

Einführung in die Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit Schaubildern

1. Entstehungsgeschichte des Gesetzes

Die 1994 erlassene und 1997 novellierte Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist eine Fortführung des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.5.1990 (GBl. I Nr. 28 S. 255). In der Fassung, die dieses Gesetz 1997 gefunden hat, wurde mit der Konkretisierung der bis dahin nur als Programmsatz vorhandenen Direktwahl der Bürgermeister und Landräte der letzte wichtige Eckstein der Kommunalreform hinzugefügt. Diese Direktwahl der Bürgermeister hat Auswirkungen auf die Abberufung dieser Wahlbeamten, hat aber auch eine Erweiterung der personalrechtlichen Befugnisse dieser Hauptwahlbeamten zur Folge. Im Gegenzug schuf der Gesetzgeber verstärkte Rechte der einzelnen Gemeindevertreter gegenüber der hauptamtlichen Verwaltung. Wichtige Änderungen betrafen weiter die Liberalisierung bei der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden und Beschränkungen der Mittel der Rechtsaufsichtsbehörden.

Ein Viertes Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 9. August 2000 (GVOBl. M-V S. 360) behandelte die näheren Bestimmungen des so genannten Konnexitätsprinzips (§§ 2 bis 4, 89 bis 91 KV M-V), das durch das Erste Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 20. April 2000 eingeführt worden ist.

Im Mittelpunkt der Fünften Änderung der Kommunalverfassung vom 26. Februar 2004 (GVOBl. M-V S. 1) stand die Umsetzung der Beschlüsse der Enquetekommission „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“, die der Landtag in der dritten Wahlperiode eingerichtet hatte. Dabei wurden die Mindesteinwohnerzahlen für Ämter und amtsfreie Gemeinden, aber auch wichtige Einzelheiten zur Bildung der Ämter geregelt. Außerdem wurden die Befugnisse der Ortsteilvertretungen konkretisiert. Unabhängig von diesem Schwerpunkt fand das Recht der Bürgerentscheide (§ 20) eine weit reichende Deregulierung.

A · Einführung

Mit dem sechsten Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 24. Mai 2004 (GVOBl. M-V S. 179) wurde lediglich der Inkrafttrezeitpunkt der Anhebung der Mindestfraktionsstärke herausgeschoben und das Verfahren zur Ernennung der ehrenamtlichen Bürgermeister gestrafft.

Die nächsten Änderungen der Kommunalverfassung waren im Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 14. Dezember 2007 (GVOBl. M-V S. 410) enthalten. Dieses Gesetz enthielt in Art. 1 das Gesetz zur Einführung der Doppik im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen und in Art. 2 Änderungen der Kommunalverfassung, vor allen im kommunalen Haushaltsrecht (§§ 43–64). Diese vollständige Änderung des Haushaltsrechts war notwendig geworden, weil durch die Einführung der Doppik sich auch viele Begrifflichkeiten gewandelt haben.

2011 wurde rechtzeitig zur Arbeitsaufnahme der Kreistage und Landkreise in den neuen Kreisen nach dem Landkreisneordnungsgesetz ein Ablösegesetz zur Kommunalverfassung vorgelegt. Kleinere Änderungen betreffen das Satzungsrecht, die Gebietsänderungen und Bürgerentscheide zur Abberufung von Bürgermeistern und Landräten. Im Abschnitt Vertretung und Verwaltung wurde die Möglichkeit der elektronischen Ladung eingeführt und die Transparenz der Sitzungsprotokolle verstärkt. Ein Schwerpunkt bildet die Möglichkeit eines Ortsvorstehers, der von der Bevölkerung des Ortsteils gewählt wird (§ 42 a). Weitere Änderungen betreffen das Haushaltsrecht, das mit einigen neuen Anzeigepflichten für die Kommunen gegenüber den Rechtsaufsichtsbehörden versehen wurde. Der Schwerpunkt der Novellierung betrifft aber das kommunale Wirtschaftsrecht, das auch in seinen Definitionen umfassend umgestaltet worden ist. Als neue öffentlich-rechtliche Unternehmensform ist die Anstalt des öffentlichen Rechts hinzugetreten, während Aktiengesellschaften mit kommunalen Beteiligungen nicht mehr gegründet werden dürfen. In der Amtsordnung ist die deutliche Verkleinerung der Amtsausschüsse die augenfälligste Änderung.

Zur besseren Verständlichkeit wurde das ganze Gesetz neu erlassen. Dabei wurde auf die sprachliche Gleichstellung der Geschlechter besonderen Wert gelegt.

2. Gemeindeordnung

a) Allgemeines

Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften, die Kommunalverfassung benutzt diese Bezeichnung als Oberbegriff, unter den auch kreisangehörige, große kreisangehörige (Stadt Neubrandenburg und Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar) und kreisfreie Städte (Landeshauptstadt Schwerin und Hansestadt Rostock) zählen (§ 7 Abs. 1). Die Gemeinden haben im eigenen Wirkungskreis eine Allzuständigkeit (§ 2 Abs. 1). Vom eigenen Wirkungskreis ist der übertragene Wirkungskreis (§ 3) zu unterscheiden, in dem Gemeinden durch Gesetz öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Die durch § 2 gewährte Selbstverwaltungsgarantie wird im Gesetz durch die Finanzhoheit (§ 4), die Satzungshoheit (§ 5) und die Gebietshoheit (§§ 10 ff.) näher erläutert. Die Selbstverwaltungsgarantie hat durch Art. 72 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern inzwischen Verfassungsrang erhalten, ebenso wie die Finanzgarantie in Art. 73 der Landesverfassung.

Die Ausfüllung des strikten Konnexitätsprinzips nach Art. 72 Abs. 3 der Landesverfassung findet sich in den §§ 2 bis 4 und 89 bis 91 KV M-V, die durch das Vierte Gesetz zur Änderung von 2000 eingefügt worden sind. Bei Verpflichtung der Gemeinden durch das Land zur Erfüllung von Aufgaben ist gleichzeitig über die Deckung der Kosten zu entscheiden. Bei einer Mehrbelastung ist den Gemeinden ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen, wobei die Kostenfolgeabschätzungen unter Beteiligung der kommunalen Verbände vorzunehmen sind. Gleichzeitig wurde auch ein so genanntes umgekehrtes Konnexitätsprinzip eingeführt, nach dem Gemeinden bei gesetzlicher Entlastung durch das Land gegenüber diesem einen finanziellen Ausgleich zu zahlen haben.

Gebietsänderungen sind durch Gesetz, eine Einzelentscheidung des Innenministeriums für höchstens zwei Gemeinden und durch Gebietsänderungsvertrag (sogenannte freiwillige Gebietsänderungen) möglich. Voraussetzungen sind immer, dass Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen und es eine Anhörung der betroffenen Bürger und Gemeinden gegeben hat. Die Gebietsänderungsverträge, die auch Vorschriften über Ergänzungswahlen und die Einrichtung von Ortsteilen mit Ortsteilvertretungen oder Ortsvorstehern enthalten und bei neugebildeten

A · Einführung

Gemeinden auch den neuen Namen regeln, sind von den betroffenen Gemeindevertretungen mit qualifizierter Mehrheit oder durch Bürgerentscheid von den betroffenen Bürgern selbst zu entscheiden.

b) Einwohner und Bürger

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern bietet den Einwohnern und Bürgern vielfältige Möglichkeiten sich in das Gemeindeleben einzubringen, sich breit zu informieren und mitzuentscheiden. Neben der üblichen Einwohnerfragestunde bietet das Gesetz den Einwohnerantrag (§ 18), das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid (§§ 18–20) als plebiszitäre Elemente an. Allerdings sind nicht alle Gegenstände bürgerentscheidsfähig. Haushaltsrechtliche und planungsrechtliche Entscheidungen sind dem Bürgerentscheid entzogen. Dafür wurden die Einwohnerquoten für Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den letzten Jahren deutlich gesenkt und den Bürgern nicht nur die Möglichkeit der Direktwahl ihrer Bürgermeister geschaffen, sondern auch der Abberufung dieser direkt gewählten Bürgermeister durch Bürgerentscheid als Gegenstück zur Direktwahl (siehe Schaubild VII).

c) Organe

Organe der Gemeinde sind die Gemeindevertretung und der Bürgermeister. Beide Organe werden durch die Bürger auf Grundlage des Landes- und Kommunalwahlgesetzes vom 16. Dezember 2010 (GVOBl. M-V S. 690) gewählt. (siehe Schaubild I auf Seite 13)

Die Gemeindevertretung ist die Vertretung der Bürger und das oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan der Gemeinde. Die zentrale Vorschrift des dritten Abschnittes der Gemeindeordnung ist der § 22, der nicht nur die Vorbehaltsaufgaben der Gemeindevertretung enthält (Abs. 3), sondern auch die Möglichkeit, durch Hauptsatzung oder Einzelbeschluss bestimmte Entscheidungen auf den Hauptausschuss oder den Bürgermeister zu übertragen, insbesondere wertgrenzenmäßig bestimmte (Abs. 4) und Personalentscheidungen (Abs. 5).

Die Zuständigkeit für alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde und für die Überwachung der Durchführung ihrer Entscheidungen verbleibt aber bei dem zentralen Organ Gemeindevertretung (§ 22 Abs. 1). Der Gemeindevertretung verbleibt ein weiter politischer und rechtlicher Spielraum für ihre Entscheidungs- und Kontrollzuständigkeiten gegen-

über der hauptamtlichen Verwaltung. Dabei bleibt die Gemeindevertretung aber Teil der Gemeindeverwaltung, und zwar der ehrenamtliche Teil der Exekutive. In der Gemeinde sind Gewaltenteilungstheorien zwischen Vertretung als Legislative und Verwaltung als Exekutive fehl am Platz.

Der Hauptausschuss, dessen stimmberechtigter Vorsitzender der Bürgermeister ist, bleibt der einzig beschließende Ausschuss der Gemeindevertretung nach der Kommunalverfassung. Im Übrigen dient er als Filter zwischen haupt- und ehrenamtlicher Verwaltung. Er bildet noch kein Organ der Gemeindevertretung, nimmt aber eine Sonderrolle im Organ wahr.

Die Rechte und Pflichten der Gemeindevertreter sind in den §§ 23–27 festgelegt. Es handelt sich um das freie Mandat, die Pflicht zur Mitarbeit (beides § 23 Abs. 3), das Antragsrecht (§ 23 Abs. 4), das Fraktionsrecht (§ 23 Abs. 5), die Verschwiegenheitspflicht (§ 23 Abs. 6), die Mitwirkungsverbote und deren Auswirkungen (§ 24), die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (§ 25), das Vertretungsverbot (§ 26) und die Regelungen über Entschädigungen und Kündigungsschutz (§ 27) – alles sehr relevante Vorschriften für die tägliche Arbeit in den Gemeindevertretungen.

Die §§ 28–34 behandeln den Sitzungsbetrieb mit den Regelungen zum Vorsitz, zur Tagesordnung, Beschlussfähigkeit, Beschlussfassung, Wahlen, Abberufungen, über den Widerspruch gegen Beschlüsse und die Kontrolle der Verwaltung.

Die Gemeindevertretung bildet weitere beratende Ausschüsse, von denen hauptamtlich verwaltete Gemeinden einen Finanzausschuss und einen Rechnungsprüfungsausschuss zu bilden haben, soweit letztere Aufgabe nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden kann. Hier bietet sich eine weitere Möglichkeit für Nicht-Gemeindevertreter, als sachkundige Einwohner in den Ausschüssen mitzuwirken (§ 36 Abs. 5).

Differenziert werden muss jeweils zwischen ehrenamtlich verwalteten Gemeinden und hauptamtlich verwalteten Gemeinden. Nur amtsfreie und kreisfreie Gemeinden und Städte sowie geschäftsführende Gemeinden der Ämter besitzen eine hauptamtliche Verwaltung und somit auch einen hauptamtlichen Bürgermeister (§ 38). Seine Amtszeit beträgt je nach Hauptsatzung sieben bis neun Jahre (§ 37 Abs. 2), geht

A · Einführung

also über die Wahlzeit der Gemeindevertretung von fünf Jahren hinaus. Der hauptamtliche, direkt zu wählende Bürgermeister ist Chef der Verwaltung, aber nicht Vorsitzender der Vertretung. Die sonstigen amtsangehörigen Gemeinden werden von den Ämtern verwaltet und von ehrenamtlichen Bürgermeistern vertreten. Diese sind in Personalunion auch Vorsitzende der Gemeindevertretung (§ 39) und deswegen auch für fünf Jahre gewählt. In hauptamtlich verwalteten Gemeinden ist einer der ehrenamtlichen Gemeindevertreter zum Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu wählen.

Der Bürgermeister wird durch zwei Stellvertreter vertreten (§ 40), die in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden Gemeindevertreter sind und in hauptamtlich verwalteten Gemeinden aus der Verwaltung kommen. In kreisfreien Städten sind diese Wahlbeamten und tragen die Bezeichnung Beigeordnete.

Die Regelungen über die Gleichstellungsbeauftragte (§ 41) und die Ortsteilvertretungen (§ 42) waren häufig das Ziel von Gesetzesänderungen, die Klarstellungen zu deren Aufgaben enthielten. Diese Regelungen sind aber durch die jeweiligen Hauptsatzungen noch weiter auszufüllen. Hinzugekommen ist eine Vorschrift über Behindertenbeiräte (§ 41a) und mit dem jüngsten Ablösegesetz eine Regelung über einen von einer Einwohnerversammlung gewählten Ortsvorsteher, der die Aufgaben der Ortsteilvertretung übernimmt (§ 42a). Damit erhalten insbesondere Fusionsgemeinden weitere Handlungsmöglichkeiten, für die eingemeindeten Teile eine Lösung vorzusehen, die den politischen Bedürfnissen vor Ort am ehesten entspricht.

d) Haushaltsrecht

Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und so zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dieser Anfangssatz des § 43 Abs. 1 zu den Haushaltsgrundsätzen gilt nach wie vor. Zwar spricht die Doppik nunmehr von den Grundsätzen der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 44) statt von den Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung, die bekannten Instrumente der Haushaltswirtschaft (§ 45 – Haushaltssatzung, § 46 – Haushaltsplan, § 48 – Nachtragshaushaltssatzung, § 49 – vorläufige Haushaltsführung, § 50 – überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, § 51 – haushaltswirtschaftliche Sperre, Kredite, Verpflichtungsermächtigungen und Stellenplan) sind aber beibehalten

worden. Zum Jahresabschluss ist der Gesamtabschluss nach § 61 hinzugekommen, wenn die Gemeinde mindestens eine Tochterorganisation unter ihrem beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss hat. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat über verschiedene Genehmigungs- und Anzeigepflichten der Gemeinden eine ganze Reihe von Instrumenten, um auf die Rechtmäßigkeit der Haushaltswirtschaft der Gemeinden Einfluss zu nehmen.

e) **Wirtschaftliche Betätigung**

Durch das Ablösegesetz von 2011 ist der gesamte Abschnitt der Wirtschaftlichen Betätigung neu formuliert worden. § 68 Abs. 1 enthält eine neue Definition der Wirtschaftlichen Betätigung, während § 68 Abs. 2 an den Voraussetzungen für Unternehmen der Gemeinde festhält, die nur zulässig sind, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt, das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann. Die wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung dient aber auch bei Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets einem öffentlichen Zweck.

Die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Unternehmen ist aufgehoben worden. Dafür wurde in § 70 das Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts geschaffen. Damit stehen den Gemeinden nunmehr zwei Unternehmensformen des öffentlichen Rechts (neben dem Eigenbetrieb) zu. Darüber hinaus stehen den Gemeinden die Organisationsformen des Privatrechts zu, wobei die Errichtung einer Aktiengesellschaft nun ausgeschlossen ist

Die Informations- und Prüfungsrechte der Gemeindevertretung mit dem notwendigen Beteiligungsbericht sind weiter im § 73 geregelt. Bei der Entscheidung der Gemeindevertretung zur wirtschaftlichen Betätigung sind die Auswirkung der beabsichtigten wirtschaftlichen Betätigung auf die mittelständische Wirtschaft und auf das Handwerk zu berücksichtigen (§ 68 Abs. 7). Für die Entscheidungen der Gemeinde zur wirtschaftlichen Betätigung sind weitreichende Anzeigepflichten gegenüber den Rechtsaufsichtsbehörden (§ 77) vorgesehen.

A · Einführung

f) Rechtsaufsicht

Die Aufsicht hat die Selbstverwaltung der Gemeinden zu fördern, die Rechte der Gemeinden zu schützen und die Erfüllung ihrer Pflichten zu sichern. Sie soll die Gemeinde vor allem beraten, unterstützen und die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Gemeindeorgane fördern (§ 78 Abs. 1). Die Landräte sind Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden als untere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 79 Abs. 1). Rechtsaufsichtsbehörde für die kreisfreien Städte und Landkreise ist das Innenministerium, das auch oberste Rechtsaufsichtsbehörde ist. Ausgehend vom Informationsrecht nach § 80 stehen den Rechtsaufsichtsbehörden Aufsichtsmittel zu, die sich in der Intensität steigern (Beanstandungs- und Aufhebungsrecht – § 81, Anordnungs- und Ersatzvornahme – § 82, Beauftragter – § 83, bis zur Auflösung der Gemeindevertretung – § 84). Es gilt aber das Verhältnismäßigkeitsprinzip, sodass die Rechtsaufsichtsbehörden zuerst zum geeigneten milderen Mittel greifen müssen, um rechtmäßige Zustände zu erreichen. Vor allem unterliegt die Rechtsaufsicht dem Opportunitätsprinzip. Damit muss sie nicht bei jedem rechtswidrigen Verhalten in den Gemeinden und Landkreisen eingreifen.

3. Landkreisordnung

a) Allgemeines

Da das Land Mecklenburg-Vorpommern auf Mittelbehörden verzichtet, nehmen Landkreise vielfältige örtliche Aufgaben wahr. Hier sind insbesondere die Aufgabenübertragungen durch das Gesetz über die Funktionalreform vom 5. Mai 1994 (GVOBI. M-V S. 566) zu nennen. Der zweite Teil der Kommunalverfassung, die Landkreisordnung, ist parallel zur Gemeindeordnung angelegt. Die wesentlichen Regelungen für die Landkreise befinden sich in diesem zweiten Teil, für die Regelung vieler Einzelprobleme ist auf den ersten Teil, die Gemeindeordnung zurückzublicken, auf die sinnvollerweise in vielen Vorschriften verwiesen wird. Die Landkreise sind Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände (§ 88 Abs. 1). Sie regeln in ihrem Gebiet die gemeindeübergreifenden Gemeindeangelegenheiten in eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen (§ 89 Abs. 1). Insofern ist der eigene Wirkungskreis der Landkreise nur über den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (§ 2) zu erschließen. In der Ab-

grenzung zwischen diesen Wirkungskreisen sind in der Vergangenheit wichtige Urteile aus anderen Bundesländern ergangen, die die Subsidiarität des kreislichen Wirkungskreises hervorheben.

Auch die Landkreise erfüllen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Sie sind ebenso wie die Gemeinden in ihrer Finanzhoheit (§ 91), in ihrer Satzungshoheit (§§ 5, 92), in ihrem Namensrecht (§ 94), in der Wappen-, Flaggen- und Siegelführung und in ihrer Gebietshoheit (§ 96 f.) gesichert. Die plebiszitären Elemente sind mit Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie der Direktwahl der Landräte und deren Abberufung durch Bürgerentscheid genauso stark ausgeprägt wie in der Gemeindeordnung.

b) Organe

Die Organe des Landkreises sind der Kreistag und der Landrat (§ 103 – siehe Schaubild II auf Seite 14). Der Kreistag ist das oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan (§ 104 Abs. 1). Auch der Kreistag kann bestimmte Entscheidungen auf den Kreisausschuss (§ 113) oder den Landrat delegieren. Stimmberechtigter Vorsitzender des Kreisausschusses, der eine dem Hauptausschuss in den Gemeinden vergleichbare Stellung hat, ist der Landrat. Der Landrat wird ebenfalls direkt vom Volk gewählt. Auch dem Landrat stehen zwei hauptamtliche Beigeordnete als Stellvertreter zur Seite, die ihn im Fall seiner Verhinderung vertreten (§ 117). Der Landrat nimmt eine Schlüsselrolle bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben wahr. Bei der Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter sowie bei den Aufgaben nach dem Kommunalprüfungsgesetz handelt er als untere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 119 Abs. 2). Hier ist er ausschließlich den fachlich zuständigen obersten Landesbehörden und dem Innenminister als Dienstaufsichtsbehörde verantwortlich. Der Innenminister ist auch Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise im eigenen Wirkungskreis (§ 124).

4. Amtsordnung

Bei der Amtsordnung handelt es sich um das älteste materielle Kommunalrecht des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Der dritte Teil der Kommunalverfassung hat seinen Vorgänger in der Amtsordnung vom 18. März 1992 (GVOBl. M-V S. 187).

Die Mindest- und Regeleinwohnerzahl der Ämter beträgt 6 000 bzw. 8 000 Einwohner und die der amtsfreien Gemeinden 5 000 Einwohner.

