

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und dem Land Niedersachsen über die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden, gemeinsamen kommunalen Unternehmen, Planungsverbänden nach § 205 des Baugesetzbuchs und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/4472

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/5308

Berichterstattung: Abg. Sebastian Lechner (CDU)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/5308, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit der Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, der CDU und der AfD gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab. Die vom federführenden Ausschuss schriftlich angehörte Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat keine Bedenken gegen den Gesetzentwurf erhoben.

Der Empfehlung, dem Artikel 1 des Zustimmungsgesetzes zu dem Staatsvertrag einen neuen Absatz 4 anzufügen, liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Der Staatsvertrag ermöglicht es, dass eine niedersächsische Kommune im Wege einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (Zweckvereinbarung) Aufgaben, die ihr zugewiesen oder übertragen wurden, auf eine kommunale Körperschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern überträgt mit der Folge, dass sie von dem Recht und der Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgabe befreit und umgekehrt die andere Körperschaft berechtigt und verpflichtet wird, die Aufgabe - unter Umständen auch unter Ausübung hoheitlicher Befugnisse - auf dem Gebiet der niedersächsischen Kommune zu erfüllen (Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrages i. V. m. § 165 Abs. 1 und § 166 Abs. 1 und 3 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern - KV M-V -). Dabei unterliegt sie ausschließlich dem Recht und der Aufsicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 und Artikel 4 Abs. 1 Sätze 2 und 3 des Staatsvertrages). Zwar muss die Aufgabenübertragung genehmigt werden (Artikel 3 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 5 und 6 des Staatsvertrages). Jedoch ist hierfür allein die Aufsichtsbehörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern zuständig (Artikel 4 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Artikel 2 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrages). Weder ist vorgesehen, dass das Land Niedersachsen einer solchen Aufgabenübertragung zustimmen muss, noch ist Niedersachsen an der Aufsicht beteiligt. Das Erfordernis, Einvernehmen mit Niedersachsen bei der Erteilung der Genehmigung und bei bestimmten Aufsichtsmaßnahmen herzustellen, nach Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 des Staatsvertrages gilt nicht für öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (Zweckvereinbarungen). Selbst bei einer Kündigung des Staatsvertrages durch das Land Niedersachsen nach Artikel 6 Satz 1 des Staatsvertrages bliebe eine bereits abgeschlossene Vereinbarung wirksam (Artikel 6 Satz 2 des Staatsvertrages), solange sie nicht von den beteiligten Kommunen aufgehoben wird.

Dies begegnet im Hinblick auf das Demokratieprinzip (Artikel 20 Abs. 1 und 2, Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes - GG -, Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 2 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung) verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (jüngst Urteil vom 30.07.2019 - 2 BvR 1685/14 u. a. - m. w. N.) ergibt sich aus Artikel 20 Abs. 2 Satz 1 GG ein Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann, sowie auf freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt (a. a. O, Rn. 117 und 127 ff.). Auch wenn - wie hier - Hoheitsrechte eines Landes auf ein anderes Land übertragen werden, verlangt das Demokratieprinzip ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation und Kontrolle der

Hoheitsgewalt, die von dem Staatsvolk ausgeht, das der betreffenden Hoheitsgewalt unterworfen ist.

Im Fall einer vollständigen Aufgabenübertragung von einer niedersächsischen Kommune auf eine Kommune des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die ausschließlich dem Recht und der Aufsicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern unterliegt, fehlen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger der niedersächsischen Kommune aber nahezu sämtliche Möglichkeiten der Legitimation und Beeinflussung der Hoheitsgewalt, der sie unterworfen sind und die von der Kommune des Landes Mecklenburg-Vorpommern ausgeübt wird. Auch das Land Niedersachsen, von dessen Staatsgewalt sich die Hoheitsgewalt der niedersächsischen Kommunen auf ihrem jeweiligen Gebiet ableitet, hätte keine Möglichkeit, auf die Erfüllung der betreffenden Aufgabe auf seinem Staatsgebiet durch die Kommune des Landes Mecklenburg-Vorpommern einzuwirken. Es kann weder die Aufgabenübertragung im Einzelfall verhindern oder beseitigen noch ist es an der Aufsicht beteiligt.

Um dem Rechnung zu tragen, regt das Ministerium für Inneres und Sport an, den Abschluss einer solchen Vereinbarung sowie deren Änderung hinsichtlich der Aufgabenübertragung (Fälle des Artikels 3 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 5 und 6 des Staatsvertrages) - also das Gebrauchmachen von der staatsvertraglich eingeräumten Ermächtigung im Einzelfall - für die niedersächsischen Kommunen von einer vorherigen Genehmigung des Innenministeriums abhängig zu machen. Auf diese Weise kann einerseits der Staatsvertrag selbst unverändert bleiben, andererseits aber die Aufgabenübertragung auf niedersächsischer Seite über die bloße abstrakte Ermächtigung durch den Staatsvertrag hinaus auch im Einzelfall demokratisch legitimiert und damit letztlich einer parlamentarischen Kontrolle durch den Niedersächsischen Landtag unterworfen werden.

Im federführenden Ausschuss hatte ein Vertreter des Ministeriums für Inneres und Sport erklärt, der Umstand, dass der Abschluss und die Änderung einer Vereinbarung im vorgenannten Sinne nach dem Text des Staatsvertrages lediglich einer Genehmigung durch die zuständige Behörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern bedürfe, ohne dass das Land Niedersachsen dazu sein Einvernehmen erteilen müsse, beruhe offenbar auf einem Versehen. Durch die empfohlene Regelung könne ein Rechtszustand hergestellt werden, der im Ergebnis derjenigen bei der Genehmigung anderer Formen der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit nach diesem Staatsvertrag wie auch vergleichbaren anderen Staatsverträgen entspreche.

Die Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP hatten sich im federführenden Ausschuss hinsichtlich des oben dargelegten verfassungsrechtlichen Problems gleichwohl kritisch geäußert. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hatte zudem beantragt, anstelle einer Genehmigung durch das für Inneres zuständige Ministerium eine Genehmigung durch den Landtag vorzusehen, um die parlamentarische Kontrolle wirksamer auszugestalten. Dieser Änderungsvorschlag wurde vom Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, der CDU und der AfD gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP abgelehnt.

Der Ausschuss ist allerdings einhellig der Auffassung, dass die Genehmigung des für Inneres zuständigen Ministeriums bei Bedarf auch wieder aufgehoben werden kann und die betreffende niedersächsische Kommune in diesem Fall verpflichtet ist, die Vereinbarung mit der kommunalen Körperschaft des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu beenden, etwa durch Kündigung.