den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder herzustellen. Sobald der Haushaltsausgleich erreicht ist, ist ein Sanierungshaushalt mit dem Ziel aufzustellen, eine eingetretene Überschuldung wieder zu beseitigen. Die Maßnahmen ...“

Im Übrigen erscheint eine Präzisierung der neuen Regelungen zum Sanierungshaushalt (im Rahmen einer Rechtsverordnung) dringend erforderlich.

1.2 Zulassung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeindeverbände im Energiebereich

Durch § 143 Satz 2 KSVG neu wird den Landkreisen und dem Regionalverband die Beteiligung an der kommunalen Energieversorgung als Ergänzungsfunktion, d.h. unter Beibehaltung der Energieversorgung als gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen. Zwar steht diese Aufgabenzuweisung unter dem Finanzierungsvorbehalt des

§ 19a KFAG, gleichwohl muss sichergestellt werden, dass die Regionalverbands- bzw. Kreisumlagen hierdurch nicht negativ beeinflusst werden.

2. Über den Gesetzentwurf hinausgehende Anregungen des SSGT

2.1 Einbeziehung der Gemeindeverbände in die Pflicht zur Haushaltssanierung

Im Erlass des Innenministeriums zur Haushalts- und Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2011 (und gleichlautend in den Erlassen für alle nachfolgenden Jahre) wird darauf hingewiesen, dass es das Rücksichtnahmegebot in §§ 143 Abs. 4 Satz 1, 197 Abs. 4 KSVG erfordert, dass die Gemeindeverbände sich an der Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden orientieren und ähnliche Sanierungsanstrengungen unternehmen wie die umlagepflichtigen Gemeinden.

Um eine wirkliche Entlastung der Städte und Gemeinden im Rahmen der Gemeindeverbandsumlagen zu erreichen, ist es aber dringend erforderlich, diese Verpflichtung der Gemeindeverbände zur Haushaltssanierung gesetzlich und damit verbindlich zu regeln.

Diese Notwendigkeit kann schon allein an folgendem Beispiel verdeutlicht werden:

Wegen der Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund sinkt der Umlagebedarf der Gemeindeverbände ab dem Jahr 2012: Während die gesamten Umlagen 2011 noch rd. 562 Mio. Euro betragen, waren es 2012 rd. 549 Mio. Euro und 2013 rd. 545 Mio. Euro. Allerdings wurden die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken als Träger der örtlichen Sozialhilfe wesentlich höher entlastet, nämlich in 2012 um 22 Mio. Euro und in 2013 sogar um 46 Mio. Euro (2014 soll die Entlastung ca. 65 Mio. Euro betragen).

Die Relationen zwischen Absenkung der Kreisumlagen einerseits und Kostenübernahme durch den Bund andererseits zeigt eindeutig, dass es einer zwingenden Verpflichtung der Gemeindeverbände zur Haushaltssanierung bedarf.

In diesem Zusammenhang sollte auch eine Ergänzung in § 19 KFAG vorgenommen werden. Diese Vorschrift bestimmt, dass die erforderliche Genehmigung des Umlagesatzes für die Kreisumlage oder die Regionalverbandsumlage versagt (oder ein niedrigerer als der beschlossene Umlagesatz genehmigt) werden kann, „wenn die dauernde Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden gefährdet wird“.

Hier bedarf es einer Klarstellung, dass diese Gefährdung spätestens dann eingetreten ist, wenn eine oder mehrere kreisangehörige Gemeinden zur Aufstellung eines Haushaltssanierungsplanes verpflichtet sind.

2.2 Ergänzende Regelungen zum Ruhestand des Bürgermeisters aus besonderem Grund (Vertrauensverlust) und zum Verzicht des Bürgermeisters auf Durchführung des Abwahlverfahrens

Auch wenn die Umstände um die Ereignisse bei der Love-Parade 2010 in den Medien nicht mehr ständig präsent sind und sich die massiven Rücktrittsforderungen gegen den damaligen Oberbürgermeister der Stadt Duisburg zwischenzeitlich erledigt haben, hat die vom SSGT in diesem Zusammenhang mit Schreiben vom 28.06.2011 an den damaligen Innenminister Toscani herangetragenen (und mit Schreiben vom 24.07.2012 an Innenministerin Bachmann wiederholten) Forderung nach einer Ergänzung des KSVG

um Regelungen zum Ruhestand des Bürgermeisters auf Antrag aus besonderem Grund (Vertrauensverlust) und zum Verzicht des Bürgermeisters auf Durchführung des Abwahlverfahrens nichts an Aktualität verloren, da sich entsprechende Situationen und daraus folgende Forderungen auch im Saarland – aus welchen Gründen auch immer – jederzeit wiederholen können. Der SSGT hält deshalb an seinen Forderungen fest und bittet eindringlich, das jetzige Gesetzgebungsverfahren zu entsprechenden Ergänzungen des KSVG zu nutzen, um in künftigen Fällen umgehend und unter Berücksichtigung aller in solchen Fällen sich u.U. gegenüberstehenden Interessen reagieren zu können:

- Nach Auffassung der Städte und Gemeinden ist es deshalb wünschenswert und zweckmäßig, auch im Saarland dem Bürgermeister die Möglichkeit zu eröffnen, von sich aus wegen besonderer Gründe – nämlich wenn ihm das für die weitere Amtsführung erforderliche Vertrauen nicht mehr entgegengebracht wird – seine Versetzung in den Ruhestand zu beantragen. Die bislang in diesen Fällen dem Bürgermeister ausschließlich zur Verfügung stehende Möglichkeit, seine Entlassung zu beantragen und damit den Verlust bereits erworbener Versorgungsanswartschaften in Kauf zu nehmen, ist nach hiesigem Dafürhalten insbesondere angesichts der Tatsache unbefriedigend und unangemessen, dass in der Öffentlichkeit nach gewissen Vorfällen und Ereignissen verstärkt die Forderung nach Übernahme der „politischen“ Verantwortung durch den Bürgermeister auch dann erhoben wird, wenn ihn kein persönliches Verschulden trifft. Im Übrigen erscheint gerade in solchen Fällen die Möglichkeit der Ruhestandsversetzung auf Antrag auch im Interesse der Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der öffentlichen Verwaltung wünschenswert.

Der SSGT plädiert deshalb dafür, eine dem § 84 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes nachgebildete Regelung in das KSVG aufzunehmen, wobei allerdings ein Quorum von zwei Drittel der Ratsmitglieder vorzusehen ist:

„§ 58a - Ruhestand auf Antrag aus besonderem Grund

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann die Versetzung in den Ruhestand mit der Begründung beantragen, dass ihr oder ihm das für die weitere Amtsführung erforderliche Vertrauen nicht mehr entgegengebracht wird. Der Antrag ist schriftlich bei der oder dem zur Vertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters berufenen Beigeordneten zu stellen und bedarf der Zustimmung von zwei Drittel der Mitglieder des Gemeinderates. § 58 Abs. 2 gilt entsprechend. Der Antrag kann nur bis zur Beschlussfassung des Gemeinderates schriftlich zurückgenommen werden. Hat der Gemeinderat dem Antrag zugestimmt und sind die Voraussetzungen für die Gewährung eines Ruhegehaltes erfüllt, so versetzt die oder der zur Vertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters berufene Beigeordnete die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister durch schriftliche Verfügung in den Ruhestand. Der Ruhestand beginnt mit Ablauf des Tages, an dem die Verfügung der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister zugestellt worden ist.“

- Nach § 58 KSVG kann der Bürgermeister auf Antrag und nach Beschluss des Gemeinderates durch die Wahlberechtigten nach den Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes abgewählt werden.

Dieser unbedingte Zwang des Bürgermeisters, sich einem Abwahlverfahren durch die Bürgerinnen und Bürger zu stellen, erscheint angesichts der im Rahmen solcher Verfahren verstärkt geführten öffentlichen Diskussionen über seine Person und tatsächliche oder angebliche Verfehlungen nicht gerechtfertigt. Der SSGT plädiert deshalb dafür, dem Bürgermeister im Falle eines durch Ratsbeschluss eingeleiteten Abwahlverfahrens praktisch ein Rücktrittsrecht einzuräumen, indem ihm die Möglichkeit gegeben wird, durch Verzicht auf die Durchführung des Abwahlverfahrens die Wirkungen einer Abwahl durch die Wahlberechtigten auch ohne Durchlaufen des gesamten Abwahlverfahrens herbeizuführen. Dadurch könnten im Übrigen auch der Verwaltungsaufwand reduziert und im Grunde unnötige Kosten eingespart werden.

Der SSGT bittet deshalb, in § 58 KSVG folgenden – den Bestimmungen des § 66 Abs. 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen und des § 82 Abs. 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes entsprechenden – neuen Absatz 5 anzufügen:

„(5) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister gilt als abgewählt, falls sie oder er innerhalb einer Woche nach dem Beschluss des Gemeinderates gem. Abs. 1 Satz 2 über die Einleitung des Abwahlverfahrens auf die Durchführung des Abwahlverfahrens verzichtet. Der Verzicht ist schriftlich gegenüber der oder dem zur Vertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters berufenen Beigeordneten zu erklären. Mit dem Ablauf des Tages, an dem dieser Verzicht der oder dem zur Vertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters berufenen Beigeordneten zugeht, gilt die Abwahl als erfolgt.“

2.3 Zeitliche Einschränkung des Antragsrechts zur Behandlung bestimmter Gegenstände im Gemeinderat

Nach § 41 Abs. 1 Satz 2 KSVG muss „der Bürgermeister ... den Gemeinderat unverzüglich einberufen, wenn eine Fraktion oder mindestens ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderates unter Bezeichnung des Verhandlungsgegenstandes, der zu den Aufgaben des Gemeinderates gehören muss, dies schriftlich beantragt“. Unter den gleichen Voraussetzungen muss der Bürgermeister nach § 41 Abs. 1 Satz 3 KSVG Verhandlungsgegenstände in die Tagesordnung der nächsten Sitzung aufnehmen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass oftmals Anträge auf Behandlung von Verhandlungsgegenständen gestellt werden, die bereits in einer der letzten Sitzungen des Gemeinderates beraten und abschließend entschieden wurden. Somit wird einer Minderheit der Ratsmitglieder (ggf. einer Fraktion mit zwei Mitgliedern) die Möglichkeit eingeräumt, den

Gemeinderat zu zwingen, sich innerhalb kurzer Zeitabstände wiederholt mit denselben Themen zu befassen.

Der mit § 41 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSVG bezweckte Minderheitenschutz ist zwar unbedingt erforderlich und muss deshalb unbedingt erhalten bleiben. Andererseits bedarf es aber eines Schutzes vor dem Missbrauch dieser Minderheitenrechte, um die Funktionsfähigkeit des Gemeinderates zu gewährleisten. Denn das Zeitbudget des Gemeinderates und seiner Mitglieder ist begrenzt und die Möglichkeit, durch Anträge zu erzwingen, dass sich der Gemeinderat innerhalb kurzer Zeitabstände wiederholt mit denselben Themen befasst, könnte ihn daran hindern, sich anderen wichtigen Gegenständen zu widmen.

Aus diesen Gründen hat sich das Präsidium unseres Verbandes dafür ausgesprochen, § 41 Abs. 1 KSVG (in Anlehnung an § 34 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz) wie folgt zu ändern:

a) Nach Satz 2 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

„Dies gilt nicht, wenn der Gemeinderat den gleichen Verhandlungsgegenstand innerhalb der letzten sechs Monate bereits beraten hat.“

b) Die bisherigen Sätze 3 bis 6 werden Sätze 4 bis 7.

c) Im neuen Satz 4 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgender Halbsatz eingefügt:

„Satz 3 gilt entsprechend.“

2.4 Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im Energiebereich

Seit der Verschärfung der in § 108 KSVG genannten Voraussetzungen für die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen durch das Gesetz vom 08.10.2003 haben die saarländischen Städte und Gemeinden sowie ihre Stadt-/Gemeindewerke wiederholt darauf hingewiesen, dass sie durch diese restriktiven Bestimmungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stark eingeschränkt bzw. behindert werden, und vor diesem Hintergrund die Rückkehr zur vorherigen Rechtslage gefordert.

Diese Forderung hat sich vor dem Hintergrund der Energiewende, für deren Umsetzung ein stärkeres kommunales Engagement anerkanntermaßen unverzichtbar ist, als mehr als berechtigt erwiesen. Der SSGT wiederholt deshalb an dieser Stelle seine bereits an Innenministerin Bachmann und Wirtschaftsministerin Rehlinger gerichtete Aufforderung, eine gesetzliche Regelung auf den Weg zu bringen, durch die die Anforderungen des § 108 KSVG für die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden im Bereich der Energieerzeugung und Energieverteilung einschließlich der damit unmittelbar verbundenen Dienstleistungen gelockert werden.

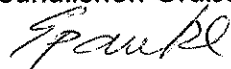
In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass mit den vom Ministerium für Inneres und Sport ergriffenen untergesetzlichen Maßnahmen – Vereinbarung mit IHK, HWK und AK „zur Beschleunigung der Energiewende“ und „Hinweise zur wirtschaftlichen Betätigung und zur Beteiligung der Kommunen an Unternehmen in Pri-

vatrechtsform“ – die für die Gemeinden zwingend notwendige Rechts- und Planungssicherheit für die stets kosten- und arbeitsintensive Projektplanung nicht und erst recht keine Sicherheit für die erforderlichen, mittel- und langfristig wirkenden Investitionsentscheidungen geschaffen werden kann.

Mit der Bitte, die dargestellten Anliegen der kommunalen Seite bei den weiteren Beratungen des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen, verbleiben wir

mit freundlichen Grüßen

i.A.



Agnes Spanke