

FBM - Aktuell

02/2012 (12.9.2012)

Thesen zur Stärkung der kommunalen Mitbestimmung (mit Begründung)

1) Stärkung der bürgerschaftlichen Beteiligung durch Erweiterung/Präzisierung der Regelungen zu den wichtigen Gemeindeangelegenheiten, als Voraussetzung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Derzeit ist im § 26 Abs. 2 der GO LSA der Begriff der wichtigen Gemeindeangelegenheiten umrissen, als Angelegenheiten aus dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinde, als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Gleichzeitig hat der Landesgesetzgeber für bestimmte Angelegenheiten durch einen Negativkatalog einen Bürgerentscheid ausgeschlossen, soweit hierfür in besonderem Maße Fachkenntnisse erforderlich sind. Diese Regelungen sollten überprüft und präzisiert werden. Die bisher hohen Hürden für Bürgerbegehren/Bürgerentscheid (zur Erschwerung der direkten Volksbefragungen) sollten abgesenkt werden, zumal die Gebietskörperschaften bisher flächenmäßig wesentlich vergrößert wurden.

2) Mehr Transparenz durch ein neues Rechtsinstitut einer „verpflichtenden Einwohneranhörung“ der Vertretungen vor Beschlussfassung in grundlegenden Gemeindeangelegenheiten.

Bisher ist in der Gemeindeordnung eine Beteiligung von Einwohnern in einer Sitzung der Vertretungen nur im Rahmen einer Einwohnerfragestunde (§ 27 Abs. 2 GO LSA) oder in widerruflicher Form als sachkundiger Einwohner in beratenden Ausschüssen vorgesehen.

Soweit Beratungsangelegenheiten als gesonderter Tagesordnungspunkt der Vertretungen vorgesehen sind, ist es darüber hinaus normalerweise (siehe auch Mustergeschäftsordnungen) nicht zulässig sich als EW zu diesen Angelegenheiten in der Einwohnerfragestunde zu äußern.

Damit soll sichergestellt werden, dass die Beratungs- und Entscheidungsphase vollkommen frei von möglichen unmittelbaren Einflussnahmen Dritter bleibt.

Dies birgt nicht nur Frust sondern birgt auch die Gefahr von Informationsdefiziten.

Durch ein neu einzuführendes Rechtsinstitut einer „verpflichtenden Einwohneranhörung“ (vor abschließender Beratung und Beschlussfassung) in wichtigen Gemeindeangelegenheiten soll den Einwohnern eine zusätzliche Mitwirkungsgelegenheit im Rahmen einer Vertretungssitzung gegeben werden.

3) Klare und einheitliche Regelungen zum Haftungsrecht für ehrenamtliche Mandatsträger.

Durch eine gesetzliche Klarstellung zum Umfang der Haftung für ehrenamtliche Mandatsträger im Kommunalverfassungsrecht, soll zukünftig eine einheitliche Rechtsanwendung und Rechtssprechung hierzu ermöglicht werden. Der Haftungsrahmen sollte jedoch auf „Vorsatz“ und „grobe Fahrlässigkeit“ begrenzt bleiben um somit die Rahmenbedingungen für die ehrenamtliche Mandatsträger nicht zu erschweren.

4) Stärkung der Ortschaftsverfassung durch erweiterte Zuständigkeitsübertragungen und Initiativrechte für die Ortschaftsvertretungen.

Die Gemeinden bilden im Gebilde der staatlichen Kette das schwächste Glied mit dem höchsten Anteil der Beeinflussung von außen (Fremdbestimmung).

Die nach der Kommunalreform überwiegend anzutreffenden flächenmäßig vergrößerten Kommunen sind gekennzeichnet durch Auseinanderfallen von juristischer Gemeinde (Einheitsgemeinde als Ganzes) und der faktischen Gemeinde (örtliche Gemeinschaft vollzieht sich überwiegend in den Ortschaften).

Um zukünftig ehrenamtliches Engagement im Gegensatz zur hauptamtlichen Tätigkeit auch in den

wesentlich vergrößerten Gebietskörperschaften zu stärken, macht sich eine Stärkung der flächendeckend überwiegend eingeführten Ortschaftsverfassung erforderlich. Hierzu müssen die wichtigen Angelegenheiten einer Ortschaft (analog den wichtigen Angelegenheiten einer Gemeinde) in Verbund mit verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten eindeutiger gesetzlich geregelt werden. Dies betrifft auch den bisher unbestimmten Rechtsbegriff der „Anhörung“.

5) Stärkung der Ortschaftsorgane durch Weisungsrechte in Ortschaftsangelegenheiten.

Mit der Fortentwicklung der Ortschaftsverfassung sind auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Ortschaftsräte zu stärken. Ein wesentliches Element bildet die Neuschaffung von Weisungsrechten der Ortschaftsorgane in wichtigen Ortschaftsangelegenheiten gegenüber der Gemeindeverwaltung.

6) Mehr Transparenz im Ergebnis einer Evaluierung der bisherigen Vorgaben zur doppelten Haushaltsführung.

Mit der rechtsverbindlichen flächendeckenden Einführung der doppelten Buchführung in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt zum 01. Januar 2013 (Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen) ist anhand der bisher in den Pilotkommunen gesammelten Erfahrungen ein Informations- und Transparenzverlust für die ehrenamtlichen Mandatsträger zu erwarten, da die einhergehenden Möglichkeiten der Kosten- und Leistungsrechnung als zusätzliches Controlling- und Steuerungsmöglichkeit zumeist nicht zeitnah umgesetzt wurden. Der Umfang der dargestellten Zahlen zu den Produkten und Leistungen der kommunalen Haushalte hat in der Regel zugenommen (mehr Quantität) die Transparenz und Aussagefähigkeit für die ehrenamtlichen Mandatsträger erscheint demgegenüber rückläufig da eine größere Datenmenge produziert wird.

7) Klarstellung zur Nachrangigkeit der Umlagefinanzierung (z.B. Landkreise und Verbandsgemeinden) durch gesetzliche Regelung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Umlageerhebung, nur bei Ausschöpfung aller (anderen) Einnahmebeschaffungsmöglichkeiten.

Durch veränderte und optionaler Darstellungsweisen bzw. Buchungsmöglichkeiten aufgrund der für die Kommunen gegenüber der kaufmännischen Buchführungssystematik ergänzend geschaffene Sonderregelungen oder fehlenden Regelungen im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (z.B. zur Bildung von Rückstellungen), können die bisher geltenden Nachrangigkeitsgrundsätze zur Einnahmebeschaffung durch Umlagen (z.B. Kreisumlage) teilweise umgangen werden. Zur Vermeidung derartiger „Umgehungsmöglichkeiten“ sind hierfür geeignete gesetzliche Klarstellungen notwendig.

8) Gesetzliche Vorgaben zur Durchsetzbarkeit/Umsetzung der Haushaltskonsolidierungskonzepte.

Die Begründung zum vorherigen Pkt. 7 gilt sinngemäß auch für die Klarstellung der gesetzlichen Regelungen zur verbindliche Durchsetzbarkeit bei der Umsetzung kommunaler Haushaltskonsolidierungskonzepte.

Ein wesentlicher Schwerpunkt der Klarstellung sollte dabei jedoch auf die inhaltlichen und formalen Anforderungen bei der erstmaligen Erstellung bzw. Fortschreibung der Haushaltskonsolidierungskonzepte liegen, da hierbei wesentliche Transparenzverluste auftreten, wenn die Kommunalaufsichtsbehörde sozusagen im Zuge Genehmigungsverfahren die Haushaltskonsolidierung der Kommunen gestaltet.

9) Sicherung der Fortführung von freiwilligen Aufgaben als „Bestandsaufgaben“ in einer auf das gesamte Haushaltsvolumen prozentual begrenzten Höhe, auch im Rahmen einer erforderlichen Haushaltskonsolidierung.

Die Finanzlage der überwiegenden Anzahl Kommunen in Sachsen-Anhalt ist durch eine anhaltende Unterfinanzierung bei der Aufgabenerledigung im eigenen und übertragenen Wirkungskreis gekennzeichnet. Der Rückgang bzw. Wegfall beitriffsbedingter Transferzahlungen (auch zwischen den

staatlichen Ebenen) wird den finanziellen Spielraum im Bereich der Aufgabenerfüllung des eigenen Wirkungskreises, hier insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben zukünftig weiter einschränken bzw. beeinträchtigen.

Durch Einführung des gesetzlichen Rechtsinstitut einer „Bestandsaufgabe“, als eine bereits von der Kommune ausgeführte freiwillige Aufgabe, deren Fortführung auch im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung in begrenzter Höhe (Deckelung im Verhältnis zum Gesamthaushaltsvolumen) weiterhin zulässig ist, sollte ein eigener Kernbereich der freiwilligen (zumeist kulturellen) Aufgabenerledigung als kennzeichnendes und gemeindeprägendes Identitätsmerkmal auch im Rahmen einer genehmigten Haushaltskonsolidierung erhalten bleiben.

10) Erweiterung der Bekanntmachungsregelungen (Internet etc.) zu den Sitzungen der Vertretungen und Ausschüsse sowie der kommunalen Rechtsvorschriften unter Beibehaltung bisher ortsüblicher Bekanntmachungsformen.

Diese Regelung soll zur rechtssicheren Handhabung der wachsenden technischen Informationsmöglichkeiten beitragen, ohne dass deshalb die herkömmliche Bekanntmachung bzw. der postalische Einladungsweg entfallen sollte. Nach wie vor kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle ehrenamtlich Tätigen „online“ sind.

11) Fortentwicklung des Kommunalwahlrechts durch ortschaftsbezogene Wahlgebietsregelungen, die eine flächendeckende Zusammensetzung der Gemeindevertretungen ermöglichen.

Diese Regelung zielt auf eine Sicherstellung einer weitestgehenden flächenmäßigen Repräsentanz der gewählten Vertretungen in den gebietsmäßig vergrößerten bzw. in zahlreichen Ortsteilen gegliederten Gemeindegebieten (einschließlich Landkreise).

12) Verbesserter Minderheitenschutz für kleine Fraktionen durch klare gesetzliche Vorgaben zur Bildung / Zusammensetzung der Ausschüsse, der Verteilungsregelungen im Ausschussvorsitz und den Entsenderegelungen hierzu, einschließlich des Stimmrechts bei Ausübung eines Grundmandats.

Nicht fraktionsangehörige Vertretungsmitglieder haben keinen bundesverfassungsrechtlichen Anspruch auf volle Mitgliedschaft in einem Ausschuss der jeweiligen Vertretung.

Den Fraktionen in den Vertretungen wird aus unverzichtbaren Gründen für das Funktionieren eines demokratischen Repräsentationsprinzips eine besondere Rolle zur Berücksichtigung der Ausschussbesetzung einschließlich der Verteilung der Ausschussvorsitzenden nach Maßgabe Ihrer jeweiligen Mitgliederzahl zugebilligt. Die Berechnungsregelungen hierfür werden wesentlich durch eine frei wählbare Gesamtzahl der Ausschussgröße beeinflusst, welche im Ermessen der der Mehrheitsfraktionen steht.

Erhält eine Fraktion aufgrund der Berechnungsvorgaben keinen Sitz im jeweiligen Ausschuss, hat sie einen Anspruch auf ein sogenanntes Grundmandat (§ 46 Abs. 2 GO LSA), welches jedoch nicht das Stimmrecht für das hiervon betroffenen Vertretungsmitglied umfasst.

Damit auch die Wählerstimmen einer bei der Ausschussbildung nicht berücksichtigten Fraktion im jeweiligen Ausschuss wirksam repräsentiert werden können, sollte das gesetzliche Grundmandat um Vorgaben zum Stimmrecht erweitert werden. So wird im jeweiligen Ausschuss der Wählerwille analog der Zusammensetzung der Vertretungen besser abgebildet, da kleiner Fraktion oftmals bei Abstimmungen in den betreffenden Ausschüssen (mit Grundmandat) nicht berücksichtigt werden.