

Entwurf

G e s e t z zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Februar 2021 (Nds. GVBl. S. 64), wird wie folgt geändert:

1. § 8 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 5 wird gestrichen.
 - b) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 5 und erhält folgende Fassung:

„(5) Absatz 4 gilt nicht für kreisfreie Städte, die Landeshauptstadt Hannover, die Stadt Göttingen und große selbständige Städte.“
2. § 9 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 3 Satz 1 wird das Wort „unterstellt“ durch das Wort „zugeordnet“ ersetzt.
 - b) In Absatz 4 Satz 3 werden nach den Worten „Ausschusses der Vertretung“ ein Komma und die Worte „eines Ausschusses nach § 73“ eingefügt.
3. § 11 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Die Verkündung erfolgt nach Maßgabe näherer Bestimmung durch die Hauptsatzung

 1. in einem von der Kommune allein oder gemeinsam mit einer anderen Kommune herausgegebenen gedruckten amtlichen Verkündungsblatt,
 2. in einer oder mehreren örtlichen Tageszeitungen oder
 3. im Internet,

soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist“.
 - bb) Satz 3 wird gestrichen.
 - b) In Absatz 2 Sätze 1 und 4 wird jeweils nach dem Wort „Das“ das Wort „gedruckte“ eingefügt.
 - c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Erfolgt die Bereitstellung auf der Internetseite in einem elektronischen amtlichen Verkündungsblatt, so gilt Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 1 und Sätze 3 bis 6 entsprechend.“
 - bb) Satz 3 erhält folgende Fassung:

„³Die Internetadresse ist in der Hauptsatzung zu bestimmen.“
 - cc) Satz 6 wird gestrichen.
 - d) Es wird der folgende neue Absatz 4 eingefügt:

„(4) Kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden können durch ihre Hauptsatzung bestimmen, dass ihre Satzungen in dem gedruckten oder elektronischen amtlichen Verkündungsblatt des Landkreises verkündet werden. ²Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde können durch ihre Hauptsatzung auch bestimmen, dass ihre Satzungen in dem gedruckten amtlichen Verkündungsblatt der Samtgemeinde oder im Internet auf der Internetseite der Samtgemeinde verkündet werden. ³Führt die Samtgemeinde ein elektronisches amtliches Verkündungsblatt, so können die

Verkündungen der Mitgliedsgemeinden auf der Internetseite der Samtgemeinde nur in dem Verkündungsblatt erfolgen. ⁴Erfolgt die Verkündung nach Satz 1 in einem elektronischen amtlichen Verkündungsblatt oder nach Satz 2 auf der Internetseite, so ist in der Hauptsatzung die Internetadresse anzugeben. ⁵Absatz 3 Sätze 1, 4 und 5 gilt entsprechend.“

- e) Die bisherigen Absätze 4 bis 6 werden Absätze 5 bis 7.
 - f) Im neuen Absatz 6 Satz 1 Nr. 1 wird nach dem Wort „im“ das Wort „gedruckten“ eingefügt.
 - g) Im neuen Absatz 7 Satz 1 wird die Angabe „bis 5“ durch die Angabe „bis 6“ ersetzt.
4. § 31 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 3 wird nach dem Wort „vertreten“ der Klammerzusatz „(Vertretungsberechtigte)“ eingefügt.
 - b) Satz 4 erhält folgende Fassung:
„⁴Der Einwohnerantrag soll eine von der Kommune erstellte Schätzung der Kosten für die Erfüllung des Begehrens enthalten.“
 - c) Es werden die folgenden neuen Sätze 5 bis 7 eingefügt:
„⁵Die Kommune erstellt die Kostenschätzung auf Verlangen unverzüglich und teilt diese den Vertretungsberechtigten unverzüglich schriftlich oder in elektronischer Form mit. ⁶Die Kostenschätzung muss auch die Folgekosten der Erfüllung des Begehrens berücksichtigen. ⁷Soweit die Vertretungsberechtigten die Kosten anders einschätzen, können sie ihre abweichende Auffassung in den Einwohnerantrag aufnehmen.“
 - d) Der bisherige Satz 5 wird Satz 8.
5. § 32 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Es wird die folgende neue Nummer 7 eingefügt:
„7. Entscheidungen als Träger von Krankenhäusern oder des Rettungsdienstes,“.
 - bb) Die bisherigen Nummern 7 und 8 werden Nummern 8 und 9.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 3 wird nach dem Wort „vertreten“ der Klammerzusatz „(Vertretungsberechtigte)“ eingefügt.
 - bb) Die bisherigen Sätze 5 und 6 werden durch die folgenden neuen Sätze 5 bis 9 ersetzt:
„⁵Die Kommune erstellt unverzüglich eine Schätzung der Kosten für die Umsetzung der begehrten Sachentscheidung und teilt diese den Vertretungsberechtigten unverzüglich schriftlich oder in elektronischer Form mit. ⁶Die Kostenschätzung muss auch die Folgekosten der Umsetzung der begehrten Sachentscheidung berücksichtigen. ⁷Die Kostenschätzung ist in das Bürgerbegehren aufzunehmen. ⁸Soweit die Vertretungsberechtigten die Kosten anders einschätzen, können sie ihre abweichende Auffassung in das Bürgerbegehren aufnehmen. ⁹In diesem Fall ist das Bürgerbegehren der Kommune erneut anzuzeigen.“
 - c) Es wird der folgende neue Absatz 4 eingefügt:
„(4) ¹Wenn in der Anzeige beantragt wird, zu entscheiden, ob die Voraussetzungen nach Absatz 2 und Absatz 3 Sätze 1 bis 3 vorliegen, hat der Hauptausschuss diese Entscheidung unverzüglich nach der Erstellung der Kostenschätzung zu treffen. ²Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte berät die Bürgerinnen und Bürger, die ein Bürgerbegehren einreichen wollen, auf Verlangen in rechtlichen Fragen des Bürgerbegehrens; Kosten werden nicht erhoben.“
 - d) Die bisherigen Absätze 4 bis 7 werden Absätze 5 bis 8.
 - e) Im neuen Absatz 5 wird der bisherige Satz 3 durch die folgenden neuen Sätze 3 bis 6 ersetzt:
„³Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens enthalten. ⁴Für die Gültigkeit von Unterschriften gilt § 31 Abs. 3 Satz 2 entsprechend. ⁵Darüber hinaus ist das Datum der Unterzeichnung anzugeben. ⁶Vor dem Fristbeginn nach Absatz 6 Sätze 3 bis 5 geleistete Unterschriften sind ungültig.“
 - f) Der neue Absatz 6 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden durch die folgenden neuen Sätze 2 bis 5 ersetzt:

„²Die elektronische Form ist unzulässig. ³Die Frist beginnt am Tag nach Eingang der Mitteilung nach Absatz 3 Satz 5 bei den Vertretungsberechtigten. ⁴Wurde das Bürgerbegehren nach Absatz 3 Satz 9 erneut angezeigt, so beginnt die Frist am Tag nach Eingang dieser Anzeige. ⁵Wurde eine Entscheidung nach Absatz 4 Satz 1 beantragt, so beginnt die Frist am Tag der Bekanntgabe dieser Entscheidung, wenn die Bekanntgabe nach dem Tag nach Satz 3 oder 4 erfolgt.“

bb) Der bisherige Satz 5 wird Satz 6.

cc) Es wird der folgende Satz 7 angefügt:

„⁷Nach der schriftlichen Anzeige nach Absatz 3 Satz 4 ist der Ablauf der Frist aus Satz 6 bis zur Mitteilung der Kommune über die Kostenschätzung gehemmt.“

g) Der neue Absatz 7 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 erhält folgende Fassung:

„²Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 4 Satz 1 vor, so entscheidet er lediglich darüber, ob die Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 7 und der Absätze 5 und 6 vorliegen.“

bb) In Satz 4 werden das Wort „ist“ durch das Wort „muss“ und das Wort „herbeizuführen“ durch das Wort „stattfinden“ ersetzt.

6. § 33 wird wie folgt geändert:

a) Es wird der folgende neue Absatz 1 eingefügt:

„(1) ¹Ein Bürgerentscheid findet über § 32 Abs. 7 Satz 4 hinaus auch statt, wenn die Vertretung auf Antrag der Mehrheit ihrer Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließt, dass über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Kommune innerhalb von drei Monaten durch Bürgerentscheid entschieden wird. ²§ 32 Abs. 2 und 3 Sätze 1 und 2 gilt entsprechend. ³Der Stimmzettel muss eine Kostenschätzung enthalten, die die Anforderungen des § 32 Abs. 3 Sätze 5 und 6 erfüllt.“

b) Die bisherigen Absätze 1 bis 3 werden Absätze 2 bis 4.

c) Es wird der folgende neue Absatz 5 eingefügt:

„(5) ¹Haben gleichzeitig mehrere Bürgerentscheide stattgefunden, deren Sachentscheidungen nicht nebeneinander umgesetzt werden können, und erfüllen mehrere dieser Bürgerentscheide die Voraussetzungen nach Absatz 4 Satz 3, so ist nur der Bürgerentscheid verbindlich, bei dem die meisten gültigen Ja-Stimmen abgegeben wurden. ²Ist die Zahl der gültigen Ja-Stimmen bei mehreren Bürgerentscheiden gleich, so ist der Bürgerentscheid verbindlich, bei dem die wenigsten gültigen Nein-Stimmen abgegeben wurden. ³Ist auch die Zahl der Nein-Stimmen gleich, so liegt ein verbindlicher Bürgerentscheid nicht vor.“

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 6.

7. In § 35 Satz 1 werden nach dem Wort „haben,“ die Worte „oder eines Teils dieses Personenkreises“ eingefügt.

8. § 54 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Satz 1 wird durch die folgenden neuen Sätze 1 und 2 ersetzt:

„¹Niemand darf an der Übernahme und Ausübung des Amtes eines Mitglieds der Vertretung gehindert. ²Abgeordnete dürfen wegen der Übernahme oder Ausübung des Amtes nicht benachteiligt werden.“

b) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4.

c) Es werden die folgenden neuen Sätze 5 und 6 eingefügt:

„⁵Soweit den Abgeordneten, die innerhalb eines vorgegebenen Arbeitszeitrahmens über Lage und Dauer der individuellen Arbeitszeit selbst entscheiden können, nicht nach Satz 4 freie Zeit zu gewähren ist, verringert die Zeit, in der sie

1. an einer Sitzung der Vertretung, des Hauptausschusses, eines Ausschusses, einer Fraktion oder einer Gruppe teilnehmen,

2. an einer Sitzung eines Organs oder Gremiums einer juristischen Person oder Vereinigung des öffentlichen oder privaten Rechts als von der Vertretung bestimmte Vertreterin oder bestimmter Vertreter der Kommune teilnehmen und für diese Tätigkeit eine gesonderte

Vergütung nicht erhalten oder

3. an einer Veranstaltung teilnehmen, für die die Vertretung die Teilnahme beschlossen hat oder zu der die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte die Abgeordneten eingeladen hat,

ihre jeweilige Sollarbeitszeit, soweit die Teilnahme in ihrem Arbeitszeitrahmen liegt. ⁶Bei der Verringerung nach Satz 5 wird höchstens so viel Zeit berücksichtigt, dass die Summe aus den Zeiten erbrachter Dienst- und Arbeitsleistung, einer Gewährung freier Zeit nach Satz 3 und die Verringerung nach Satz 5 die tägliche Sollarbeitszeit der oder des Abgeordneten nicht überschreitet.“

- d) Der bisherige Satz 4 wird Satz 7 und wie folgt geändert:
Das Wort „Ihnen“ wird durch die Worte „Den Abgeordneten“ ersetzt.
 - e) Die bisherigen Sätze 5 und 6 werden Sätze 8 und 9.
 - f) Im neuen Satz 9 wird die Verweisung „Satz 4“ durch die Verweisung „Satz 7“ ersetzt.
9. § 57 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Es wird der folgende Satz 2 angefügt:
„²Schließen sich alle Mitglieder einer Fraktion oder Gruppe mit einem oder mehreren Abgeordneten zu einer Gruppe zusammen, so stehen die Rechte nach diesem Gesetz nur der neuen Gruppe zu.“
10. In § 60 Satz 1 wird das Wort „unparteiisch“ gestrichen.
11. § 71 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Sätze 2 bis 3 erhalten folgende Fassung:
„²Die Sitze eines jeden Ausschusses werden auf die Fraktionen und Gruppen nach der Reihenfolge der Höchstzahlen verteilt, die sich durch Teilung der Mitgliederzahlen der Fraktionen und Gruppen durch 1, 2, 3 und so weiter ergeben. ³Über die Zuteilung übrig bleibender Sitze entscheidet bei gleichen Höchstzahlen das Los.“
 - bb) Die Sätze 4 und 5 werden gestrichen.
 - cc) Die Sätze 6 und 7 werden die Sätze 4 und 5.
 - b) Absatz 3 wird gestrichen.
 - c) Die bisherigen Absätze 4 bis 10 werden Absätze 3 bis 9.
 - d) Im neuen Absatz 3 Satz 1 wird die Verweisung „den Absätzen 2 und 3“ durch die Verweisung „Absatz 2“ ersetzt.
 - e) Im neuen Absatz 4 wird die Angabe „2, 3 und 4“ durch die Angabe „2 und 3“ ersetzt.
 - f) Im neuen Absatz 5 wird die Angabe „2, 3 und 5“ durch die Angabe „2 und 4“ ersetzt.
 - g) Im neuen Absatz 6 Satz 1 Halbsatz 2 wird die Angabe „3, 5 und 10“ durch die Angabe „4 und 9“ ersetzt.
 - h) Der neue Absatz 8 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 3 Halbsatz 2 wird die Angabe „Absatz 5“ durch die Angabe „Absatz 4“ ersetzt.
 - bb) In Satz 4 wird die Angabe „Absatz 6“ durch die Angabe „Absatz 5“ ersetzt.
 - i) Im neuen Absatz 9 wird die Angabe „2, 3, 4, 6 und 8“ durch die Angabe „2, 3, 5 und 7“ ersetzt.
12. In § 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 wird der Klammerzusatz „(§ 71 Abs. 4 Satz 1)“ durch den Klammerzusatz „(§ 71 Abs. 3 Satz 1)“ ersetzt.
13. § 75 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 1 erhält folgende Fassung:
„¹In der ersten Sitzung der Vertretung werden
 1. die Beigeordneten gemäß § 71 Abs. 2 Sätze 2 bis 5 und
 2. die in § 74 Abs. 1 Nr. 3 genannten Mitglieder des Hauptausschusses gemäß § 71 Abs. 3

Sätze 1 und 2

bestimmt; § 71 Abs. 4 und 9 ist anzuwenden.“

- b) In Satz 6 wird die Angabe „Abs. 9“ durch die Angabe „Abs. 8“ ersetzt.
14. § 80 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 10 wird gestrichen
- b) Der bisherige Absatz 11 wird Absatz 10.
15. In § 81 Abs. 3 Satz 3 werden nach dem Wort „kann“ die Worte „auf Vorschlag der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten“ eingefügt.
16. § 83 Satz 3 Nr. 2 erhält folgende Fassung:
- „2. das Amt der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten in der laufenden Amtszeit
- a) seit mindestens fünf Jahren oder
- b) nach einer Wiederwahl seit mindestens drei Jahren innehat.“
17. In § 89 Satz 4 wird die Verweisung „§ 96 Abs. 1 Satz 5“ durch die Verweisung „§ 96 Abs. 1 Satz 6“ ersetzt.
18. In § 91 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 erhält folgende Fassung:
„die Mindestzahl beträgt fünf“.
- b) In Absatz 4 Satz 4 werden nach dem Wort „Vorsitzenden“ die Worte „auf ihre Pflichten nach den §§ 40 bis 42 hingewiesen und“ eingefügt und das Wort „unparteiisch“ wird gestrichen.
19. In § 93 Abs. 2 Satz 4 wird das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ ersetzt und die Worte „auf Antrag“ werden gestrichen.
20. § 98 Abs. 4 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
- b) Es wird der folgende Satz 2 angefügt:
„²Die Samtgemeinden halten für ihre Mitgliedsgemeinden informationstechnische Lösungen zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen an die digitale Verwaltung vor.“
21. Dem § 106 Abs. 1 wird der folgende Satz 10 angefügt:
„¹⁰§ 105 Abs. 2 Satz 3 gilt entsprechend.“
22. In § 107 Abs. 5 Satz 4 Nr. 2 wird die Angabe „Abs. 7“ durch die Angabe „Abs. 8“ ersetzt.
23. In § 108 Abs. 2 Satz 2 werden die Worte „für eine weitere Amtszeit“ gestrichen.
24. In § 109 Abs. 3 Satz 2 wird das Wort „seiner“ durch das Wort „ihrer“ ersetzt.
25. In § 110 Abs. 5 Satz 4 wird die Verweisung „Absatz 6 Satz 3“ durch die Verweisung „Absatz 6 Satz 4“ ersetzt.
26. § 111 wird wie folgt geändert:
- a) Es wird der folgende neue Absatz 7 eingefügt:
„(7) ¹Die Landkreise und die Region Hannover können für ihre kreis- und regionsangehörigen Kommunen Kredite (§ 120 Abs. 1 Satz 1) und Liquiditätskredite (§ 122) aufnehmen und bewirtschaften. ²Der Landkreis und die Region Hannover und die kreis- sowie regionsangehörige Kommune regeln die Aufnahme und Bewirtschaftung von nach Satz 1 aufgenommenen Krediten und Liquiditätskrediten und die Verrechnung von Zinsen für die Kredite und Liquiditätskredite durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung.“
- b) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8 und wie folgt geändert:
Satz 5 wird gestrichen.
27. In § 128 Abs. 6 Satz 1 wird die Verweisung „Absatz 3 Nrn. 2 bis 4“ durch die Verweisung „Absatz 3 Nrn. 2 bis 5“ ersetzt.

28. In § 136 Abs. 1 Satz 3 werden nach dem Wort „Personennahverkehrs“ ein Komma und die Worte „der Wohnraumversorgung“ eingefügt.
29. In § 137 Abs. 1 Nr. 8 wird das Wort „sechs“ durch das Wort „neun“ ersetzt.
30. In § 147 Abs. 1 Satz 1 wird die Verweisung „§ 111 Abs. 1 und 5 bis 7“ durch die Verweisung „§ 111 Abs. 1, 5, 6 und 8“ ersetzt.
31. § 161 Nr. 4 Buchst. c wird gestrichen.
32. In § 176 Abs. 1 Satz 5 werden nach dem Wort „Ausnahmen“ die Worte „und für Entscheidungen nach § 85 Abs. 2 Satz 3“ eingefügt.
33. In § 178 Abs. 1 wird die folgende neue Nummer 14 eingefügt:
 „14. die Wertgrenzen für Zuwendungen und das Verfahren für Zuwendungen unterhalb der Wertgrenzen, abweichend von § 111 Abs. 7 Sätze 2 bis 4,“.
34. § 179 Abs. 1 erhält folgende Fassung:
 „(1) Die Kommune kann davon absehen,
 1. für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2020 nach § 128 Abs. 4 einen konsolidierten Gesamtabschluss aufzustellen und
 2. für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2021 nach § 128 Abs. 6 Satz 3 dem Konsolidierungsbericht eine Kapitalflussrechnung beizufügen.“
35. § 182 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 a) Es wird der folgende neue Satz 3 eingefügt:
 „³Unbeschadet von § 64 Abs. 2 Satz 2 kann die Vertretung durch Beschluss zulassen, dass die Öffentlichkeit an einer gemäß Satz 1 Nr. 3 durchzuführenden öffentlichen Sitzung per Videokonferenztechnik teilnehmen kann.“
 b) Der bisherige Satz 3 wird Satz 4.

Artikel 2

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit

Das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21. Dezember 2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016 (Nds. GVBl. S. 226), wird wie folgt geändert:

1. In § 9 Abs. 5 Satz 1 werden nach dem Wort „Kommune“ die Worte „oder einer vom Zweckverband in entsprechender Anwendung des § 8 Abs. 2 NKomVG bestellten hauptberuflichen Gleichstellungsbeauftragten“ eingefügt.
2. § 16 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:
 „¹Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, soweit seine sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen nicht decken.“

Artikel 3

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich

Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Dezember 2020 (Nds. GVBl. S. 477), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 wird wie folgt geändert:
 a) Buchstabe d wird gestrichen.
 b) Der bisherige Buchstabe e wird Buchstabe d und wie folgt geändert:
 Die Angabe „Artikel 107 Abs. 2 Satz 5“ wird durch die Angabe „Artikel 107 Abs. 2 Sätze 5 und 6“ ersetzt.
 c) Der bisherige Buchstabe f wird Buchstabe e.
2. Dem § 5 Abs. 2 wird der folgende Satz 3 angefügt:
 „³Für die Ermittlung der durchschnittlichen Einwohnerzahl der fünf vorangegangenen Haushaltsjahre sind die Einwohnerzahlen heranzuziehen, die im Finanzausgleich des jeweiligen Jahres zugrunde gelegt

wurden.“

3. § 7 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Es wird der folgende Satz 2 angefügt:

„²§ 5 Abs. 2 Satz 3 gilt entsprechend.“
4. In § 9 Abs. 2 werden die Worte „für den“ durch die Worte „in dem“ ersetzt.
5. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „Gebiete“ durch das Wort „Bezirke“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 werden die Worte „jedes gemeindefreie Gebiet“ durch die Worte „die gemeindefreien Bezirke“ ersetzt.
6. § 11 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 3 werden das Semikolon und die Worte „bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen werden die einigungsbedingten Anteile des Vervielfältigers um ein Drittel angehoben“ gestrichen.
 - b) Es wird der folgende Absatz 4 angefügt:

„(4) ¹Vereinbaren Gemeinden für mindestens fünf Jahre eine Aufteilung von Grundsteueraufkommen oder Gewerbesteueraufkommen und wird in der Vereinbarung auch bestimmt, wie Steuerrückzahlungen aufzuteilen sind und dass die Vereinbarung nach Übermittlung an das für Inneres zuständige Ministerium bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen berücksichtigt. ²Bei der Berechnung der Steuerkraftzahl einer Gemeinde wird das aufgeteilte Aufkommen mit dem Realsteuerhebesatz berücksichtigt, der für die tatsächlich heheberechtigte Gemeinde zu berücksichtigen ist.“
7. § 14 f wird gestrichen
8. In § 15 Abs. 4 werden die Worte „der betroffenen Gemeinde oder Gemeinden“ gestrichen.
9. In § 21 Abs. 5 Satz 3 wird die Verweisung „§ 14 c Satz 4“ durch die Verweisung „§ 14 c Abs. 1 Satz 2“ ersetzt.
10. Dem § 24 wird der folgende Absatz 5 angefügt:

„(5) Abweichend von § 9 Abs. 3 werden für den Finanzausgleich im Haushaltsjahr 2022 bei der Ermittlung der Messbeträge für die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer zwölf Fünfzehntel des Aufkommens angesetzt, das den Gemeinden in dem in § 9 Abs. 1 bezeichneten Zeitraum zugeflossen ist.“

Artikel 4

Änderung des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes

Das Niedersächsische Kommunalprüfungsgesetz vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 2. März 2017 (Nds. GVBl. S. 53), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die überörtliche Prüfung der Kommunen und Zweckverbände einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, der kommunalen Anstalten, der gemeinsamen kommunalen Anstalten, des Regionalverbands ‚Großraum Braunschweig‘, der Niedersächsischen Versorgungskasse und der Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg (zu prüfende Stellen) obliegt der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landesrechnungshofs als Prüfungsbehörde.“
 - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Unternehmen“ die Worte „und Einrichtungen“ eingefügt und das Wort „Einrichtungen“ wird durch das Wort „Stellen“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 wird das Wort „Einrichtungen“ durch das Wort „Stellen“ ersetzt.
2. In § 2 Sätze 1 und 2 wird jeweils das Wort „Einrichtung“ durch das Wort „Stelle“ ersetzt.
3. § 3 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 wird das Wort „Einrichtungen“ durch das Wort „Stellen“ ersetzt.
 - bb) In Satz 4 wird das Wort „Einrichtung“ durch das Wort „Stelle“ ersetzt.
 - cc) In Satz 5 werden nach dem Wort „an“ die Worte „der Einrichtung oder“ eingefügt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Einrichtung“ durch das Wort „Stelle“ ersetzt.
 - c) In Absatz 4 Satz 1 wird das Wort „Einrichtung“ durch das Wort „Stelle“ ersetzt.
4. § 4 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Worte „Einrichtung die Prüfungsfeststellungen“ durch die Worte „Stelle das Prüfungsergebnis“ ersetzt.
 - bb) In Satz 3 wird das Wort „Einrichtung“ durch das Wort „Stelle“ ersetzt.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Die Prüfungsbehörde schließt die Prüfung mit einer Prüfungsmitteilung an die geprüfte Stelle ab, die das Prüfungsergebnis unter Berücksichtigung der Stellungnahme der geprüften Stelle enthält und eine Zusammenfassung über deren wesentlichen Inhalt enthalten soll.“
 - bb) In Satz 2 Nr. 2 werden nach den Worten „die an“ die Worte „der Einrichtung oder“ eingefügt.
5. § 5 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Prüfungsmitteilung ist unverzüglich der Vertretung der Kommune, bei Zweckverbänden und beim Regionalverband ‚Großraum Braunschweig‘ der Verbandsversammlung, bei kommunalen Stiftungen dem Hauptorgan, bei Anstalten dem Verwaltungsrat und bei Versorgungskassen der Mitgliederversammlung sowie bei Prüfungen nach § 1 Abs. 2 dem entsprechenden Hauptorgan bekannt zu geben.“
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „Satz 1“ gestrichen und das Wort „Einrichtung“ wird durch das Wort „Stelle“ ersetzt.
6. In § 6 werden nach dem Wort „prüfende“ die Worte „Stellen sowie“ eingefügt.
7. In § 7 Abs. 2 Satz 2 werden nach dem Wort „Prüfungsplanung“ die Worte „und bei der Erstellung des Kommunalberichts der Prüfungsbehörde“ eingefügt.

Artikel 5

Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes

§ 11 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes in der Fassung vom 20. April 2017 (Nds. GVBl. S. 121), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Oktober 2019 (Nds. GVBl. S. 309), erhält folgende Fassung:

- „a) über die Mitwirkungspflichten §§ 140, 145 bis 147, 148 und 149 Abs. 1 und 2 mit der Maßgabe, dass in Satz 1 jeweils an die Stelle des Wortes ‚sieben‘ das Wort ‚fünf‘ und in Satz 2 an die Stelle des Wortes ‚siebten‘ das Wort ‚fünften‘ tritt, § 150 Abs. 1 bis 5, § 151, § 152 Abs. 1 und 4, Abs. 9 und 10 mit der Maßgabe, dass die Höhe des Verspätungszuschlags im Ermessen des Abgabeberechtigten steht, wobei bei der Bemessung des Verspätungszuschlages neben seinem Zweck, den Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärung anzuhalten, die Dauer der Fristüberschreitung, die Höhe des sich aus der Steuerfestsetzung ergebenden Zahlungsanspruchs, die aus der verspäteten Abgabe der Steuererklärung gezogenen Vorteile sowie das Verschulden und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen zu berücksichtigen sind, und mit der weiteren Maßgabe, dass der Verspätungszuschlag 10 Prozent der festgesetzten Steuer oder des festgesetzten Messbetrages nicht übersteigen und höchstens 25 000 Euro betragen darf, Abs. 11 Satz 1 und Abs. 12, § 153 Abs. 1 und 2,“.

Artikel 6

Übergangsvorschriften

Ist ein Bürgerbegehren vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes angezeigt worden, so bleiben für das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid die am Tag vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden

Vorschriften maßgeblich.

Artikel 7

Inkrafttreten

¹Dieses Gesetz tritt am am 1. November 2021 in Kraft. ²Abweichend von Satz 1 tritt

1. Artikel 3 Nr. 1 mit Wirkung vom 1. Januar 2021,
2. Artikel 3 Nrn. 5 und 6 am 1. Januar 2022 und
3. Artikel 3 Nr. 4 am 1. Januar 2023

in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Anlass und Ziele

Mit der Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes werden Änderungserfordernisse aufgegriffen, die sich aus der kommunalen Praxis ergeben haben. Die Änderungen schaffen Rechtssicherheit im Bereich der Stellung der Gleichstellungsbeauftragten, der Verkündung von Rechtsvorschriften, bei der Einwohnerbefragung und bei der Bildung von Fraktionen und Gruppen. Einwohneranträge werden durch den Wegfall des Kostendeckungsvorschlags erleichtert. Im Hinblick auf die Durchführung von Bürgerbegehren wird der Katalog der nicht bürgerbegehrensfähigen Angelegenheiten erweitert, eine von der Kommune zu erstellende Kostenschätzung, der von der Vertretung initiierte Bürgerentscheid sowie die Entscheidung bei sog. konkurrierenden Bürgerbegehren geregelt. Bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen soll das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren zur Anwendung gebracht werden. Es wird eine Erleichterung bei dem Antragsruhestand von lebensälteren Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten ab der zweiten Amtszeit eingeführt.

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung des Mandats in kommunalen Vertretungen verbessert werden. Angesichts der Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfaltet die bisherige Freistellungsregelung oftmals nur noch eine unzureichende Wirkung, da sie an die Kollision der Mandatstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpft.

Die Kommunen sind dazu verpflichtet, für jedes Haushaltsjahr zum Stichtag 31.12. einen Gesamtabschluss aufzustellen. Der konsolidierte Gesamtabschluss war bisher erstmalig verpflichtend im Jahr 2013 für das Haushaltsjahr 2012 und danach jährlich aufzustellen. Mit der vorliegenden Änderung im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) sollen den Kommunen rückwirkend Erleichterungen bei der Aufstellung der konsolidierten Gesamtabschlüsse gewährt werden. Der konsolidierte Gesamtabschluss ist nunmehr spätestens verpflichtend im Jahr 2022 für das Haushaltsjahr 2021 und danach jährlich aufzustellen.

Darüber hinaus wird die Möglichkeit einer gemeinsamen Kreditaufnahme der Landkreise und der Region Hannover für ihre kreisangehörigen bzw. regionsangehörigen Kommunen für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung sowie zur Liquiditätssicherung geschaffen.

Durch Artikel 1 § 1 des Gesetzes „zur Neuordnung der überörtlichen Kommunalprüfung“ vom 17. 12. 2010 (Nds. GVBl. S. 629) sind die Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung von der damaligen Kommunalprüfungsanstalt auf den Niedersächsischen Landesrechnungshof übergegangen. Mit den Änderungen des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes (NKPG) soll nach nunmehr zehn Jahren auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen des Landesrechnungshofs bei der überörtlichen Kommunalprüfung und auf dortigen Vorschlag insbesondere Regelungen über das Prüfungsverfahren, das Prüfungsergebnis und dessen Bekanntgabe an mittlerweile auch bei den Kommunen bewährte Abläufe angepasst werden. Neben weiteren rein sprachlichen bzw. redaktionellen Anpassungen soll zusätzlich der Kreis der zu prüfenden Stellen, ebenfalls aufgrund der gesammelten Erfahrungen, punktuell erweitert werden.

§ 11 NKAG verweist in die Abgabenordnung (AO) und regelt somit die Anwendbarkeit zahlreicher bundesrechtlicher Bestimmungen auch für kommunale Abgaben. Der Anpassungsbedarf ergibt sich aus der Änderung von Bestimmungen in der AO, auf die das Kommunalabgabengesetz verweist. Dabei ist zu beachten, dass die AO für die Erhebung von Bundes- und Landessteuern durch die Finanzbehörden (Massenverfahren) geschaffen wurden, Kommunalabgaben dagegen eher einen kleineren, örtlich begrenzten Adressatenkreis betreffen. Daher sind nicht alle Vorschriften bzw. die Änderungen der AO für eine Anwendung im Kommunalabgabeverfahren geeignet oder von Bedeutung. Die in diesem Verfahren zu ändernde Vorschrift bedarf aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung für die Kommunen eine vorgezogene Behandlung. Aus Sicht der Kommunen ist die Änderung wünschenswert, um eine rechtssichere Erhebung von Verspätungszuschlägen zu gewährleisten.

Anhörungen

Folgende Verbände sind zu dem Gesetzentwurf angehört worden:

- Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (AG KSV)
- Deutscher Gewerkschaftsbund – Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen – Anhalt -
- NBB-Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion
- Niedersächsischer Industrie- und Handelskammertag
- **Landesvertretung der Handwerkskammern**
- Unternehmensverbände Niedersachsen e.V.
- Verband kommunaler Unternehmen e.V. – Landesgruppe Niedersachsen/Bremen
- Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen

- Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbüros Niedersachsen
- Landesfrauenrat Niedersachsen
- Mehr Demokratie e. V.

Die AG KSV, die Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen, der Landesfrauenrat Niedersachsen e. V., die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbüros Niedersachsen, Mehr Demokratie e. V., der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen, der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) - Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen - Anhalt und der Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion haben zu dem Entwurf Stellung genommen. Gleichberechtigung und Vernetzung e.V. hat eine Stellungnahme abgegeben, die als Verbandsäußerung behandelt wurde.

Im Folgenden werden die Stellungnahmen nur insoweit wiedergegeben, als die Ausführungen von grundsätzlicher Art sind und nicht bei den jeweiligen Vorschriften im Besonderen Teil behandelt werden.

Die AG KSV begrüßt den Gesetzentwurf in weiten Teilen, da er eine Reihe von Anliegen aus dem kommunalen Bereich aufgreift. Das gilt insbesondere für die Klarstellung in der Verkündungsvorschrift (§ 11), die Erweiterung des Katalogs der nicht bürgerbegehrensfähigen Angelegenheiten (§ 32), die Möglichkeit der Beschränkung der Einwohnerbefragung auf Teile der Einwohnerschaft (§ 35), die Änderung des Zuteilungsverfahrens in den Ausschüssen der Vertretung (§ 71), die Erleichterung bei dem Antragsruhestand von lebensälteren Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten ab der zweiten Amtszeit (§ 83), die Unterstützung der Mitgliedsgemeinden durch die Samtgemeinde im Rahmen der digitalen Verwaltung (§ 98) sowie für die Erleichterungen bei der Aufstellung des konsolidierten Gesamtabschlusses (§ 179). Sie bittet darum, die in § 50 Abs. 2 NKomVG enthaltene Regelung über die Unvereinbarkeit auch auf teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erstrecken. Das Anliegen ist grundsätzlich anzuerkennen. Wie die AG KSV allerdings selbst anführt, könnte eine solche Regelung mit Blick auf die bereits laufenden Aufstellungsverfahren für die diesjährigen Kommunalwahlen erst für die Kommunalwahlen 2026 in Kraft gesetzt werden. Wegen der aktuell fehlenden praktischen Relevanz wird die Bitte der AG KSV in diesem Gesetzesvorhaben noch nicht berücksichtigt.

Die AG KSV unterbreitet in ihrer Stellungnahme noch die folgenden weiteren Vorschläge für Rechtsänderungen:

Erneut wurde die Rückkehr zur achtjährigen Amtszeit der HVB gefordert. Diese Maßnahme war bereits Gegenstand eines Gesetzentwurfs der Fraktion der FDP des Niedersächsischen Landtags vom 06.11.2018 (siehe LT-Drs. 18/2022), der am 25.02.2020 vom Niedersächsischen Landtag abgelehnt wurde. Damit wurde die politische Entscheidung gegen die Rückkehr zu einer achtjährigen Amtszeit von HVB in der laufenden Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags getroffen.

Weiterhin regt die AG KSV an, auch den Gemeinden und Samtgemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 20 000 entsprechend § 8 Abs. 4 einen finanziellen Ausgleich des Landes zu gewähren, wenn diese auf freiwilliger Basis eine hauptberufliche Gleichstellungsbeauftragte beschäftigen. Die Landesregierung begrüßt, wenn Kommunen über die gesetzliche Verpflichtung hinaus Gleichstellungsbeauftragte hauptberuflich beschäftigen, da eine Hauptberuflichkeit bessere Einwirkungsmöglichkeiten auf die gleichstellungspolitische Gestaltung vor Ort bietet. Der Landesregierung ist es jedoch nicht möglich, weitergehende freiwillige Leistungen für Maßnahmen zu gewähren, die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und originären Zuständigkeit erbringen (vgl. die Ausführungen im besonderen Teil der Begründung zu Artikel 1 Nr. 2). Nicht erst seit der derzeitigen Corona-bedingten Krisensituation, die hohe außerplanmäßige Finanzaufwendungen erfordert, ist die Landesregierung angehalten, derartige Leistungen zum Zweck der Haushaltskonsolidierung sogar noch zurückzufahren.

Mehr Demokratie e. V. hebt positiv hervor, dass sich die Zahl der eingeleiteten Bürgerbegehren in Niedersachsen seit 2017 mehr als verdreifacht hat und führt dies auf die Kommunalrechtsreform 2016 zurück. Die derzeit geplanten Änderungen sieht der Verein allerdings im Wesentlichen kritisch. Er hält eine Reduzierung des Thementauschlusses, die Senkung der Unterschriftenhürde vor allem für mittlere Kommunen, die Streichung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden, die Streichung der Drei-Monats-Frist für Bürgerbegehren gegen bekanntgemachte Beschlüsse der Vertretung sowie eine Fairness- und Neutralitätsklausel für erforderlich. Die Landesregierung greift diese Anregungen nicht auf. Sie ist der Auffassung, dass das niedersächsische Kommunalverfassungsrecht bereits bürgerfreundliche Rahmenbedingungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide enthält und in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Vorgaben die richtige Balance zwischen der repräsentativen und direkten Demokratie sicherstellt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 8):

Absatz 5 hat sich durch Zeitablauf erledigt und kann deshalb gestrichen werden. Die Verweisung im neuen Absatz 5 (bisher Absatz 6) ist entsprechend anzupassen.

Zu Nummer 2 (§ 9):

Zu Buchstabe a:

Mit der lediglich sprachlichen Änderung soll deutlicher gemacht werden, dass die Gleichstellungsbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben als Gleichstellungsbeauftragte keine Vorgesetzte oder keinen Vorgesetzten hat. Der bisherige Wortlaut erweckt den Anschein, dass die Gleichstellungsbeauftragte der oder dem HVB bei der Erfüllung ihrer Aufgaben als Gleichstellungsbeauftragte hierarchisch untergeordnet ist. Eine entsprechende Formulierung enthält auch § 24 Abs. 1 Satz 1 des Bundesgleichstellungsgesetzes.

Zu Buchstabe b:

Die Änderung dient der Klarstellung, da durch die aktuelle Fassung der Vorschrift nicht hinreichend deutlich wird, dass sich das Recht der Gleichstellungsbeauftragten, einen bestimmten Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung zu nehmen, auch auf die beschließenden Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften bezieht. Es wäre systemwidrig, der Gleichstellungsbeauftragten dieses Recht in den Ausschüssen nach § 73 NKomVG (z.B. dem Jugendhilfeausschuss) nicht einzuräumen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbüros Niedersachsen (*lag*), der Landesfrauenrat Niedersachsen e.V. (LFRN) sowie Gleichberechtigung und Vernetzung e.V. (Vernetzungsstelle) begrüßen die beabsichtigten Rechtsänderungen, fordern aber weitergehende Änderungen in den §§ 8 und 9 NKomVG.

Besonders kritisch wird aus Sicht der *lag* bewertet, dass § 8 Abs. 1 die Hauptberuflichkeit der Gleichstellungsbeauftragten mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit definiert und damit in der Praxis deren Beschäftigungsumfang auf eine Teilzeitbeschäftigung reduziert. Die *lag* regt an, hier Bezug auf das Bundesgleichstellungsgesetz (BGleG) zu nehmen, wonach bei einer bestimmten Anzahl von Beschäftigten die Gleichstellungsbeauftragte im Umfang der Regelarbeitszeit einer Vollzeitbeschäftigung entlastet wird. Dabei müsste nach Auffassung der *lag* auch berücksichtigt werden, dass die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch in der Öffentlichkeitsarbeit tätig wird. Vor diesem Hintergrund sieht die *lag* die Ehren- und Nebenamtlichkeit von Gleichstellungsbeauftragten ebenfalls kritisch, da sie Gleichstellungsarbeit im Ehrenamt strukturell für nicht leistbar hält. Der LFRN unterstützt ausdrücklich das Petitum der *lag*. Die Vernetzungsstelle sieht generell eine ehrenamtliche Beschäftigung von Gleichstellungsbeauftragte in Kommunen, die gesetzlich nicht zur Bestellung einer hauptberuflichen Gleichstellungsbeauftragte verpflichtet sind, als Überfrachtung des Ehrenamtes und damit als problematisch und nicht sachgerecht an. Es sollten andere Möglichkeiten erwogen werden. Die Vernetzungsstelle schlägt vor, dass z. B. in kreisangehörigen Gemeinden die Aufgabe vom Gleichstellungsbüro des Landkreises übernommen oder zwischen mehreren kleinen Gemeinden eine Zweckvereinbarung zur Übernahme der Aufgabe (hauptamtlich) getroffen wird. Aus Sicht der Vernetzungsstelle wäre auch denkbar, dass kleine Gemeinden ihre Aktivitäten zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags gegenüber der Kommunalaufsicht oder auf anderem Wege nachzuweisen haben. So könnte z. B. vorgesehen werden, dass der Bericht nach § 9 Absatz 7 regelmäßig einer Stelle zur Begutachtung vorgelegt wird.

Die Landesregierung kann der Forderung im Hinblick auf das verfassungsrechtlich garantierte Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 des Grundgesetzes – GG – und Artikel 57 der Niedersächsischen Verfassung - NV) nicht nachkommen. Der Gleichstellungsauftrag aus Artikel 3 Abs. 2 GG und Artikel 3 Abs. 2 Satz 3 NV verpflichtet auch die Gemeinden und Landkreise, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Die Durchführung der zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrags erforderlichen Maßnahmen gehört deshalb zu den öffentlichen Aufgaben der Kommunen, die sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unmittelbar zu leisten haben.

Für die Umsetzung des Verfassungsauftrags in der kommunalen Ebene hat der Landesgesetzgeber mit den §§ 8 und 9 NKomVG einen gesetzlichen Rahmen vorgegeben und damit den Kernbereich des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung berührt. Das hohe Gut der Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern rechtfertigt einen solchen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Beide Rechtsgüter sind in einen ausgewogenen Einklang zu bringen. Die aktuelle Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 2, wonach nur Gemeinden und Samtgemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die Landkreise und die Region Hannover verpflichtet sind, eine Gleichstellungsbeauftragte mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit zu beschäftigen, greift in einem vertretbaren und verhältnismäßigen Umfang in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein. Den Kommunen verbleibt für die Umsetzung des Verfassungsauftrags ein weitreichender Spielraum. In diesem Zusammenhang wird auf das Urteil des Nds. Staatgerichtshofs vom 13.3.1996 (Az.: 1/94 u.a.; Nds. MBl. S. 524) hingewiesen, wonach eine Regelung unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit Artikel 57 NV unvereinbar ist, die auch Gemeinden mit mehr als 10 000 bis zu 20 000 EW unterschiedslos zur Bestellung einer hauptberuflichen Frauenbeauftragten verpflichtet.

Im Übrigen ist zu beachten, dass das Land mit Blick auf das Konnexitätsprinzip des Artikels 57 Abs. 4 NV die erheblichen und notwendigen Kosten gegenüber den Kommunen auszugleichen hätte, die durch Festlegung zusätzlicher Standards oder Vorgaben durch das Land bei der Erfüllung einer bestehenden kommunalen Aufgabe entstehen würden. Dies ist nicht nur angesichts der derzeitigen Corona-bedingten Krisensituation mit hohen außerplanmäßige Finanzaufwendungen sondern auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung nicht leistbar.

Für die Praxis ergibt sich daraus, dass die Kommunen hinsichtlich der Art und des Umfangs des Beschäftigungsverhältnisses der Gleichstellungsbeauftragten zunächst die gesetzlichen (Mindest-)Vorgaben des § 8 Abs. 1 NKomVG erfüllen müssen. Bei der konkreten Festlegung des Beschäftigungsverhältnisses ist der tatsächliche Aufgabenbestand der Gleichstellungsbeauftragten in der jeweiligen Kommune in den Blick zu nehmen. Dabei sind die besonderen örtlichen Verhältnisse und Erfordernisse zur Umsetzung des Verfassungsauftrags zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltungshoheit liegt es also im Entscheidungs- und Verantwortungsbereich der einzelnen Kommune, welche Beschäftigungsform sie für „ihre“ Gleichstellungsbeauftragte für sinnvoll und notwendig erachtet. So gibt es auch Kommunen, in denen die Gleichstellungsbeauftragte hauptberuflich statt nach gesetzlicher Vorgabe u. a. „nur“ ehrenamtlich oder mit mehr als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit beschäftigt wird.

Da die Hauptberuflichkeit kommunaler Gleichstellungsbeauftragter mit einem Beschäftigungsumfang von mindestens 50 Prozent einer Vollzeitkraft definiert wird, könnte eine Gleichstellungsbeauftragte allenfalls von zwei Kommunen bestellt werden, was bereits nach aktueller Rechtslage und unter Beachtung der tarif- und beamtenrechtlichen Regelungen möglich ist.

Auch der Hinweis auf § 28 Abs. 2 BGleIG – vergleichbar mit § 22 Abs. 2 des Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes (NGG) – führt zu keiner anderen Bewertung. Gleichstellungsbeauftragte, die dem Anwendungsbereich dieser Vorschriften unterliegen, sind ausschließlich für den internen Bereich zuständig, sodass hier die Ausrichtung des Freistellungsumfangs für Gleichstellungsaufgaben an der Anzahl der Beschäftigten in der jeweiligen Behörde schlüssig ist. Anders verhält es sich dagegen im Kommunalbereich. Hier geht die Gleichstellungsarbeit über den internen Bereich hinaus und umfasst auch Angelegenheiten der örtlichen und überörtlichen Gemeinschaft. Entsprechende Maßnahmen wenden sich an alle Bürgerinnen und Bürger wie z.B. die Auflegung von Hilfs- oder Förderprogrammen oder die Durchführung von Präventionsmaßnahmen in den Bereichen Drogen, Jugendkriminalität oder sexueller Missbrauch. Entsprechend orientiert sich die gesetzliche Vorgabe in § 8 Abs. 1 zur Beschäftigung hauptberuflichen kommunaler Gleichstellungsbeauftragter an der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner. Wegen dieser kommunalen Sonderregelung wird § 22 Abs. 2 NGG über den Freistellungsumfang der Gleichstellungsbeauftragten zutreffend über § 19 NGG von der Anwendung auf Verwaltungen der Kommunen ausgenommen.

Der LFRN und die Vernetzungsstelle fordern unter Hinweis auf die erforderliche Drei-Viertel-Mehrheit für die Einleitung des Abwahlverfahrens bei HVB (§ 82 Abs. 2) und den übrigen kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten auf Zeit (§ 109 Abs. 3) erneut, auch für die Abwahl der GB eine Mehrheit von drei Vierteln der Abgeordneten vorzusehen. Nach Auffassung der Landesregierung kann dieser Forderung nicht entsprochen werden: Die GB ist mit ihrer besonderen Anbindung zur Vertretung am ehesten mit der Leiterin oder dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes zu vergleichen, die oder der ebenfalls mit der Mehrheit der Mitglieder der Vertretung abberufen werden kann.

Der LFRN schlägt vor, die Bestellung der ständigen Stellvertreterin der Gleichstellungsbeauftragten von der Zustimmung der Gleichstellungsbeauftragten abhängig zu machen, damit gemeinsam klare Positionen formuliert werden können. Die Landesregierung sieht keine Veranlassung, dieser Forderung nachzukommen: Die GB und auch eine Stellvertreterin sind Beauftragte der Verwaltung, sodass die Entscheidung über die Bestellung der jeweiligen Personen (zustimmungsfrei) der Dienststelle vorbehalten ist. Zurzeit soll die GB vor Bestellung ihrer Stellvertreterin angehört werden. Davon darf nur in besonders begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden. Im Gegensatz dazu sieht das NGG für den Landesbereich keine Mitwirkung der GB bei Bestellung einer Vertreterin vor.

Der LFRN hält es ferner für geboten, eine Regelung zur fachlichen Qualifikation von Gleichstellungsbeauftragten zu ergänzen. Die Landesregierung verkennt nicht, dass durch Regelungen zur fachlichen Qualifikation einerseits der Stellenwert und die Akzeptanz der Funktion erhöht werden könnte, andererseits wäre die Stellenbesetzung nur durch einen eingeschränkten Personenkreis möglich. Überlegungen zu derartigen grundlegenden Strukturänderungen in Bezug auf die Funktion der GB sollten allenfalls einem späteren Verfahren aufgegriffen werden.

Zuletzt regt der LFRN eine Angleichung des Beanstandungsrechts an die Regelung in § 21 NGG an. Bisher haben GB die Möglichkeit des Widerspruchs gegen eine Entscheidung des Hauptausschusses, auf den die oder der HVB die Vertretung zu Beginn der Beratung unter Nennung der wesentlichen Gründe hinweisen muss (§ 9 Abs. 4 Satz 4). Entsprechendes gilt für Beschlussvorschläge, die an den Hauptausschuss, den Jugendhilfeausschuss, die Stadtbezirksräte und die Ortsräte gerichtet sind (§ 9 Abs. 4 Satz 5). Die Aufnahme einer darüber hinaus gehenden

Beanstandungsmöglichkeit analog zum NGG hätte ebenfalls strukturellen Charakter und kann deshalb ebenfalls in diesem Verfahren nicht berücksichtigt werden.

Unter Hinweis auf die mit diesem Gesetzentwurf beabsichtigte Änderung des § 108 fordert die Vernetzungsstelle die Schaffung einer Übergangsregelung für Gleichstellungsbeauftragte in Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 20 000 fällt. Damit soll der Gleichstellungsbeauftragten nach einem entsprechenden Absinken der Einwohnerzahl die hauptberufliche Weiterbeschäftigung gesichert werden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in diesen Fällen der finanzielle Ausgleich des Landes nach § 8 Abs. 4 entfällt, würde ohne eine entsprechende Regelung die Abberufung der Gleichstellungsbeauftragten begünstigt. Die Landesregierung kann der Forderung im Hinblick auf das verfassungsrechtlich garantierte Recht der kommunalen Selbstverwaltung nicht nachkommen. Auf die entsprechenden o.g. Ausführungen wird hingewiesen.

Zuletzt fordert die Vernetzungsstelle, Gleichstellungsbeauftragten eine Klagebefugnis einzuräumen. Die Landesregierung kann auch dieser Forderung nicht nachkommen. Die kommunale Gleichstellungsbeauftragte ist kein Organ der Kommune. Auch ihre Weisungsunabhängigkeit bildet für eine Klagerecht keine ausreichende Grundlage, weil sonst z. B. auch das Rechnungsprüfungsamt diese Klagemöglichkeit beanspruchen könnte. Gerade ihre Zuordnung zum HVB (§ 9 Abs. 3) macht deutlich, dass die Gleichstellungsbeauftragte der Verwaltung zugehört und nicht in ähnlicher Weise wie die Personalvertretung verselbstständigt ist.

Zu Nummer 3 (§ 11):

Zu Buchstabe a:

Durch die nunmehr numerisch gegliederte Aufzählung wird verdeutlicht, dass das Gesetz den Kommunen für die Verkündung ihrer Rechtsvorschriften drei strikt voneinander zu trennende Verkündungsarten zur Verfügung stellt. Die Kommunen müssen sich durch Regelung in ihrer Hauptsatzung für eine der Verkündungsarten entscheiden, Mischformen der drei Verkündungsarten sind nicht zulässig.

Zur Unterscheidung von dem in Absatz 3 neu zugelassenen elektronischen amtlichen Verkündungsblatt wird das bisher ausschließlich als Printmedium herausgegebene amtliche Verkündungsblatt in Abgrenzung zur künftig zugelassenen elektronische Variante nunmehr als gedrucktes amtliches Verkündungsblatt bezeichnet.

Die Regelungen des bisherigen Satzes 3 werden aus systematischen Gründen in den neuen Absatz 4 verschoben.

Zu Buchstabe b:

Um die Gleichrangigkeit der elektronischen Version mit der gedruckten Fassung zu verdeutlichen, soll auch für diese die Bezeichnung Verkündungsblatt beibehalten werden, auch wenn diese Formulierung auf eine Druckversion schließen lassen könnte. Missverständnissen wird insoweit durch die Ergänzungen „gedruckt“ bzw. „elektronisch“ vorgebeugt.

Zu Buchstabe c:

Mit dem neuen Satz 2 wird klargestellt, dass die Verkündung von Rechtsvorschriften im Internet auch im Rahmen eines elektronischen amtlichen Verkündungsblattes erfolgen kann. Damit wird dem geänderten Informationsverhalten in der Bevölkerung Rechnung getragen. Das Internet ist im Alltag längst zu einer selbstverständlichen Informationsquelle in allen Lebensbereichen geworden. Das gilt auch für die kommunalen Rechtsvorschriften. Informationen zu kommunalen Satzungen und Verordnungen werden mittlerweile vorrangig auf der jeweiligen Internetseite der Kommunen gesucht. Die Bedeutung von gedruckten Ausgaben des Verkündungsblattes hat in der Praxis dagegen deutlich abgenommen. Gedruckte Verkündungsblätter werden vielerorts als nicht mehr zeitgemäß und unter Berücksichtigung eines schonenden Umgangs mit den natürlichen Ressourcen als entbehrlich angesehen.

Den Kommunen steht es frei, Rechtsvorschriften im Internet einzeln bereitzustellen oder gesammelt als elektronisches Verkündungsblatt zu veröffentlichen. Kreisangehörige Gemeinden können ihre Verkündungen auch im elektronischen amtlichen Verkündungsblatt des Landkreises, Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden auch im elektronischen amtlichen Verkündungsblatt der Samtgemeinde vornehmen (vgl. Absatz 4 neu). Bei einem elektronischen amtlichen Verkündungsblatt sind die Vorschriften über Form und zulässige Inhalte für Druckversionen entsprechend zu beachten.

Mit dem Inkrafttreten des NKomVG zum 01.11.2011 haben die Kommunen in Niedersachsen die Möglichkeit erhalten, ihre Rechtsvorschriften auch im Internet rechtswirksam zu verkünden. Die Regelung sieht bisher vor, dass die Kommunen in diesem Fall in einer Tageszeitung auf die Internetadresse, unter der die Bereitstellung erfolgt ist, nachrichtlich hinweisen müssen. Der Hinweis in der Tageszeitung ist keine Verkündungsvoraussetzung, sondern dient lediglich als Anstoßfunktion. Inzwischen ist davon auszugehen, dass sich die Internetbekanntmachung im Bewusstsein der Bevölkerung auch für das Orts- und Kreisrecht als verlässliches Informationsmedium etabliert hat. Auf den nachrichtlichen Hinweis in der Tageszeitung kann daher zukünftig verzichtet werden.

Die Regelungen des bisherigen Satzes 6 werden aus systematischen Gründen in den neuen Absatz 4 verschoben.

Zu Buchstabe d:

Aus systematischen Gründen werden die bisher in Absatz 1 Satz 3 und in Absatz 3 Satz 6 stehenden Regelungen im neuen Absatz 4 zusammengefasst. Aufgrund der Formulierung gilt die Regelung sowohl für gedruckte als auch für elektronische amtliche Verkündungsblätter.

Die weitergehenden Möglichkeiten für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden resultieren aus der engen Verflechtung der Samtgemeinde mit ihren Mitgliedsgemeinden im Hinblick auf die Wahrnehmung von gemeindlichen Aufgaben durch die Samtgemeinde. Samtgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinden betreiben im Übrigen häufig ein gemeinsames Portal auf der Internetseite der Samtgemeinde. Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden können ihre Verkündungen im gedruckten oder elektronischen Verkündungsblatt des Landkreises oder der Samtgemeinde und als einzelne Bereitstellung auf der Internetseite der Samtgemeinde vornehmen. Satz 3 enthält eine zusätzliche Regelung, um den Samtgemeinden die Handhabung zu erleichtern.

Unzulässig bleibt dagegen weiterhin – wie bei den anderen kreisangehörigen Gemeinden auch - die einzelne Bereitstellung ihrer Rechtsvorschriften auf der Internetseite des Landkreises.

Zu Buchstabe e:

Folgeänderung zu Buchstabe d.

Zu Buchstabe f:

Folgeänderungen zu Buchstabe c.

Zu Buchstabe g:

Folgeänderung zu Buchstabe d.

Zu Nummer 4 (§ 31):

Zu den Buchstaben a und b:

Nachdem mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 26.1.2016 (Nds. GVBl. S. 226) die gesetzliche Forderung nach einem Kostendeckungsvorschlag bei Bürgerbegehren entfallen ist, soll diese formelle Anforderung auch bei den Einwohneranträgen gestrichen werden. Dadurch wird den Antragstellern die Nutzung dieses direktdemokratischen Instruments wesentlich erleichtert. Um den Unterstützern des Antrags zu ermöglichen, sich trotz Wegfalls des Kostendeckungsvorschlags mit den finanziellen Auswirkungen ihres Anliegens zu beschäftigen, soll zukünftig im Regelfall eine Kostenschätzung von der Kommune erstellt werden, die Auskunft über die gegebenenfalls entstehenden Kosten gibt. Bei der Verwaltung der Kommunen besteht die erforderliche Sachkompetenz und liegen die notwendigen Informationen für die Kostenschätzung vor. Eine solche Regelung enthält zukünftig auch die entsprechende Vorschrift zum Bürgerbegehren (§ 32 Abs. 3 Sätze 5 bis 7).

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Verein Mehr Demokratie e. V. hält die Einführung der Kostenschätzung bei Einwohneranträgen für überflüssig, weil der Einwohnerantrag lediglich zur Behandlung eines Anliegens in der Vertretung führt. Die Landesregierung hält an der Regelung fest, um auch bei Einwohneranträgen die finanziellen Auswirkungen eines Anliegens für die Einwohnerinnen und Einwohnern sichtbar zu werden zu lassen. Da die Kostenschätzung von der Kommune vorzunehmen ist, bedeutet diese keinen Mehraufwand für die beantragenden Einwohnerinnen und Einwohner.

Zu Buchstabe c:

Folgeänderung.

Zu Nummer 5 (§ 32):

Zu Buchstabe a:

Die Herausnahme der Krankenhausträgerschaft und der Organisation des Rettungsdienstes aus dem Anwendungsbereich von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beruht auf der Erfahrung, dass diese direktdemokratischen Instrumente wenig geeignet sind, die damit regelmäßig zusammenhängenden komplexen Fragen nach einer bedarfsgerechten Versorgung in den fraglichen Bereichen hinreichend zu beantworten. Immer wieder kommt es in diesem Zusammenhang zu kontroversen Debatten, gerade wenn es um die Schließung von Fachabteilungen oder ganzer Kliniken geht. Die Bedarfsgerechtigkeit erlangt dann schnell regionalpolitische Bedeutung. Dabei haben die unterschiedlichen Akteure oft divergierende Vorstellungen über eine bedarfsgerechte Versorgung und versuchen im Rahmen von Bürgerbegehren auch die lokale Bevölkerung zu befragen. Dass eine effiziente Versorgung der Bevölkerung Wirtschaftlichkeit einerseits und Qualität andererseits berücksichtigen muss, kommt in den in diesem Zusammenhang geführten, häufig sehr emotional geführten Debatten regelmäßig zu kurz. Da Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Regel dazu dienen sollen, Strukturen zu erhalten, die weder objektiv bedarfsgerecht noch betriebswirtschaftlich sinnvoll sind, bestehen Zweifel, ob diese Instrumente geeignet sind, zur Sicherung einer angemessenen flächendeckenden medizinischen Versorgung beitragen zu können.

Hinzu kommt, dass die Rahmenbedingungen einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung sehr stark durch bundes- und landesrechtliche Vorgaben geprägt sind, so dass rein tatsächlich regelmäßig wenig Raum für kommunale Entscheidungsoptionen besteht. So erfolgt die Bereitstellung flächendeckender Krankenhauskapazitäten über eine staatliche Angebots- bzw. Kapazitätsplanung und deren Umsetzung über den Krankenhausplan des Landes. Auch die maßgeblichen Finanzentscheidungen im Krankenhausbereich sowie im Rettungsdienst werden nicht von den kommunalen Trägern selbst getroffen. Im Bereich der Krankenhausfinanzierung ergeben sich fachgesetzlich normierte Voraussetzungen oder förmliche Entscheidungsverfahren durch das Niedersächsische Krankenhausgesetz. Für den Bereich des Rettungsdienstes entwickelt der Landesausschuss Rettungsdienst nach § 14 Abs. 3 NRettDG Richtlinien für die Ermittlung der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten, die landesweit als Grundlage für die Ermittlung der Kosten eines wirtschaftlich arbeitenden Rettungsdienstes gelten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Entscheidungen insbesondere über Standorte von Krankenhäusern oder Rettungswachen immer auch kommunale Gebietsgrenzen überschreitende, überregionale Ausstrahlungswirkung haben und die Betroffenheit von Nachbarkommunen auslösen, was eine regional abgestimmte Planung erforderlich macht.

Die Erweiterung des Negativkatalogs geht im Übrigen auf eine Forderung der AG KSV zurück. Auch die Enquetekommission zur Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in hat sich aus den genannten Gründen einvernehmlich dafür ausgesprochen, das Krankenhaus- und Rettungswesen in den Ausschlusskatalog für Bürgerbegehren aufzunehmen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Mehr Demokratie e. V. lehnt die Erweiterung des Themenausschlusses um die Krankenhausplanung und den Rettungsdienst ab und weist darauf hin, dass es entsprechende Regelungen in den Kommunalverfassungen anderer Länder nicht gibt. Der Verein hält es für angebracht, landesweite Regelungen zu Krankenhausplanungen so anzupassen, dass durch Bürgerentscheid getroffene Grundsatzentscheidungen von weiteren Beteiligten wie dem Land berücksichtigt werden können. Es sollten weitere Beteiligungsverfahren wie Bürgerräte in Erwägung gezogen werden, die im Vorfeld einer solchen Planung Vorschläge erarbeiten, über die durch Bürgerentscheid abgestimmt wird. Auch der DGB lehnt die Erweiterung des Themenausschlusses ab. Dieser wichtige Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge solle auch weiterhin für Bürgerbegehren zugänglich sein.

Die AG KSV begrüßt die Änderungen dagegen ausdrücklich. Die Landesregierung hält an der Erweiterung des Negativkatalogs fest, weil – wie in der Begründung ausführlich dargestellt – Aufgaben der Krankenhausträgerschaft und der Organisation des Rettungsdienstes sich aufgrund ihrer Komplexität wenig für direktdemokratische Verfahren eignen. Außerdem wird mit den Änderungen eine Empfehlung der im Landtag eingesetzten Enquetekommission zur Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung umgesetzt.

Zu Buchstabe b:

Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 26.1.2016 (Nds. GVBl. S. 226) ist die gesetzliche Forderung nach einem Kostendeckungsvorschlag bei Bürgerbegehren entfallen. Die zuvor bestehende Regelung sah vor, dass das Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme (sog. Kostendeckungsvorschlag) enthalten musste. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung stellte Bürgerinnen und Bürger, die in der Regel mit dem kommunalen Haushaltsrecht nicht vertraut sind und nicht über Fachwissen verfügen, in der Praxis vor erhebliche Schwierigkeiten. Faktisch erwies sich die Regelung vor allem deshalb als großes Hindernis bei der Initiierung von Bürgerbegehren, weil bei einem fehlerhaften Kostendeckungsvorschlag ein Bürgerbegehren unzulässig war. Das führte regelmäßig dazu, dass sich Bürgerinnen und Bürger auf Grund der hohen Anforderungen von vornherein von einer unmittelbaren Beteiligung an gemeindlichen Angelegenheiten abhalten ließen. Die langjährige Erfahrung zeigte, dass der bei Einreichung eines Bürgerbegehrens geforderte Kostendeckungsvorschlag die Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger überspannt hat. Dies war Anlass, die Verpflichtung zur Erbringung eines Kostendeckungsvorschlags im Rahmen der NKomVG-Novelle 2016 fallen zu lassen.

Gleichwohl sind die Gründe, die zur Einführung des Kostendeckungsvorschlags geführt haben, nämlich den Bürgerinnen und Bürgern die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht deutlich zu machen, die Konsequenzen für die geplante Maßnahme vor Augen zu führen und sie zu einem verantwortungsvollen Gebrauch ihrer Entscheidungsbefugnis im Hinblick auf den kommunalen Haushalt zu veranlassen, weiterhin relevant. Nach der jetzigen Rechtslage erhalten die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des Bürgerentscheids häufig keine Informationen zu Kosten und Deckungsmöglichkeiten des zur Abstimmung gestellten Begehrens. Insofern spricht einiges dafür, dass die direktdemokratischen Rechte nicht losgelöst von der Finanzlage der Kommune wahrgenommen werden sollten. Dies gilt aktuell angesichts der bereits sichtbaren und noch zu erwartenden finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise auf die kommunalen Haushalte in besonderer Weise.

Vor diesem Hintergrund sieht die Regelung des § 32 Abs. 3 Satz 5 NKomVG eine Kostenschätzung der Kommunalverwaltung vor, die bei der Sammlung der Unterschriften für das Bürgerbegehren offenzulegen ist.

Dadurch ist gewährleistet, dass die prognostizierten finanziellen Auswirkungen Bestandteil des in einen Vertretungsbeschluss ersetzenden Bürgerentscheid mündenden Bürgerbegehrens werden, ohne die Bürgerinnen und Bürger bei der Initiierung eines Bürgerbegehrens erneut mit den strengen Voraussetzungen des Kostendeckungsvorschlages zu belasten. Vergleichbare Vorschriften enthalten die Kommunalverfassungen in Berlin (§ 45 IV, VI BerlBezVerwG), Nordrhein-Westfalen (§ 26 Abs. 2 Satz 5 GO NRW) und Schleswig-Holstein (§ 16g III GO SchlH).

Bei der Verwaltung der Kommunen besteht die erforderliche Sachkompetenz und liegen die notwendigen Informationen für die Kostenschätzung vor. Die bereits jetzt bestehende gesetzliche Verpflichtung, die Bürgerinnen und Bürger bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens zu unterstützen, wird insoweit konkretisiert. Die Kostenschätzung wird je nach dem Inhalt des Bürgerbegehrens einen unterschiedlich hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Erforderlich ist eine plausible, hinsichtlich der tatsächlichen Grundlagen zutreffende und in wesentlicher Hinsicht vollständige Prognoseentscheidung. Allerdings handelt es sich nur um eine – in Abwägung zwischen dem Beschleunigungsgebot und dem Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger gegebenenfalls auch nur grobe – Schätzung, die lediglich eine überschlägige, aber keine genaue Berechnung erfordert. Eine Einschätzung beruht regelmäßig auf Unwägbarkeiten und erfolgt, weil eine genaue Bestimmung der entstehenden Kosten nicht möglich ist.

Sowohl im Hinblick auf die Erstellung der Kostenschätzung als auch auf deren Mitteilung an die Vertretungsberechtigten hat die Kommune alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Maßnahmen und Vorkehrungen zu treffen, um dem Unverzögerungsgebot Rechnung tragen zu können. Auf eine feste Fristvorgabe für die Erstellung der Kostenschätzung wurde im Interesse einer belastbaren Aussage zu den Kosten verzichtet, da Bürgerbegehren komplexe Sachverhalte betreffen können, die ggf. aufwändige Berechnungen und Abstimmungen zwischen den unterschiedlichen betroffenen Akteuren erforderlich machen.

Die Kostenschätzung soll mit der Begründung Teil des Bürgerbegehrens werden und ist damit bei der Sammlung von Unterschriften zu berücksichtigen. Sie soll als Diskussionsgrundlage für die Bürgerinnen und Bürger dienen. Mit der Sammlung von Unterschriften kann erst nach der Zuleitung der Kostenschätzung an die Vertretungsberechtigten begonnen werden. Mit der gesetzlichen Forderung, die Kostenschätzung unverzüglich nach der Anzeige des beabsichtigten Bürgerbegehrens zu erstellen, wird sichergestellt, dass es durch den zusätzlichen Verfahrensschritt nicht zu erheblichen Verzögerungen des Bürgerbegehrens kommt. Sofern auf Seiten der Initiatoren des Bürgerbegehrens abweichende Auffassungen zur Kostenhöhe bestehen, können die Vertretungsberechtigten darauf auf dem Bürgerbegehren hinweisen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die AG KSV erachtet es für wichtig, die Kostenfolgen eines Bürgerbegehrens auch formal zu thematisieren und halten eine von der Kommune zu erstellende Kostenschätzung für einen gangbaren Weg. Allerdings könne die Kostenschätzung in bestimmten Fallkonstellationen zu nicht unerheblichem Aufwand für die Kommunen führen.

Der Verein Mehr Demokratie e. V. lehnt die Einführung der Kostenschätzung ab. Erfahrungen zeigten, dass Kommunen nicht in der Lage waren, verlässliche Zahlen zu den Kosten eines Bürgerbegehrens zu ermitteln. Das Verfahren werde durch die Kostenschätzung unnötig verlängert. Zu bevorzugen wäre ein Abstimmungsheft, das vor dem Bürgerentscheid an alle Haushalte verschickt wird.

Wie die AG KSV in ihrer Stellungnahme ausführt, wird durch die Verwendung des Begriffs „Kostenschätzung“ klargestellt, dass die Regelung das Ziel einer vergleichsweise wenig aufwändigen Kostenermittlung verfolgt. An die Kostenschätzung sind deutlich geringere Anforderungen zu stellen als an den früheren Kostendeckungsvorschlag. Die Landesregierung geht deshalb davon aus, dass die Kommunen in der Regel mit ihrem Personal in der Lage sein werden, diese formelle Anforderung zu erfüllen. Letztlich können sie selbst entscheiden, ob dafür im Ausnahmefall eine Hilfestellung externen Sachverständigen erforderlich ist. Mit der Forderung nach einer unverzüglich zu erstellenden Kostenschätzung wird deutlich, dass die Kommune ohne schuldhaftes Verzögern handeln muss und das Verfahren wegen der Kostenschätzung nicht ohne Grund verzögern darf. Im Übrigen würde auch das von Mehr Demokratie e. V. bevorzugte Abstimmungsheft Verwaltungsaufwand hervorrufen und damit das Verfahren erschweren.

Mehr Demokratie e. V. begrüßt, dass der Ablauf der dreimonatigen Sammelfrist bei bekanntgemachten Bürgerbegehren während der Erstellung der Kostenschätzung gehemmt ist und fordert eine entsprechende Regelung auch für den Zeitraum, in dem die Vorabprüfung nach § 32 Abs. 3 Satz 5 NKomVG durchgeführt wird. Eine entsprechende Regelung ist jedoch nicht erforderlich, weil die Frist in diesem Fall nach der Bekanntgabe der Vorabentscheidung beginnt (§ § 32 Abs. 5 Satz 4 NKomVG).

Zu Buchstabe c:

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird Absatz 3 geteilt und der neue Absatz 4 eingefügt. Satz 1 wird redaktionell an die Einführung der Kostenschätzung angepasst.

Zu Buchstabe d:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe e:

Nach herrschender Meinung sind vor der Anzeige des Bürgerbegehrens bei der Kommune geleistete Unterschriften unzulässig (vgl. Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 4. Aufl., § 32 RdNr. 37). Die Pflicht zur Datierung der Unterschrift soll die Prüfung der fristgerechten Einreichung von Unterschriften erleichtern.

Zu Buchstabe f:

Die Umstellung der Sätze 2 und 3 dient der Klarstellung, dass sich der Ausschluss der elektronischen Form auf die Einreichung des Bürgerbegehrens bezieht. Mit den Fristenregelungen in den neuen Sätzen 3 und 6 wird sichergestellt, dass der Zeitaufwand, der durch die Erstellung der Kostenschätzung entsteht, nicht zu einer Verkürzung der Fristen für die Einreichung des Bürgerbegehrens führt.

Mit der Änderung in Satz 4 soll im Interesse der Rechtssicherheit klargestellt werden, dass die Frist nach § 187 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches zu berechnen ist. Der Tag der Bekanntgabe wird danach bei der Fristberechnung mitgerechnet.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Nach Auffassung des DGB sollte die Einreichung von Bürgerbegehren mit den zu ihrer Unterstützung erforderlichen Unterschriften auch in elektronischer Form zulässig sein. Dies ist gesetzlich ausgeschlossen, weil im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung auch zu berücksichtigen ist, ob die Unterstützer das Bürgerbegehren eigenhändig unterschrieben haben. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Unterschriftenlisten aus mehreren Blättern bestehen können, wenn diese derart fest miteinander verbunden sind, dass sie eine einheitliche Urkunde bilden, deren nachträgliche Manipulation ausgeschlossen ist.

Zu Buchstabe g:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Buchstabe c.

Zu Nummer 6 (§ 33):

Zu Buchstabe a:

Nach derzeitiger Rechtslage kann die Vertretung nur dann eine Abstimmung einleiten, wenn diese die Aufhebung eines vorherigen Bürgerentscheids innerhalb der zweijährigen Bindungsfrist zum Ziel hat (§ 33 Abs. 4 NKomVG). Mit Ausnahme Niedersachsens ist in allen Bundesländern der Rats(bürger)entscheid gesetzlich vorgesehen (in Brandenburg nur über den Zusammenschluss mit einer anderen Kommune).

Die Vertretung kann eine Abstimmung danach jederzeit herbeiführen. Der Rats(bürger)entscheid kann in besonders gelagerten Situationen eine zusätzliche Möglichkeit darstellen, seitens der Vertretung die Initiative zu ergreifen sowie die Bürgerschaft in bedeutsamen und kontrovers gebliebenen Fragen stärker zu beteiligen. Das könnte z. B. dann sinnvoll sein, wenn die Vertretung sich in einer wichtigen kommunalpolitischen Entscheidung nicht einig ist, ein Gegenvorschlag zu einem erfolgreichen Bürgerbegehren zur Abstimmung gestellt werden soll oder mit einem Ratsentscheid die politische Legitimität einer Entscheidung erhöht werden soll. Gerade bei Großprojekten kann es sinnvoll sein, wenn die Vertretung die Letztentscheidung über eine wichtige (mit "Ja" oder "Nein" zu entscheidende) Sachfrage aus freien Stücken den Bürgerinnen und Bürgern überlässt, insbesondere wenn abzusehen ist, dass ein befürwortender Beschluss der Vertretung wegen eines beträchtlichen Widerstands im Vertretung und in der Bevölkerung ohnehin mit einem (kassatorischen) Bürgerbegehren angegriffen würde.

Die Erfahrungen anderer Länder mit diesem zusätzlichen direktdemokratischen Beteiligungsinstrument zeigen, dass erfolgreiche von der Vertretung initiierte Bürgerentscheide eine hohe Akzeptanz und Rechtsfrieden schaffen, während erfolglose Rats(bürger)entscheide Großprojekte, die von der Mehrheit der Bevölkerung offensichtlich abgelehnt werden, rechtzeitig in einem frühen Stadium stoppen und so dauerhafte und tiefgreifende Auseinandersetzungen verhindern können. Sowohl unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Teilhabe als auch der Effektivität ist der Rats(bürger)entscheid der (unverbindlichen) Einwohnerbefragung überlegen. Damit es zukünftig nicht zu einer regelmäßigen Verschiebung politisch brisanter Entscheidungen von der Vertretung an die Bürgerinnen und Bürger kommen kann, werden für die Durchführung eines von der Vertretung initiierten Bürgerentscheids bewusst hohe formale Hürden vorgesehen. Neben einem Antragsquorum (Mehrheit der Mitglieder) ist insoweit eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder der Vertretung erforderlich. Das ist erforderlich, weil das zur Wahrnehmung von bedeutsamen Entscheidungen berufene Organ entsprechend dem auch auf kommunaler Ebene geltenden Grundsatz repräsentativer Demokratie die unmittelbar demokratisch legitimierte Vertretung ist. Sie ist verpflichtet, die Interessen der Bevölkerung durch Beratung und Entscheidung wahrzunehmen. Direktdemokratische Verfahren können lediglich als ergänzende Prozesse hinzutreten. An diesem Grundsatz soll auch mit der beabsichtigten Änderung festgehalten werden. Bereits das Antragsquorum setzt mehrheitlich eine Unterstützung des Vorhabens in der Vertretung voraus und soll verhindern, dass der Beratungsgang in den Vertretungen durch eine Vielzahl von Anträgen auf Einleitung eines Rats(bürger)entscheids erschwert wird. Die qualifizierte Mehrheit als Voraussetzung für die Übertragung der

Entscheidungskompetenz an die Bürgerinnen und Bürger stellt sicher, dass hierüber im Einzelfall ein breites politisches Einvernehmen herrscht und diese Möglichkeit allenfalls in engen Grenzen wahrgenommen wird. Die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit verhindert im Übrigen, dass der Ratsentscheid von einer Minderheit missbraucht wird, um Gremienentscheidungen über den Umweg der Bürgerbeteiligung in ihre Richtung zu bringen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass der mit der Durchführung eines Bürgerentscheids verbundene Verwaltungsaufwand die Vertretungen davon abhält, dieses Instrument häufiger als nur in begründeten und von einer breiten Mehrheit getragenen Einzelfällen einzusetzen.

Kann die qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder nicht erreicht werden, bleibt es den Vertretungen unbenommen, eine rechtlich unverbindliche Einwohnerbefragung (§ 35) durchzuführen und die Bevölkerung auf diesem Weg in den Entscheidungsprozess einzubinden.

Mit den in Satz 2 genannten Verweisungen wird u. a. klargestellt, dass auch beim sog. Ratsbürgerentscheid der Negativkatalog des Absatzes 2 und die Formvorschriften aus Absatz 3 Sätze 1 und 2 Anwendung finden.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die AG KSV begrüßt zwar die hohen formalen Hürden für den Rats(bürger)entscheid, hält ihn allerdings für entbehrlich und lehnt das Instrument aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Die Regelung wird von Mehr Demokratie e. V. dagegen begrüßt. Damit werde es in Zukunft möglich sein, aus formalen Gründen unzulässige Bürgerbegehren aufzugreifen, langjährige Streitthemen zur Entscheidung oder im Laufe eines Bürgerbegehrens entstandene Alternativvorschläge zur Abstimmung zu bringen.

Die Landesregierung hält an dem Vorhaben fest. Es ermöglicht der Vertretung, in besonders gelagerten Fällen von sich aus die Bürgerinnen und Bürger stärker zu beteiligen. Der missbräuchlichen Nutzung dieses neuen Instruments wird durch die hohen Quoren für den Antrag und die Durchführung vorgebeugt und deshalb nur in begründeten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen.

Zu Buchstabe b:

Redaktionelle Anpassung.

Zu Buchstabe c:

Für den Fall, dass zugleich mehrere Bürgerentscheide zu einem Thema stattfinden und in nicht miteinander zu vereinbarenden Weise entschieden werden, bedarf es einer Regelung darüber, welches der zur Abstimmung gestellten Begehren angenommen wird. Im neuen Absatz 5 ist hierfür ein objektives und transparentes Verfahren vorgesehen, das ohne die in anderen Kommunalverfassungen für diesen Fall vorgesehene Stichfrage auskommt. Wenn beide Begehren mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten und beide das Zustimmungsquorum überspringen, soll das Begehren als angenommen gelten, das die meisten Ja-Stimmen erhalten hat. Ist die Zahl der gültigen Ja-Stimmen gleich, wird der Bürgerentscheid verbindlich, der die wenigsten gültigen Nein-Stimmen vorweisen kann. Ergibt sich auch danach die gleiche Anzahl an Stimmen, gelten beide Begehren als abgelehnt. Der Verzicht auf eine Stichfrage entlastet die Vertretungen, die diese beschließen müssten und vereinfacht die Stimmauszählung.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Mehr Demokratie e. V. begrüßt die Einführung einer Regelung über konkurrierende Bürgerbegehren. Allerdings würde der Verein eine Regelung, die für derartige Fälle eine Stichfrage vorsieht, bevorzugen, die nach seiner Auffassung stets neutral formuliert werden könnte. Die Landesregierung hält dagegen an ihrem Vorhaben fest, die Verbindlichkeit der Entscheidung bei konkurrierenden Bürgerbegehren eindeutig, transparent und ohne zusätzlichen Aufwand für Vertretungen und im Rahmen der Stimmauszählung zu regeln.

Zu Buchstabe d:

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 7 (§ 35):

Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 26.1.2016 (Nds. GVBl. S. 226) wurde die ursprünglich in der Vorschrift geregelte Bürgerbefragung in eine Einwohnerbefragung umgewandelt. Die Vorschrift hat seitdem nur noch deklaratorischen Charakter. In der kommunalpolitischen Praxis besteht angesichts des bisherigen Wortlauts dennoch mitunter Unklarheit darüber, ob die Kommunen jeweils die gesamte Einwohnerschaft befragen müssen oder sich auch auf ausgesuchte Gruppen (wie z. B. Einwohnerinnen und Einwohner eines bestimmten Orts- oder Stadtteils, Senioren oder Jugendliche) beschränken dürfen. Die Änderung dient insoweit der Klarstellung, dass derartige begrenzte Befragungen zulässig sind.

Zu Nummer 8 (§ 54):

Zu Buchstabe a:

Zeitliche Kollisionen zwischen Abgeordnetentätigkeit und Dienst- oder Arbeitspflichten sind nicht immer zu vermeiden. Die Mitglieder der Vertretung sollen aber durch ihr kommunalpolitisches Engagement keine beruflichen

oder finanziellen Nachteile erleiden. Das NKomVG enthält in § 54 Abs. 2 Satz 1 bisher allerdings lediglich ein allgemeines Behinderungsverbot. Zukünftig soll das bestehende Behinderungsverbot durch ein Benachteiligungsverbot ergänzt werden, das Nachteile im Arbeits- oder Dienstverhältnis der kommunalen Abgeordneten verbietet. Vergleichbare Benachteiligungsverbote bestehen bereits für die Angehörigen der freiwilligen Feuerwehren (§ 12 Abs. 1 des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes) und ehrenamtliche Richterinnen und Richter (§ 45 Abs. 1a Satz 1 des Deutschen Richtergesetzes). Mit entsprechenden Benachteiligungsverboten soll die Motivation zur Übernahme und Beibehaltung des Amtes und sein Ansehen in der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Bedeutung der ehrenamtlichen Tätigkeit gestärkt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.07.2011, 2 C 45.09). Eine entsprechende Regelung soll daher auch für die kommunalen Abgeordneten im NKomVG verankert werden. Die Funktionsfähigkeit der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Kommunen rechtfertigt es, das allgemeine Behinderungsverbot des § 54 Abs. 2 NKomVG um ein Benachteiligungsverbot zu ergänzen. Damit wird die Grundlage für eine Freistellungsregelung geschaffen, die auch eine Benachteiligung berücksichtigt, die entsteht, wenn Abgeordnete in Ausübung des kommunalpolitischen Mandats faktisch in ihrer Befugnis beschränkt werden, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit in gewissen Grenzen selbst zu bestimmen.

Zu Buchstabe b:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe c:

Durch die Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle entfalten die bisherigen Freistellungsregelungen oftmals nur noch eine unzureichende Wirkung, da sie an die Kollision einer Mandatstätigkeit mit einem festen Arbeitszeitmodell anknüpfen. Eine entsprechende zeitlich konkretisierte Dienstleistungspflicht besteht in Dienst- und Arbeitsverhältnissen, bei denen die Beschäftigten innerhalb eines vorgegebenen Arbeitszeitrahmens über Lage und Dauer der individuellen Arbeitszeit selbst entscheiden können (flexible Arbeitszeit), regelmäßig nicht.

Beschäftigte in flexiblen Arbeitszeitmodellen haben daher nach geltender Rechtslage in der Regel keine Möglichkeit, einen Freistellungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn geltend zu machen. Sie müssen ihre beruflichen Arbeitsverpflichtungen, die durch den jeweiligen Arbeitszeitrahmen festgelegt sind, im Voraus erbringen oder aber nachholen. Der Vorteil der verschiedenen Varianten flexibler Arbeitszeitgestaltung, flexibel auf die jeweiligen Arbeitsanfänge, persönliche und familiäre Umstände reagieren zu können und auch durch Mehrarbeit ein Überstundenkonto aufzubauen, wird bei Mandatsträgern durch die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit eingeschränkt. Dies führt zur Benachteiligung derjenigen, die ein kommunales Abgeordnetenmandat ausüben, weil sie infolge der Ausübung des Abgeordnetenmandats faktisch in ihrer Befugnis beschränkt werden, innerhalb der Rahmenarbeitszeit Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit in gewissen Grenzen selbst zu bestimmen. Insoweit sind sie gegenüber anderen Beschäftigten benachteiligt, weil sie Teile möglicher Arbeitszeit, über die sie frei verfügen können, für die Erfüllung der Pflichten aus dem Abgeordnetenmandat einsetzen müssen. Diese Zeit steht ihnen nicht zur Verfügung, um die vereinbarte Sollarbeitszeit zu erfüllen. Dieser Benachteiligung soll mit diesem Gesetzentwurf entgegengewirkt werden.

Die neuen Sätze 5 und 6 sehen vor, dass zukünftig für die Mandatstätigkeit aufgewandte Zeiten, die innerhalb des Arbeitszeitrahmens liegen, bei der individuell zu berechnenden Gesamtarbeitszeit zumindest teilweise berücksichtigt werden. Der Anspruch ist höchstens auf die auf diesen Tag entfallende durchschnittliche Sollarbeitszeit, einschließlich der bereits erbrachten oder noch zu erbringenden Arbeits- oder Dienstleistungen begrenzt. Damit soll sichergestellt werden, dass durch Mandatstätigkeit keine anrechenbare „Mehrarbeit“ erfolgt.

Bei Sollarbeitszeit handelt es sich um eine Vorgabe von Arbeitszeiten, die an einem Tag erfüllt werden sollte. Sollarbeitszeiten werden in der Regel so berechnet, dass die vertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit eines Arbeitnehmers durch fünf dividiert wird. Dies setzt eine fünf-Tage-Woche voraus. Alternativ wird durch die Anzahl der Arbeitstage in einer Woche dividiert. Somit haben verschiedene Beschäftigungsgrade unterschiedliche Sollarbeitszeiten. Bei einer Teilzeitbeschäftigung mit einer ungleichmäßig verteilten wöchentlichen Arbeitszeit ist die Sollarbeitszeit für den Tag maßgeblich, an dem die Mandatstätigkeit nach Abs. 2 Satz 5 erfolgt.

Eine vollständige Anrechnung der gesamten für die Mandatstätigkeit aufgewandten Zeiten erscheint nicht sachgerecht, da die Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats ehrenamtlich erfolgt. Ehrenamtliche Tätigkeit im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung bedeutet deshalb immer auch, Zeit im Interesse des Gemeinwohls „zu opfern“. Zeiten, die Abgeordnete über die Teilnahme an den in dem Entwurf genannten Sitzungen und Veranstaltungen hinaus nutzen, um ihr Abgeordnetenmandat auszuüben, etwa um zu Hause die Sitzungsunterlagen durchzuarbeiten oder an weiteren Veranstaltungen der Kommune oder Dritter teilzunehmen, bleiben insoweit unberücksichtigt.

Die Regelung verfolgt das Ziel, Beschäftigte mit und ohne flexible Arbeitszeitmodelle strukturell grundsätzlich gleich zu behandeln, und vermeidet vor diesem Hintergrund jegliche Anreizwirkung, eingeübte Sitzungsrhythmen zu verändern.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Landesfrauenrat Niedersachsen weist darauf hin, dass bei den Regelungen des § 54 Abs. 2 Sätze 5 und 6 der Situation von Teilzeitbeschäftigten Rechnung zu tragen ist. Wie in der Begründung ausgeführt, umfassen die Regelungen auch Teilzeitbeschäftigten.

Die IHK Niedersachsen macht darauf aufmerksam, dass Unternehmen, die in Folge der Neuregelung zu einer Freistellung von Arbeitnehmern verpflichtet wären, sich damit konfrontiert sehen, Vertretungsregelungen und betriebliche Abläufe (insbesondere Produktionsabläufe) anzupassen. Hier müsse sichergestellt sein, dass betroffene Beschäftigte ihren Arbeitgeber so rechtzeitig über einen mit der Wahrnehmung des Mandats einhergehenden Arbeitsausfall informieren, dass dieser noch Gelegenheit hat, eventuell dringende Arbeiten von anderen Beschäftigten durchführen zu lassen. Die Landesregierung geht davon aus, dass Beschäftigte eine Arbeitsverhinderung dem Arbeitgeber bereits nach allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen rechtzeitig vorher anzuzeigen haben. Außerdem ist im Zusammenhang mit Freistellungen nach der geltenden Rechtslage nicht bekannt geworden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Mitteilungspflichten gegenüber dem Arbeitgeber nicht nachgekommen sind.

Zu Buchstabe d:

Redaktionelle Änderung.

Zu Buchstabe e:

Das NKomVG begründet auch bisher bei Freistellungen und Mandatsurlaub keinen Anspruch auf Lohn- oder Gehaltsfortzahlung. Soweit nicht Sondervorschriften, wie z. B. § 69 Abs. 6 Nr. 1 des Niedersächsischen Beamtengesetzes, für die Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung regeln, dass der erforderliche Urlaub unter Weitergewährung der Bezüge zu erteilen ist, haben Abgeordnete Anspruch auf Ersatz des nachgewiesenen Verdienstauffalls gegenüber der jeweiligen Kommune (§ 54 Abs. 2 Satz 5 sowie § 55 Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 NKomVG). Diese Rechtslage bleibt auch nach der Einführung der Arbeitszeitgutschrift nach den neuen Sätzen 4 und 5 bestehen. Auf die Kommunen können damit höhere Ausgaben bei der Erstattung von Verdienstauffall zukommen.

Zu Buchstabe f:

Redaktionelle Änderung.

Zu Nummer 9 (§ 57):

Mit der Änderung soll auf den Beschluss des OVG Lüneburg vom 11.09.2019, 10 LA 50/19) gesetzgeberisch reagiert werden. In einem obiter dictum hat der Senat in der Entscheidung über die Zulässigkeit einer Berufung Zweifel angemeldet, ob sog. gestufte Gruppen (Gruppen, die sich aus verschiedenen Fraktionen und Gruppen bilden) Gruppen im Sinne des § 57 NKomVG darstellen und bei der Besetzung eines Kreisausschusses berücksichtigt werden dürfen. Auch wenn die damit verbundene Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung inhaltlich wenig überzeugt, weil sowohl der Wortlaut des § 57 Abs. 1 NKomVG als auch Systematik und Entstehungsgeschichte der Norm dagegensprechen (vgl Meyer, Nds.VBI 2020, 129, 131ff), soll aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt werden, dass sich einzelne Abgeordnete, sowie Mitglieder von Fraktionen und Gruppen rechtmäßig zu einer Gruppe zusammenschließen können.

Mit der Änderung wird gleichzeitig klargestellt, dass mit der Bildung einer Gruppe die kommunalverfassungsrechtlichen Rechte der beteiligten Fraktionen der neuen Gruppe zustehen. Den beteiligten Fraktionen bleibt es zwar unbenommen, weiterhin am politischen Leben in der Kommune teilzunehmen, allerdings nicht mehr als mit eigenen Rechten ausgestaltetes Organteil der Vertretung (vgl. Meyer in: Recht der Ratsfraktionen, 4. Aufl. S. 57, Wefelmeier in KVR NKomVG, § 57 RdNr. 19). Die den Fraktionen und Gruppen gesetzlich zustehenden Rechte können naturgemäß nur einmal ausgeübt werden. So können z. B. bei der Besetzung der Ausschüsse der Vertretung neben den Gruppen nur solche Fraktionen berücksichtigt werden, deren Mitglieder sich nicht zu einer Gruppe zusammengeschlossen haben, da es andernfalls zu einer doppelten Berücksichtigung dieser Abgeordneten käme.

Der Anspruch auf Zuwendungen gemäß § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG gehört dagegen nicht zu den auf die Gruppe übergelenden Mitwirkungs- und Gestaltungsrechten. In der kommunalen Praxis bleiben die Fraktionen nach einer Gruppenbildung häufig politisch mit eigenen Initiativen, Wortbeiträgen und Stellungnahmen erkennbar. Insbesondere die interne politische Abstimmung zur sachlichen und fachlichen Vorbereitung der Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse erfolgt auch nach der Gruppenbildung regelmäßig weiterhin in der Fraktion, so dass der Mehraufwand für die Organisation und Koordinierung der Fraktion mit der Bildung einer Gruppe in der Regel nicht entfällt.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die AG KSV schlägt zur Klarstellung, dass der Übergang der Rechte von den Fraktionen auf die Gruppe ausschließlich die kommunalverfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte, nicht aber die finanzielle Ausstattung der Fraktionen betreffen soll, vor, in § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG die Worte „unabhängig von Zusammenschlüssen nach Absatz 1“ einzufügen. Die Landesregierung greift diesen Vorschlag nicht auf. In der Begründung zur Regelung

wird ausgeführt, dass der Anspruch auf Zuwendungen nach § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG nicht zu den nach einer Gruppenbildung übergehenden Mitwirkungs- und Gestaltungsrechten gehört. Das erscheint ausreichend.

Zu Nummer 10 (§ 60):

Die Aufgabe der Mandatsträger, Vertreter aller Einwohnerinnen und Einwohner zu sein, kann ohne Bindungen an unterschiedliche Gruppen in der Kommune, wie z. B. Parteien, Vereine, Kirchen oder Bürgerinitiativen, nicht wahrgenommen werden. Derartige Bindungen geben regelmäßig keinen Anlass, an der Unbefangenheit der Abgeordneten zu zweifeln (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl., § 21 Rn 14). Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass derartige Kontakte die Meinungsbildung der Abgeordneten beeinflussen. Außerdem sind Abgeordnete durch ihre Zugehörigkeit zu einer politischen Partei, zu einer bestimmten Berufs- oder Bevölkerungsschicht in bestimmten Angelegenheiten in besonderer Weise involviert. In der kommunalen Praxis sind deshalb Zweifel aufgekommen, ob die Abgeordneten der Verpflichtung auf die unparteiische Wahrnehmung der Aufgaben in jedem Fall nachkommen können.

Wohl deshalb wird in den Kommunalverfassungsgesetzen anderer Länder davon abgesehen, die Abgeordneten ausdrücklich auf die unparteiische Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu verpflichten. Soweit Verpflichtungen gesetzlich geregelt sind, beschränken sie sich auf die gesetzmäßige und gewissenhafte Wahrnehmung der Aufgaben (z. B. Nordrhein-Westfalen, Saarland) bzw. auf die gewissenhafte Erfüllung der Pflichten (z. B. Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt). Der Sinn und Zweck der Verpflichtung, an die Abgeordneten zu appellieren, ihren Pflichten nachzukommen, wird auch mit diesen Formulierungen erreicht. Auch in Niedersachsen soll deshalb zukünftig die Verpflichtung, unparteiisch zu handeln, entfallen. Unabhängig davon bleibt es bei der Regelung des § 54 Abs. 1 Satz 1 NKomVG, die den Mitgliedern der Vertretung die Rücksichtnahme auf das öffentliche Wohl vorschreibt.

Zu Nummer 11 (§ 71):

Zu den Buchstaben a und b:

Die Änderungen des § 71 bedeuten die Umstellung des Sitzverteilungsverfahrens für die Ausschüsse auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren. Dieses Verfahren ist eher geeignet, stabile Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen zu gewährleisten als das bisherige Verfahren Hare-Niemeyer. Die Entwicklung hin zu einer verstärkten Fragmentierung der kommunalen Vertretungen durch eine Zunahme der jeweils vertretenen Gruppierungen ist unbestritten. Die Mitwirkung eines größeren Kreises von Fraktionen, Gruppen oder Einzelabgeordneten in der Vertretung führt in aller Regel zu einer schwerfälligeren Meinungsbildung. Das gilt ebenso für die Tatsache, dass der organisatorische und finanzielle Aufwand für die Vorbereitungen und Durchführung der Sitzungen dadurch steigt. Vor diesem Hintergrund ist die Sitzverteilung nach dem d'Hondtschen Verfahren eine Maßnahme, um entsprechende Erschwernisse zu reduzieren.

Fraktionen und Gruppen, die bei der Sitzverteilung leer ausgehen, haben wie bisher Anspruch auf ein sog. Grundmandat.

Die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hält nach gegenwärtigem Stand neben anderen Sitzverteilungsverfahren auch das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren für verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Nachw. Zur Wahl von Parlamentsausschüssen – BVerfGE 130, 318, 354 f.; umfassende weitere Nachw. bei Theodor Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Saint-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, 2016, S. 81 ff.). Insofern liegt die Entscheidung, welches Sitzverteilungsverfahren angewendet werden soll, grundsätzlich, d.h. in den Grenzen jener Anforderungen, in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.

Zu den Buchstaben c bis i:

Bei den Änderungen in den Buchstaben c bis i handelt es sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 12 (§ 74):

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 13 (§ 75):

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 14 (§ 80):

Der bisherige Absatz 10 hat sich durch Zeitablauf erledigt und kann deshalb gestrichen werden. Absatz 11 tritt an seine Stelle.

Zu Nummer 15 (§ 81):

Nach aktueller Rechtslage kann die Vertretung durch eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung (auch) für die allgemeine Stellvertretung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten eine Sonderregelung für bestimmte Aufgabenbereiche vornehmen. Anders als bei der Entscheidung über die allgemeine Stellvertretung, die Berufung weiterer Wahlbeamter und bei personalrechtlichen Entscheidungen insgesamt hat die

Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte insoweit allerdings kein Vorschlagsrecht. Dies erscheint sowohl systematisch als auch praktisch wenig sinnvoll, da es sich um die Übertragung von Befugnissen handelt, die von den Rechten der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten abgeleitet sind. Entscheidungen, die die Vertretung in diesem Punkt gegen deren oder dessen Interesse trifft, können leicht zu internen Konflikten und somit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung führen. Dem soll durch die Rechtsänderung entgegengewirkt werden, indem auch die spezielle Stellvertretung auf einem entsprechenden Personalvorschlag beruht.

Zu Nummer 16 (§ 83):

Die Vorschrift über den Antragsruhestand für eine Hauptverwaltungsbeamtin oder einen Hauptverwaltungsbeamten ist seit ihrer Aufnahme in das Kommunalverfassungsrecht im April 2005 unverändert geblieben. Ursprünglicher Sinn der Regelung war, die Wirkung der Amtszeitverlängerung von fünf auf acht Jahre abzumildern. Auf diesem Wege war der Eintritt in den Ruhestand vor Ablauf der regulären Amtszeit (weiterhin) bereits nach fünf Jahren möglich. Dies entsprach einem Anteil von 62,5 Prozent der 8jährigen Amtszeit. Bei einer inzwischen regulären Amtszeit von fünf Jahren kommt Satz 3 derzeit nur zur Anwendung, wenn die Dauer der Amtszeit einer oder eines HVB nach § 80 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 den Rest der laufenden sowie die folgende allgemeine Wahlperiode der Abgeordneten der Vertretung umfasst.

Die Änderung in Satz 3 kommt dem Bedürfnis der kommunalen Ebene entgegen, lebensälteren Hauptverwaltungsbeamtinnen oder Hauptverwaltungsbeamten auch bei einer regulären Amtszeit von fünf Jahren einen vorzeitigen Ruhestandseintritt bei Ableistung lediglich eines Teils der laufenden Amtszeit zu ermöglichen. Der Anteil von drei Jahren entspricht dabei 60 Prozent der inzwischen regelmäßig 5jährigen Amtszeit.

Da es faktisch in einer derartig kurzen Amtszeit aber nicht möglich ist, kommunalplanerische und –politische Vorstellungen außerhalb von Einarbeitungsphasen und Wahlkampfzeiten verantwortlich und effektiv zu verwirklichen, wird im Interesse der Handlungsfähigkeit der Kommunen und zur Sicherstellung einer gewissen Kontinuität in der Amtsführung die Anwendung die Vorschrift auf Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten beschränkt, die sich nach einer Wiederwahl bereits in einer zweiten Amtszeit befinden. Ein Ruhestand auf Antrag wird in diesen Fällen also erst nach Ableistung einer durchgehend 8jährigen Amtszeit als HVB möglich sein.

Zu Nummer 17 (§ 89):

Beseitigung eines redaktionellen Versehens.

Zu Nummer 18 (§ 91):

Zu Buchstabe a:

Die derzeitige Formulierung des Absatzes 1 Satz 1 Halbsatz 2 hat Zweifel daran aufkommen lassen, ob die Wahl eines Ortsrates auch dann durchgeführt werden kann, wenn sich weniger als fünf Kandidaten zur Wahl stellen. Unabhängig davon, ob bei dieser Ausgangslage Anlass besteht, die Ortschaftsverfassung zu überprüfen, kann eine Unterschreitung der Mindestzahl hingenommen werden, wenn sich ein beschlussfähiger Ortsrat bilden kann (vgl. § 91 Abs. 5, § 70 Abs. 1 NKomVG).

Wie sich aus den Gesetzesmaterialien zum Vierten Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung vom 24.06.1980 ergibt, war es nicht Absicht des Gesetzgebers, mit der Regelung die Ortsratswahl auszuschließen, wenn sich nicht mindestens fünf Kandidaten zur Wahl stellen. Die Zielsetzung des Gesetzgebers war es vielmehr, in den Hauptsatzungen eine Mindestzahl von fünf Mitgliedern festzuschreiben, damit damals bestehende Ortsräte nicht verkleinert werden mussten. Die vorgeschlagene Änderung verdeutlicht diese Regelungsabsicht.

Zu Buchstabe b:

Neben der Verpflichtung, die Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen wahrzunehmen und die Gesetze zu beachten, sind die Ortsratsmitglieder auch über ihre Pflichten nach den §§ 40 bis 42 (Amtsverschwiegenheit, Mitwirkungsverbot, Vertretungsverbot) hinzuweisen (vgl. §§ 91 Abs. 4 Satz 1, 54 Abs. 3, 43). Es bietet sich an, die Verpflichtung und die Pflichtenbelehrung miteinander zu verbinden und durch die die bisherige Vorsitzende oder den bisherigen Vorsitzenden des Ortsrates, die oder der das Amt bis zur Regelung der Nachfolge fortführt, vornehmen zu lassen. Die Änderung verdeutlicht diese Möglichkeit, die in der Praxis zu Verfahrenserleichterungen führt.

Im Übrigen Folgeänderung zu Nummer 10 (§ 60).

Zu Nummer 19 (§ 93):

Mit dem neu gefassten Satz 4 soll in der Hauptsatzung bestimmt werden, dass den Ortsräten oder Stadtbezirksräten die Haushaltsmittel als Budget zugewiesen werden. Darüber hinaus wird auf das Antragserfordernis verzichtet. Mit der Änderung der bisherigen Kann-Bestimmung, sollen die Ortsräte und Stadtbezirksräte gegenüber dem Rat gestärkt werden.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die AG KSV regt an, es bei dem bisherigen Gesetzeswortlaut zu belassen und den Orts- und Stadtbezirksräten die Entscheidung darüber zu belassen, ob sie die Zuweisung der Haushaltsmittel als Budget beantragen wollen. Die im Gesetzesentwurf enthaltene Änderung hat das Ziel, die Ortsräte und Stadtbezirksräte gegenüber dem Rat zu stärken. Vor diesem Hintergrund erscheint die geplante Soll-Regelung weiterhin als geeignet. Der Anregung der AG KSV wird daher nicht gefolgt.

Zu Nummer 20 (§ 98):

Der neue Absatz 4 Satz 2 soll den Mitgliedsgemeinden die erforderliche Unterstützung durch die Samtgemeinde bei der Umsetzung des Niedersächsischen Gesetzes über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) sichern. Die Umsetzung dieses Rechts stellt Mitgliedsgemeinden aufgrund ihrer Größe, der dadurch bedingten geringen Verwaltungskraft sowie der teilweise bestehenden ehrenamtlichen Verwaltungsführung vor erhebliche Herausforderungen. So müssen nach dem Gesetz auch Mitgliedsgemeinden z. B. einen Zugang für die Übermittlung elektronische Dokumente, zusätzlich über Nutzerkonten und De-Mail-Adressen, eröffnen, elektronische Informationen bereitstellen, elektronische Formulare über die Internetseite bereitzustellen sowie elektronische Rechnungen empfangen und verarbeiten können. Die dafür erforderlichen informationstechnischen Lösungen, die die Samtgemeinden selbst für die Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Bereich der digitalen Verwaltung vorhalten, sollen sie auch einer Nutzung durch die Mitgliedsgemeinden öffnen.

Durch die Verwendung des Begriffs „informationstechnische Lösungen“ soll deutlich gemacht werden, dass es dabei nicht um die Bereitstellung von Hardware, Einrichtungen o.ä. geht, mit denen die Mitgliedsgemeinden selbst die Umsetzung erarbeiten müssten. Soweit z. B. eine elektronische Bezahlmöglichkeit zu schaffen ist (§ 6 Abs. 1 NDIG), hat die Samtgemeinde dafür ein Verfahren vorzuhalten, das die Mitgliedsgemeinde ebenfalls nutzen kann. Bei der Informationsbereitstellung (§ 5 Abs. 1 u. 2 NDIG) soll die Samtgemeinde ihren Anschluss an den Bürger- und Unternehmensservice Niedersachsen (BUS) auch den Mitgliedsgemeinden zur Verfügung stellen, damit diese ihre Informationen über diesen Kanal veröffentlichen kann, ohne selbst einen Anschluss an den BUS einrichten zu müssen.

Die Regelung stellt nicht ausschließlich auf das NDIG ab, damit sie auch bei zukünftigen Rechtsentwicklungen im Rahmen des Ausbaus der digitalen Verwaltung angewendet werden kann.

Zu Nummer 21 (§ 106):

Für „zweigleisige“ Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden soll eine dem § 105 Abs. 2 Satz 3 NKomVG entsprechende Regelung geschaffen werden, damit die Gemeindedirektorin oder der Gemeindedirektor auch nach dem Ende der Kommunalwahlperiode die Tätigkeit bis zur Bestellung einer neuen Gemeindedirektorin oder eines neuen Gemeindedirektors bzw. der Wahl einer Bürgermeisterin oder eines Bürgermeisters fortführen kann. Damit wird sichergestellt, dass die Gemeinde auch nach dem Beginn der neuen Kommunalwahlperiode bis zu der konstituierenden Sitzung handlungsfähig bleibt. Damit wird eine im Rahmen der Anhörung vorgetragene Anregung der AG KSV aufgegriffen.

Zu Nummer 22 (§ 107):

Folgeänderung zu Nummer 26 (§ 111):

Zu Nummer 23 (§ 108):

In Gemeinden und Samtgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern kann die allgemeine Stellvertreterin oder der allgemeine Stellvertreter der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten nach Maßgabe der Hauptsatzung in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden. Auch wenn die Einwohnerzahl unter 10 000 gesunken ist, kann nach aktueller Rechtslage die bisherige Stelleninhaberin oder der bisherige Stelleninhaber für genau (nur) eine weitere Amtszeit im Beamtenverhältnis auf Zeit wiedergewählt werden. Danach wäre eine Weiterbeschäftigung bei der jeweiligen Kommune nur als Laufbahnbeamtin, Laufbahnbeamter, Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer möglich – soweit die laufbahn- oder tarifrechtlichen Voraussetzungen von der jeweiligen Person erfüllt werden. In Einzelfällen könnte damit eine Weiterbeschäftigung ausgeschlossen sein und die Kommune würde eine fachkundige und erfahrene Arbeitskraft verlieren. Mit der angestrebten Rechtsänderung wird den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, bewährtes Personal zu den bisherigen Konditionen weiter zu beschäftigen. Damit können auch verfrühte Pensionslasten vermieden werden.

Zu Nummer 24 (§ 109):

Die Änderung bereinigt einen sprachlichen Fehler.

Zu Nummer 25 (§ 110):

Beseitigung eines redaktionellen Versehens.

Zu Nummer 26 (§ 111):

Zu Buchstabe a:

Mit dem neu gefassten Absatz 7 soll die Möglichkeit einer gemeinsamen Kreditaufnahme der Landkreise und der Region Hannover für ihre kreisangehörigen bzw. regionsangehörigen Kommunen für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung sowie zur Liquiditätssicherung geschaffen werden. Erwartet werden dadurch Zinsvorteile, die zur Haushaltsentlastung dienen.

Die Landkreise bzw. die Region Hannover müssen dabei die in den Haushaltssatzungen der kreisangehörigen bzw. regionsangehörigen Kommunen festgesetzten und genehmigten Gesamtbeträge der Kreditaufnahmen und Höchstbeträge für die Aufnahme von Liquiditätskrediten nutzen. Die für die Erteilung der Genehmigungen nach § 120 Abs. 2 NKomVG und § 122 Abs. 2 NKomVG zuständige Kommunalaufsichtsbehörde ergibt sich aus § 171 Abs. 2 und 3 NKomVG. § 171 Abs. 4 NKomVG findet keine Anwendung.

Zu Buchstabe b:

Folgeänderung zu Buchstabe a.

Die bisher im § 111 Abs. 7 Satz 5 NKomVG (künftig Abs. 8) enthaltene haushaltsrechtliche

Verordnungsermächtigung, wird in die Bündelungsnorm in § 178 überführt, in der alle übrigen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen des MI verortet sind.

Zu Nummer 27 (§ 128):

Beseitigung eines redaktionellen Versehens.

Zu Nummer 28 (§ 136):

Absatz 1 Sätze 3 und 4 regeln derzeit für ein Tätigwerden der Kommunen in den der Daseinsvorsorge zuzurechnenden Bereichen Energieversorgung, der Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der Einrichtung und des Betriebs von Telekommunikationsnetzen einschließlich des Erbringens von Telekommunikationsdienstleistungen, dass für diese Unternehmen die sog. Subsidiaritätsklausel in Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 keine Anwendung findet und dass der nach der dortigen Nr. 1 erforderliche öffentliche Zweck vorliegt. Dies hat zur Konsequenz, dass die Kommunen hierbei ausschließlich die Regelungen der dortigen Nr. 2 über die Leistungsfähigkeitsbegrenzung und den bedarfsgerechten Umfang für den Betrieb des Unternehmens als rechtliche Schranke beachten müssen.

Die Aufzählung wird mit der aktuellen Änderung um den Bereich der Wohnraumversorgung ergänzt. Wohnen ist ein Grundbedürfnis und damit elementarer Bestandteil der Daseinsvorsorge. So hat gemäß Artikel 6 a der Niedersächsischen Verfassung das Land unter anderem darauf hinzuwirken, dass die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgt ist. Die Wohnungs- und Bodenmärkte haben sich in den letzten zehn Jahren stark verändert. Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum ist vor allem in wachsenden Regionen, den großen Städten und auch ihrem Umland deutlich gestiegen. Die erhöhte Nachfrage drückt sich in steigenden Mieten und Grundstückspreisen aus.

Zunächst ist die soziale Wohnraumförderung nach dem Niedersächsischen Wohnraumfördergesetz (NWoFG) mit den entsprechenden Förderprogrammen das Herzstück, wenn es darum geht, das Angebot an bezahlbaren Wohnungen auszuweiten. Neben diesen Förderungen können kommunale Wohnungsbaugesellschaften ein weiterer wichtiger Baustein für eine adäquate Wohnraumversorgung der Bevölkerung sein. Diese müssen in der Regel nur geringe Gewinnerwartungen erfüllen. Erwirtschaftete Überschüsse können für die Modernisierung des Bestands verwendet werden. Die Mieten sind sozial verträglich. Durch Wohnungsbaugesellschaften können kommunale Akteure langfristig und nach Bedarf mit eigenen Angeboten auf die Preisbildung Einfluss nehmen. Sie ermöglichen eine zielgruppengenaue Planung und die Schaffung von dauerhaft bezahlbarem Wohnraum. Im Vordergrund steht, mögliche Bedarfslücken zu füllen, die vom privaten Markt aus verschiedensten Gründen nicht gedeckt werden. Daneben können von den Kommunen mittels eigener Wohnungsbaugesellschaften Stadtentwicklungsaspekte berücksichtigt werden.

Der besonderen Bedeutung einer angemessenen Wohnraumversorgung der Bevölkerung wird mit der Ergänzung der in Absatz 1 Satz 3 genannten Bereiche und den damit verbundenen Erleichterungen auch für diesen Bereich Ausdruck verliehen. Die soziale Wohnraumversorgung muss dabei im Sinne der Daseinsvorsorge und des öffentlichen Zwecks im Vordergrund stehen.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Niedersachsen und Bremen e.V. (vdw Niedersachsen Bremen) und der DGB befürworten die Privilegierung der Wohnraumversorgung im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen. Gerade mit kommunalen und kreiseigenen Wohnungsunternehmen könnten die Mietpreise in den Städten und Landkreisen stabil und bezahlbar gehalten werden. Laut dem vdw Niedersachsen Bremen wird mit der Privilegierung die wirtschaftliche Betätigung durch die Kommune im Bereich der Wohnraumversorgung erleichtert. Durch die Änderung des § 136 NKomVG würden zudem die Überlegungen niedersächsischer Kommunen eine eigene kommunale Wohnungsbaugesellschaft zu gründen, deutlich angeregt.

Zu Nummer 29 (§ 137):

Harmonisierung der Fristen in § 129 Abs. 1 und § 137 Abs. 1 Nr. 8.

Zum Ergebnis der Anhörung:

Die AG KSV trägt zu § 137 ergänzend Folgendes vor: Gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG dürfen die Kommunen Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn die Kommune einen angemessenen Einfluss erhält. Das Niedersächsische Obergericht hat im Hinblick auf eine Genossenschaft in einem Einzelfall im Rahmen der Nichtzulassung der Berufung ausgeführt, die Angemessenheit der Einflussnahmemöglichkeit im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG setze grundsätzlich voraus, dass die Kommune in der Lage sei, auf die grundlegenden Entscheidungen des Unternehmens entscheidenden Einfluss auszuüben (Beschluss vom 8.4.2020 – 10 ME 61/20). Aus diesem Beschluss könnte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass ein solcher Einfluss auf die grundlegenden Entscheidungen des Unternehmens auch bei Minderheitsbeteiligungen gelten müsste. Dies sei aus Sicht der AG zwar nicht der Fall. Gleichwohl könne § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG zur Klarstellung ergänzt werden. Die Formulierung könne dann lauten: „Die Kommune einen den Beteiligungsgrad entsprechenden angemessenen Einfluss...“. Hierdurch würde auch die in der Vergangenheit in der Literatur vertretene Auffassung (vgl. z. B. Thiele NKomVG, 2. Auflage, § 137 Rn. 9) noch deutlicher abgebildet.

Aus dem genannten Urteil wird seitens der Landesregierung kein Handlungsbedarf für eine Änderung der derzeitigen Regelung gesehen. Der Änderungsvorschlag zu § 137 Abs. 1 Nr. 6 wird daher nicht aufgegriffen. Durch die jetzige Regelung des Abs. 1 Nr. 6 soll der Kommune dauerhaft die Möglichkeit verschafft werden, die Unternehmenspolitik mitzubestimmen und an der Kontrolle ihrer Umsetzung mitzuwirken. Insbesondere muss auch sichergestellt sein, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens stets gewahrt ist. Die Angemessenheit der Einflussnahmemöglichkeit im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG hängt (so auch die einschlägige Kommentierung) unter anderem von der gewählten Rechtsform, der Beteiligungsverhältnisse, der Größe des Unternehmens und etwa dem finanziellen Engagement der Kommune ab. In diesem Sinne kann die rechtliche Prüfung dieses Tatbestandes aktuell in einer Gesamtschau einschließlich eines kommunalen Beurteilungsspielraumes erfolgen. Inhaltlich würde der Vorschlag der AG KSV einen neuen Tatbestand bedeuten, der sodann bei Ziffer 6 vorrangig zu prüfen wäre. Fraglich wäre aber bereits schon, welcher Beteiligungsgrad bei einer solchen Regelung welche konkrete Rechtsfolge hätte, wenn der Einfluss bezogen auf das Beteiligungsverhältnis angemessen sein muss. Die vorgeschlagene Regelung würde auch insoweit zu keiner Konkretisierung beitragen, sondern eher zu kurz greifen.

Zu Nummer 30 (§ 147):

Folgeänderung zu Nummer 19 (§ 111).

Zu Nummer 31 (§ 161):

Durch Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 23. März 2012 (Nds. GVBl. S. 30) wurden die dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnenden Aufgaben des Betreuungsrechts von den Landkreisen und kreisfreien Städten auf das Landesamt für Soziales, Jugend und Familie übertragen. Für die Region Hannover ergeben sich damit keine Aufgaben des Betreuungsrechts mehr im übertragenen Wirkungskreis, sondern nur noch die der Landkreise im eigenen Wirkungskreis. Eine Sonderregelung ist daher entbehrlich. Inzwischen nimmt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (Nds. GVBl. S. 317) das Oberlandesgericht Oldenburg (Oldenburg) die früher den Kommunen im übertragenen Wirkungskreis zugeordneten Aufgaben wahr.

Zu Nummer 32 (§ 176):

Nach § 85 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 muss der Hauptausschuss zustimmen, wenn die Landrätin oder der Landrat und die Regionspräsidentin oder Regionspräsident eine kommunalaufsichtliche Genehmigung versagen will. Beschließt der Hauptausschuss seine Zustimmung nicht, trifft das für Inneres zuständige Ministerium die Entscheidung in der Angelegenheit. In diesem Zusammenhang ist die Genehmigungsfiktion nach § 176 Abs. 1 von Bedeutung. Danach gilt die Genehmigung als erteilt, wenn nicht innerhalb eines Monats, bei haushaltsrechtlichen Genehmigungen im Regelfall innerhalb von drei Monaten, nach Eingang beim Landkreis oder der Region entschieden worden ist.

Nach bisheriger Rechtslage ist zweifelhaft, ob die Genehmigungsfiktion nach Ablauf der Fristen auch eintritt, wenn der Hauptausschuss seine Zustimmung nach § 85 Abs. 2 z. B. im Zusammenhang mit der Versagung einer kommunalaufsichtlichen Genehmigung nicht erteilt hat und das für Inneres zuständige Ministerium die Entscheidung treffen muss. Mit der Änderung wird deshalb der Eintritt der Genehmigungsfiktion für diesen Fall ausgeschlossen, damit dem Ministerium ausreichend Zeit für seine Prüfung verbleibt. Je nach Vorlauf auf der Kreis- bzw. Regionsebene, z. B. bei wiederholter Beteiligung des Hauptausschusses, könnte das Ministerium sonst seiner gesetzlich zugewiesenen Verantwortung nicht in dem gebotenen Umfang nachkommen. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Entscheidung nach § 85 Abs. 2 Satz 3 äußerst selten angefordert wird. Es wird daher nicht für erforderlich gehalten, zum Zweck der allgemeinen Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für dieses Entscheidungsverfahren ebenfalls eine Frist mit Genehmigungsfiktion festzulegen.

Zu Nummer 33 (§ 178):

Die bisher im § 111 Abs. 7 Satz 5 NKomVG (künftig Abs. 8) enthaltene haushaltsrechtliche

Verordnungsermächtigung, wird in die Bündelungsnorm in § 178 überführt, in der alle übrigen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen des MI verortet sind.

Zu Nummer 34 (§ 179):

Mit dem neu gefassten Absatz 1 wird den Kommunen freigestellt, konsolidierte Gesamtabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2020 zu erstellen. Der konsolidierte Gesamtabschluss ist nunmehr spätestens verpflichtend im Jahr 2022 für das Haushaltsjahr 2021 und danach jährlich aufzustellen. Dem Konsolidierungsbericht ist erstmals für das Haushaltsjahr 2022 eine Kapitalflussrechnung beizufügen.

Den Verzicht auf die Aufstellung der konsolidierten Gesamtabschlüsse hat die Kommune nach § 58 Abs. 1 Nr. 10 NKomVG von der Vertretung beschließen zu lassen.

Ergebnis der Anhörung:

Die AG KSV trägt zu § 179 Folgendes vor: Die vorgesehene Regelung entspricht einer Forderung der kommunalen Praxis und wird seitens der AG KSV begrüßt. Es wird jedoch ggf. nicht deutlich, ob es beim Verzicht auf die Aufstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses einer ausdrücklichen Willenserklärung bedarf. Dies solle in geeigneter Weise klargestellt werden.

Der Bitte der AG KSV wird durch Ergänzung der Begründung gefolgt.

Zu Nummer 35 (§ 182):

Auf Anregung der AG KSV soll mit der Änderung klargestellt werden, dass die Öffentlichkeit im Fall einer epidemischen Lage an einer Sitzung, die ganz oder teilweise als Videokonferenz stattfindet, ebenfalls unter Nutzung der Videokonferenztechnik teilnehmen kann. Dafür soll – anders als in § 64 Abs. 2 Satz 2 vorgesehen – keine Hauptsatzungsregelung erforderlich sein, sondern ein Beschluss der Vertretung ausreichen. Dies ist gerechtfertigt, weil § 64 Abs. 2 NKomVG Film- und Tonaufnahmen mit dem Ziel der Berichterstattung z. B. als Livestream im Internet erfasst, und zwar nicht nur für einzelne Sitzungen, sondern für eine auf Dauer ausgerichtete Praxis in der Kommune. Im Fall einer besonderen Pandemiesituation kann es dagegen unter Berücksichtigung des Infektionsrisikos vorübergehend Schwierigkeiten bereiten, die Öffentlichkeit in herkömmlicher Weise herzustellen. In dieser besonderen Ausnahmesituation bietet die digitale Teilnahme einer interessierten Öffentlichkeit an einer Sitzung, die als Videokonferenz stattfindet, eine sinnvolle, dem Infektionsschutz Rechnung tragende Maßnahme, die die kommunalen Abgeordneten nicht unverhältnismäßig belastet. Deshalb wird der Anregung der AG KSV mit der vorgesehenen Ergänzung des § 182 NKomVG gefolgt.

Zu Artikel 2 (Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit):

Zu Nummer 1:

Insbesondere für Zweckverbände mit großem Personalkörper soll die Möglichkeit geschaffen werden, eine eigene Gleichstellungsbeauftragte (GB) zu bestellen. Aktuell werden nach § 9 Abs. 5 Satz 1 bei einem Zweckverband die Aufgaben nach § 9 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) von der GB einer beteiligten Kommune wahrgenommen. Sinn und Zweck dieser Regelung war die Entlastung der Zweckverbände und wurde damit begründet, dass für die Wahrnehmung der Aufgaben der GB im Allgemeinen bei Zweckverbänden wegen des eingeschränkten Aufgabenbereichs, in den meisten Fällen auch wegen des geringeren Personalkörpers, ein geringerer Bedarf als bei den Kommunen besteht (siehe LT-Drs. 15/340 vom 29.07.2003, Seite 39 Mitte). Von Zweckverbänden mit großem Personalbestand war seinerzeit nicht ausgegangen worden.

Die Regelung führt bei großen Zweckverbänden wie z. B. den Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (aha) mit seinen rund 1 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zu einer Schiefelage. Bei Zweckverbänden solcher Größe liegt es auf der Hand, dass die dort anfallenden Aufgaben der GB die Arbeitskraft einer Person völlig ausfüllen und von der GB einer Mitgliedskommune i.d.R. nicht zusätzlich zu ihren Aufgaben in ihrer eigenen Kommune wahrgenommen werden können.

Durch die Rechtsänderung bleibt es einer Regelung in der Verbandsordnung vorbehalten, ob der Zweckverband eine eigene hauptamtliche GB bestellt oder – wie nach bisheriger Rechtslage – die Aufgaben von der GB einer am Zweckverband beteiligten Kommune wahrgenommen werden. Damit wird die kommunale Selbstverwaltung gestärkt.

Zu Nummer 2:

Es erfolgt eine Anpassung an die doppeldeutigen Begrifflichkeiten des „Neuen Kommunalen Rechnungswesens“ (NKR) mit Fokus auf den Haushaltsausgleich gemäß § 110 Absatz 4 Sätze 1 und 2 NKomVG.

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich):

Zu Nummer 1:

Anfang Juni 2017 wurden die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern für die Zeit ab 2020 neu geordnet. In dem Rahmen wurde der Länderfinanzausgleich abgeschafft und durch einen Finanzkraftausgleich ersetzt, der über die Zuordnung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder erfolgt. Finanzkraftschwache Länder erhalten bei dieser Zuordnung einen Zuschlag, finanzkraftstarke Länder einen Abschlag. Durch diese Änderung wird die Regelung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1d) NFAG, nach der die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich der Steuerverbundmasse zuzurechnen sind, obsolet und kann gestrichen werden. Die finanzkraftabhängigen Zu- und Abschläge an der Umsatzsteuer werden nunmehr durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a NFAG i.V.m. Artikel 107 Abs. 1 des Grundgesetzes bei der Steuerverbundmasse berücksichtigt. Durch die Streichung der Nummer 1d) des § 1 Abs. 1 Satz 1 NFAG ist die nachfolgende Nummerierung anzupassen.

Durch die Neuordnung der Finanzbeziehungen ergaben sich auch Änderungen bei den Bundesergänzungszuweisungen. In Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes in der bis zum 19.07.2017 geltenden Fassung waren lediglich Zuweisungen zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs (Bundesergänzungszuweisungen) verankert. Inzwischen sind in Artikel 107 Abs. 2 des Grundgesetzes drei Arten von Bundesergänzungszuweisungen geregelt: Zum einen gibt es weiterhin Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), die der Unterstützung leistungsschwacher Länder dienen. Darüber hinaus erhalten leistungsschwache Länder, in denen die kommunalen Steuereinnahmen pro Einwohner weniger als 80 Prozent des bundesweiten Durchschnitts aller Gemeinden betragen, nunmehr Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen (GStK-BEZ) nach § 11 Abs. 5 FAG. Ebenfalls neu eingeführt wurden Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnitts-orientierten Forschungsförderungsausgleich (doF-BEZ) nach § 11 Abs. 6 FAG, durch die leistungsschwache Länder, die bei der Vergabe der Forschungsförderungsmittel nach Artikel 91b des Grundgesetzes nur unterdurchschnittlich berücksichtigt werden konnten, zusätzliche Mittel erhalten.

Bei der Anpassung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. e im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2019 wurden zwar die (Allgemeinen) Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 5 Grundgesetzes berücksichtigt. Versehentlich unterblieb jedoch die Einbindung der Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 6 des Grundgesetzes (GStK-BEZ und doF-BEZ). Dies soll nunmehr nachgeholt werden.

Die Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich nach § 11 Abs. 6 FAG beliefen sich im Jahr 2020 auf 62,1 Mio. Euro. Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen erhält Niedersachsen zurzeit nicht, da die Voraussetzungen des § 11 Abs. 5 FAG (weniger als 80 Prozent der durchschnittlichen Gemeindefinanzkraft) nicht erfüllt werden. Ausgehend von der Steuerschätzung aus November 2020 für 2021 liegt Niedersachsen derzeit bei rd. 90 Prozent der durchschnittlichen Gemeindefinanzkraft und damit noch deutlich über dem normierten Grenzwert. Dies könnte sich zukünftig jedoch ändern, so dass schon aus Gründen der Vollständigkeit auch insoweit eine Ergänzung des § 1 NFAG geboten ist.

Zu Nummer 2:

Der Finanzausgleich sieht bei Gemeinden mit negativer demografischer Entwicklung bei der Berechnung der Bedarfsansätze nach § 5 vor, dass die zugrundeliegende Einwohnerzahl auf den Durchschnitt der vorangegangenen fünf Haushaltsjahre angehoben wird. Ziel dieser Regelung ist es, den einwohnerbasierten Rückgang der Finanzausgleichsleistungen zeitlich zu verzögern, um den Gemeinden mehr Zeit für die Anpassung ihrer Infrastruktur oder ihrer Verwaltung einzuräumen.

Das Ergebnis der letzten Volkszählung im Jahr 2011 wurde im Jahr 2013 festgestellt und wirkte sich ab dem Jahr 2014 auf den Kommunalen Finanzausgleich aus. Bei der Ermittlung der Einwohnerdurchschnittswerte nach § 5 wurden die Ergebnisse der Volkszählung hingegen rückwirkend ab dem Jahr 2011 berücksichtigt. Dies führte dazu, dass die entlastende Wirkung dieser Demografieregulierung erheblich gemindert wurde. Diese Gesetzesänderung schließt eine solche Rückwirkung zukünftig aus.

Zu Nummer 3:

Die zu Nummer 2 dargestellte Regelung zur Berücksichtigung negativer demografischer Entwicklungen gilt in ähnlicher Form auch für Landkreise (§ 7 NFAG), allerdings wird dort ein Durchschnitt der vorangegangenen acht Haushaltsjahre herangezogen. Mit gleicher Zielsetzung wie zu Nummer 2 ist auch für die Kreisebene eine gesetzliche Anpassung vorgesehen.

Zu Nummer 4:

Zur Berechnung der Steuerkraftzahlen nach § 11 müssen die Messbeträge nach § 9 bezogen auf den Zeitraum vom 01.10. des vorvergangenen Haushaltsjahres bis zum 30.09. des vergangenen Haushaltsjahres ermittelt werden. Als Messbeträge für die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer wird dabei das Aufkommen angesetzt, das den Gemeinden für den oben genannten Zeitraum zugeflossen ist (Anlasssicht). Bei den Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer wird hingegen gemäß § 9 Abs. 3 das Aufkommen angesetzt, das den Gemeinden in dem oben genannten Zeitraum zugeflossen ist (Zahlungssicht). Die abweichenden Formulierungen führen dazu, dass die

beiden Messbeträge derzeit auf unterschiedlichen Zahlungsstichtagen basieren. Hintergründe für die unterschiedlichen Regelungen sind aus den jeweiligen Gesetzgebungsmaterialien nicht ersichtlich.

Zum 01.01.2021 wurde die „Verordnung über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer sowie über die Gewerbesteuerumlage“ hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten verändert. Zukünftig erhalten die Gemeinden auf ihren jeweiligen Anteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer monatlich Abschlagszahlungen. Die Höhe der Abschläge orientiert sich am Aufkommen des vorletzten vor dem Auszahlungstermin liegenden Monats, dennoch sind sie dem Monat, in dem der Zahlungstermin liegt, zuzuordnen (Abschlag 15.01. ist für Januar d.J.). Damit fallen bei den monatlichen Zahlungen der Zahlungsmonat und der Anlasszeitraum nicht mehr auseinander.

In der Folge werden zukünftig (ab KFA 2023) sowohl bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer als auch an der Umsatzsteuer unter Beibehaltung der bisherigen Formulierungen des § 9 Abs. 2 und 3 die gleichen Zahlungsstichtage bei der Ermittlung der Messbeträge berücksichtigt. In dem Zuge bietet sich eine sprachliche Anpassung der beiden Absätze mit Wirkung vom 01.01.2023 an, wobei sich - mit Blick auf die anderen Regelungen des § 9 - die auf Zahlungssicht ausgerichtete Formulierung anbietet. Für das Jahr 2022 bedarf es hingegen einer Übergangslösung (siehe Nummer 8).

Zu Nummer 5:

Die Erhebung von der Gewerbe- und der Grundsteuer in gemeindefreien Gebieten richtet sich nach einer entsprechend lautenden Verordnung vom 02.10.2008 (GGrStGfGebV ND). Bei gemeindefreien Gebieten ist zwischen „ursprünglich gemeindefreien Gebieten“ (insb. Küstengewässer, Anteile des Festlandssockels und der AWZ), „gemeindefreien Bezirken“ (mit Einwohnern; konkret Lohheide und Osterheide) und „anderen gemeindefreien Gebieten“ zu unterscheiden. Im Kommunalen Finanzausgleich sind lediglich die gemeindefreien Bezirke und die anderen gemeindefreien Gebiete von Relevanz; die nachfolgenden Ausführungen zu gemeindefreien Gebieten betreffen folglich nicht die „ursprünglich gemeindefreien Gebiete“.

In den gemeindefreien Bezirken erhebt der Bund als öffentlich-rechtlicher Verpflichteter Gewerbe- und Grundsteuern; die Hebesätze werden durch die Bezirksvorsteherin oder den Bezirksvorsteher durch Satzung festgesetzt. Bei den anderen gemeindefreien Gebieten erhebt der Landkreis für den/die öffentlich-rechtlichen Verpflichteten die Gewerbesteuer. Der Hebesatz wird in der Haushaltssatzung des Landkreises festgesetzt. Die erhobene Gewerbesteuer wird vom Landkreis nach Abzug eines Verwaltungskostenanteils (4%) an den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Verpflichteten abgeführt. Die Erhebung von Grundsteuern ist hier hingegen nicht vorgesehen (vergl. § 18 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die Verwaltung gemeindefreier Gebiete vom 15.07.1958 (GfGebV ND)).

Die Landkreise erheben gemäß § 15 Abs. 1 NFAG in den gemeindefreien Gebieten eine Kreisumlage; Umlagegrundlage bilden dabei deren Steuerkraftzahlen nach § 11 NFAG. Darüber hinaus wirken sich diese Steuerkraftzahlen auch auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben aus.

Für die Ermittlung der Steuerkraftzahlen sind die Messbeträge nach § 9 NFAG zugrunde zu legen. Die Messbeträge für Grundsteuern A und B in gemeindefreien Gebieten sind gemäß § 10 NFAG den Grundsteuermessbetragsverzeichnissen nach dem Stand des letzten Stichtages zu entnehmen; die Finanzämter haben für jedes gemeindefreie Gebiet ein Grundsteuermessbetragsverzeichnis zu führen und darin jede Festsetzung, Änderung oder Berichtigung der Messbeträge einschließlich der Zerlegungsanteile anzuschreiben. Bei den gemeindefreien Bezirken werden die Grundsteuern tatsächlich erhoben; bei den anderen gemeindefreien Gebieten handelt es sich hingegen um fiktive Berechnungen, die ausschließlich den Berechnungen im Rahmen des Finanzausgleichs (Kreisumlage, Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben) dienen. Die Gewerbesteuer wird sowohl in den gemeindefreien Bezirken als auch in den anderen gemeindefreien Gebieten (aktuell nur Harz GS, Solling) erhoben. Entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgaben ist darauf auch eine Gewerbesteuerumlage zu entrichten.

Das Niedersächsische Finanzgericht hat mit Urteil vom 23.07.2020 – 1 K 203/16 – einen Bescheid über die Festsetzung eines Einheitswerts in einem „anderen gemeindefreien Gebiet“ für rechtswidrig erklärt; die Regelung des § 19 Abs. 4 BewG sähe die Feststellung eines Einheitswertes nur vor, wenn und soweit sie für die Besteuerung von Bedeutung sei. Dies sei im vorliegenden Fall nicht der Fall. Die Kreisumlage sei keine Steuer i.S.d. Abgabenordnung und § 10 NFAG bilde keine Rechtsgrundlage für die Festsetzung, Änderung oder Berichtigung der Messbeträge, vielmehr ginge es dort um die Schaffung statistischer Grundlagen, die die Finanzämter mittelbar für die Berechnungen des NFAG bereitzustellen hätten.

Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung kann die derzeitige Berechnung der Steuerkraftzahlen hinsichtlich Grundsteuern A und B in anderen gemeindefreien Gebieten nicht beibehalten werden. Durch die vorgesehene Änderung des § 10 NFAG sind Grundsteuermessbetragsverzeichnisse zukünftig nur noch für die (beiden) gemeindefreien Bezirke zu führen. Durch die dann entfallenden Datengrundlagen werden bei der Steuerkraftermittlung in den gemeindefreien Gebieten hinsichtlich Realsteuern folglich nur noch die Grundsteuern

A und B der gemeindefreien Bezirke und die Gewerbesteuern (gemeindefreie Bezirke und andere gemeindefreie Gebiete) berücksichtigt.

Zu Nummer 6:

Zu Buchstabe a:

Bei der Berechnung der Steuerkraftzahlen wird hinsichtlich der Gewerbesteuern ein nach § 11 Abs. 2 bestimmter Anteil der Messbeträge berücksichtigt. Der Anteil berechnet sich aus der Teilung eines abgesenkten Durchschnittshebesatzes durch den Durchschnittshebesatz, wobei die Absenkung beim abgesenkten Durchschnittshebesatz in Höhe des nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes für Niedersachsen bestimmten Vervielfältigers erfolgt. Hintergrund ist, dass sich die von den Gemeinden zu leistende Gewerbesteuerumlage mindernd auf die Steuerkraftzahlen auswirkt.

Hinsichtlich der einigungsbedingten Gewerbesteuerumlage wurden gemäß § 11 Abs. 2 Satz 3, letzter Halbsatz, für die Berechnung der Steuerkraftzahlen zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen die einigungsbedingten Anteile des Vervielfältigers um ein Drittel angehoben. Hintergrund dieser Anhebung war, dass die Grundsteuern und Gemeindeanteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer nicht einigungsbedingt belastet wurden und eine weitergehende strukturelle Gleichbehandlung der verschiedenen kommunalen Steuerquellen erreicht werden sollte (vergl. Entwurf eines Gesetzes über den Finanzausgleich vom 07.11.1995, LT-Drs. 13/1505).

Durch den Wegfall der einigungsbedingten Gewerbesteuerumlage ab dem Jahr 2020 ist die vorgenannte Regelung des § 11 Abs. 2 Satz 3, letzter Halbsatz, letztmalig beim KFA 2021 von Relevanz, da dort noch das 4. Quartal 2019 einfließt. Die Regelung kann somit ab dem KFA 2022, also mit Wirkung vom 01.01.2022, ersatzlos gestrichen werden.

Zu Buchstabe b:

Kommunen vereinnahmen die Grundsteuern und Gewerbesteuern innerhalb ihrer Gemeindegrenzen und melden diese aufgrund bundes- und landesrechtlicher Vorgaben den zuständigen Statistikbehörden. Die Höhe der gemeldeten IST-Einnahmen hat Auswirkungen auf die Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs (Höhe der Schlüsselzuweisungen und Umlagen). Zudem orientiert sich die Gewerbesteuerumlage nach § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes an den IST-Einnahmen der Gewerbesteuern.

In Einzelfällen sind Konstellationen möglich, wo Steuern zwar innerhalb eines Gemeindegebietes erhoben werden, aber aufgrund vertraglicher Absprachen einer anderen Gemeinde zugeordnet werden sollen. Konkret kann dies bei Vertragsbeziehungen im Rahmen interkommunaler Gewerbegebiete der Fall sein. In der Praxis ist die Ausgestaltung solcher Verträge bei der derzeitigen Rechtslage, insbesondere hinsichtlich der Folgewirkungen im Kommunalen Finanzausgleich, ausgesprochen komplex.

Um die interkommunale Zusammenarbeit und insbesondere die Einrichtung interkommunaler Gewerbegebiete zu unterstützen, bietet sich eine Ergänzung beim § 11 an. So könnten auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrags die Grundsteuereinnahmen und / oder Gewerbesteuereinnahmen bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen zwischen den Gemeinden umverteilt werden. Die insoweit korrigierten Steuerkraftzahlen der betroffenen Gemeinden wirken sich jeweils auf die Finanzausgleichsleistungen und Umlageverpflichtungen aus.

Die Mindestvertragsdauer von 5 Jahren hat den Hintergrund, dass bei kürzeren Vertragskonstellationen manuelle Hochrechnungen als zumutbar angesehen werden.

Hinsichtlich der Realsteuerhebesätze ist zu beachten, dass der Steuerschuldner seine Steuern nach dem Hebesatz der hebeberechtigten Gemeinde entrichten muss. Bei der Steuerkraftberechnung ist das Steueraufkommen trotz veränderter Zuordnung um den für das Aufkommen maßgeblichen Hebesatz (also der hebeberechtigten Gemeinde) zu bereinigen.

Die bundesseitigen Vorgaben (statistische Meldung nach dem Örtlichkeitsprinzip, Gewerbesteuerumlage) sind landesseitig nicht beeinflussbar und bleiben folglich bestehen.

Zu Nummer 7:

Die Regelung des § 14 f diente dazu, dass Kommunen, denen eine Zins- und Tilgungshilfe nach § 14 a oder § 14 b bewilligt worden ist, bis zur vollständigen Auszahlung bei der kommunalaufsichtlichen Prüfung der Haushaltswirtschaft so gestellt werden, als sei diese Auszahlung bereits erfolgt. Da die letzten Zins- und Tilgungshilfen nach § 14 a oder § 14 b bereits Ende 2016 ausgezahlt wurden, ist die Regelung des § 14 f gegenstandslos und kann gestrichen werden.

Zu Nummer 8:

Bei der Festsetzung der Kreisumlage besteht gemäß § 15 Abs. 4 die Möglichkeit, die Höhe der Kreisumlage im Hinblick auf finanzielle Folgen von Vereinbarungen innerhalb des Kreises zu differenzieren. Auf dieser Grundlage könnte beispielsweise der Landkreis die Kreisumlage für eine Gemeinde erhöhen, wenn er Aufgaben dieser

Gemeinde im Rahmen einer Vereinbarung übernommen hat. Ebenso könnte eine niedrigere Kreisumlage erhoben werden, wenn die Gemeinde im Rahmen einer Vereinbarung bestimmte Aufgaben des Landkreises wahrnimmt.

In der Praxis gibt es Fallkonstellationen, bei denen einzelne Gemeinden abweichend von den anderen kreisangehörigen Gemeinden keine Vereinbarung mit dem Landkreis unterzeichnet haben und somit nicht der üblichen Aufgabenverteilung innerhalb des Landkreises unterliegen. Es stellte sich die Frage, wie diese Konstellation bei der Bemessung der Kreisumlage individuell berücksichtigt werden kann.

Der bisherige Wortlaut der Regelung sieht nur eine Berücksichtigung von Vereinbarungen bei der Kreisumlage der „betroffenen Gemeinde oder Gemeinden“ vor. Bei einer engen Auslegung dürfte folglich nur die Kreisumlage derjenigen Kommunen angepasst werden, mit denen eine Vereinbarung unterzeichnet wurde. Folglich müssten bei der vorgenannten Fallkonstellation mit allen Vereinbarungspartnern Kostenregelungen getroffen werden, die sich bei der Kreisumlage niederschlagen; durch die einhergehenden Änderungen müsste die Kreisumlage anschließend insgesamt angepasst werden. In der Praxis zeigte sich, dass ein solches Verfahren nicht praktikabel zu handhaben ist.

Durch die vorgesehene Änderung des § 15 Abs. 4 wird bei der Festsetzung der Kreisumlage mehr Flexibilität eingeräumt. Der neue Wortlaut erlaubt es generell, finanzielle Folgen von Vereinbarungen innerhalb des Kreises bei der Festsetzung der Kreisumlage zu berücksichtigen. In der Folge kann eine Anpassung der Kreisumlage auch bei derjenigen Kommune erfolgen, mit der - abweichend von der üblichen Aufgabenwahrnehmung innerhalb des Landkreises - keine Vereinbarung unterzeichnet wurde.

Zu Nummer 9:

Die Verweisung in § 21 Abs. 5 Satz 3 bezieht sich auf den § 14 c Satz 4 in der bis zum 23.12.2016 geltenden Fassung und bedarf einer Aktualisierung.

Zu Nummer 10:

Wie zu Nummer 4 erläutert, wurde die „Verordnung über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer sowie über die Gewerbesteuerumlage“ mit Wirkung vom 01.01.2021 hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten geändert. Beim KFA 2022 fließen sowohl Zahlungen bzw. Daten aus dem Zeitraum vor als auch nach der Umstellung der Zahlungsmodalitäten ein. Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer führt die Umstellung dazu, dass Zahlungen für 15 Monate (01.07.2020 bis 15.09.2021) in die Berechnung der Messbeträge nach § 9 Abs. 3 einfließen. Im Ergebnis würde diese Einnahmeart bei der Steuerkraftberechnung deutlich mehr ins Gewicht fallen. Gemeinden, die einen vergleichsweise hohen Gemeindeanteil aus der Umsatzsteuer erhalten, würde mehr Steuerkraft angerechnet werden; in der Konsequenz würden sie weniger Schlüsselzuweisungen erhalten können. Diese „Unwucht“ soll durch eine Übergangsregelung in § 24 behoben werden. Dabei bietet es sich an, nur 12/15 des Aufkommens bei der Ermittlung der Messbeträge zu berücksichtigen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 1):

Die bisherige Formulierung in Absatz 1 zu den zu prüfenden Kommunen und Zweckverbänden schließt allein die rechtlich unselbständigen Sondervermögen nach § 130 NKomVG in den Kreis der zu prüfenden Stellen mit ein. Rechtsfähige kommunale Stiftungen als Treuhandvermögen der Kommunen gemäß § 131 NKomVG etwa sind davon jedoch nicht erfasst, so dass diese bisher nicht der überörtlichen Prüfung unterliegen.

Mit Wirkung vom 01.11.2016 wurde in § 155 Abs. 2 Ziffer 6 NKomVG eine Regelung eingefügt, nach der die Vertretung dem Rechnungsprüfungsamt die Prüfung der Abschlüsse der rechtsfähigen kommunalen Stiftungen nach § 135 Abs. 1 Satz 2 und der Abschlüsse der kommunalen Stiftungen, über die die Kommune die Aufsicht führt, übertragen kann. Damit wurden hier erstmals eigene Prüfungsrechte bzw. -pflichten für die örtliche Prüfung normiert. Die überörtliche Kommunalprüfung ist gemäß Artikel 57 Abs. 5 der Niedersächsischen Verfassung Teil der Aufsicht des Landes über die Kommunen. Sie ist ein Korrelat zur kommunalen Selbstverwaltung und damit staatliche Aufgabe im Gegensatz zur örtlichen Rechnungsprüfung, die eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Kommunen ist.

Gemäß § 19 Absatz 2 Satz 2 NStiftG tritt bei kommunalen Stiftungen an Stelle der Stiftungsaufsicht die Kommunalaufsicht. Daher ist folgerichtig, dass Prüfungsrechte der überörtlichen Kommunalprüfung auch bei rechtsfähigen kommunalen Stiftungen normiert werden. Der Landesrechnungshof schlägt dies aufgrund der bisherigen Prüfungserfahrungen auch ausdrücklich vor. Mit der jetzigen Formulierung unter Benennung von Sonder- und Treuhandvermögen ist die gesamte Haushaltswirtschaft der Kommunen und Zweckverbände von der überörtlichen Kommunalprüfung erfasst. Gemäß § 2 Satz 2 NKPG sollen die überörtliche Kommunalprüfung insbesondere Verbesserungsvorschläge unterbreiten und Vergleichsmöglichkeiten nutzen. Diese Vorteile können durch die neue Regelung auch für den Bereich der rechtsfähigen kommunalen Stiftungen genutzt werden, was gerade in Niedrigzinszeiten mit Blick auf den Erhalt des Stiftungsvermögens von Bedeutung sein kann.

Der Begriff „Einrichtungen“ ist kommunalrechtlich anders belegt (§ 136 Abs. 3 NKomVG), daher wird hier jetzt das Wort „Stelle“ bzw. „Stellen“ verwendet.

Zu Nummer 2 (§ 2):

Der Begriff „Einrichtungen“ ist kommunalrechtlich anders belegt (§ 136 Abs. 3 NKomVG), daher wird hier jetzt das Wort „Stelle“ bzw. „Stellen“ verwendet

Zu Nummer 3 (§ 3):

Der Begriff „Einrichtungen“ ist kommunalrechtlich anders belegt (§ 136 Abs. 3 NKomVG), daher wird hier jetzt das Wort „Stelle“ bzw. „Stellen“ verwendet.

Zu Nummer 4 (§ 4):

Durch die neuen Regelungen in den Absätzen 1 und 2 erfolgt jeweils eine Anpassung der Rechtslage an die mittlerweile gängige und bewährte Vorgehensweise bei der überörtlichen Kommunalprüfung durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landesrechnungshofs. Die Prüfungsmitteilung, deren Unterschied zum Prüfungsergebnis nach Absatz 1 durch die Ergänzung in Absatz 2 noch deutlicher wird, wird auch zukünftig in der Regel eine Zusammenfassung über den wesentlichen Inhalt enthalten, durch die neue Soll-Regelung kann aber in begründeten Ausnahmefällen darauf verzichtet werden.

Zu Nummer 5 (§ 5):

Durch die neue Regelung in Absatz 1 erfolgt eine Anpassung der Rechtslage an die mittlerweile gängige und bewährte Vorgehensweise bei der überörtlichen Kommunalprüfung durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landesrechnungshofs sowie eine Anpassung an Veränderung bzgl. der Prüfungsrechte in § 1. Durch die Änderung des Satzes 1 kann Satz 2 entfallen.

Zu Nummer 6 (§ 6):

Der Begriff „Einrichtungen“ ist kommunalrechtlich anders belegt (§ 136 Abs. 3 NKomVG), daher wird hier jetzt das Wort „Stelle“ bzw. „Stellen“ verwendet. Gleichzeitig wird der Begriff „Einrichtungen“ im Zusammenhang mit den Unternehmen neu aufgenommen, um beide Begrifflichkeiten aus § 136 NKomVG abzubilden.

Zu Nummer 7 (§ 7):

Ergänzung auf Vorschlag des Prüfungsbeirats. Eine beratende Mitwirkung des Prüfungsbeirats bei der Erstellung des jährlichen Kommunalberichts soll aufgrund der positiven praktischen Erfahrungen der letzten Jahre auch gesetzlich normiert werden. Da der Kommunalbericht selbst rechtlich nicht normiert ist, erfolgt eine gesetzliche Klarstellung, um was es sich dabei handelt.

Zu Artikel 5 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes):

Bisher wurde auf den gesamten § 149 AO verwiesen. Die Absätze 3 bis 6 beziehen sich jedoch auf Verfahren, die für das Kommunalabgabenrecht nicht relevant sind und werden daher aus der Verweisung ausgenommen. Der Abgabezeitpunkt für Steuererklärungen nach Absatz 2 wird in Anlehnung an eine frühere Fassung auf fünf Monate geändert und damit auf kommunale Bedürfnisse angepasst.

Auch bisher wurde auf § 150 Abs. 1 bis 5 AO verwiesen, wobei Absatz 1 mit einer Maßgabe versehen war. Da sich die Maßgabe auf eine nun weggefallene Voraussetzung bezieht, wird sie gestrichen.

Die Vorschrift zum Verspätungszuschlag, § 152 AO, wurde umfangreich geändert. Die Absätze 2 und 3 sind auf die Finanzverwaltung zugeschnitten und werden daher von der Verweisung ausgenommen. Die Absätze 6, 7 und 13 finden keinen Anwendungsbereich im Kommunalabgabenrecht und werden ebenfalls ausgenommen. Gleiches gilt für Absatz 11 Satz 2, der auf den nicht zur Anwendung kommenden Absatz 2 verweist. Die Maßgabe orientiert sich im Wesentlichen an § 152 Abs. 2 AO in der bis zum 31. Dezember 2016 geltenden Fassung. Der Abgaben erhebenden Körperschaft soll es weiterhin möglich sein, im Rahmen ihrer Finanzhoheit, die Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist, über die Höhe des Verspätungszuschlags nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Die Maßgabe ersetzt damit die Bezugnahme auf den Absatz 5, wodurch auch der auf Absatz 5 Bezug nehmende Absatz 8 entfällt.

Zu Artikel 6 (Übergangsvorschriften):

Artikel 6 enthält eine Übergangsbestimmung für Bürgerbegehren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der Kommune angezeigt worden sind. Für diese Bürgerbegehren und die sich anschließenden Bürgerentscheide bleibt die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltende Rechtslage maßgebend, um aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes der jeweiligen Initiatoren noch vollständig nach den bisherigen Regelungsrahmen durchführen zu können.

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten):

Das Gesetz soll mit dem Beginn der neuen Wahlperiode zum 1. November 2021 wirksam werden.

Artikel 3 Nr. 3 soll rückwirkend zum 1. Januar 2021, Artikel 3 Nrn. 5 und 6 am 1. Januar 2022 und Artikel 3 Nr. 4 am 1. Januar 2023 in Kraft treten.