

Schriftlicher Bericht

a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 18/7643

b) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/9075

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/10018

Berichterstattung: Abg. Bernd-Carsten Hiebing (CDU)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/10018, den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/7643) abzulehnen. Diese Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und CDU und gegen die Stimme der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bei Enthaltung des Mitglieds der Fraktion der FDP zustande. Zugleich empfiehlt der Ausschuss für Inneres und Sport in der Drucksache 18/10018 mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und CDU gegen die Stimmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP, den Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/9075) mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich diesem Abstimmungsergebnis angeschlossen.

Der federführende Ausschuss führte eine Anhörung zu beiden Gesetzentwürfen durch.

Den wesentlichen Streitpunkt zwischen den Koalitions- und den Oppositionsfraktionen in der Beratung im federführenden Ausschuss stellte die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung der Sitzverteilungsberechnung in den Ausschüssen der Vertretung von Hare/Niemeyer zu d'Hondt dar. Diese wurde von Mitgliedern der Fraktionen von SPD und CDU begrüßt, weil das Verfahren nach d'Hondt stabile Mehrheitsverhältnisse gewährleiste. Die Mitglieder der Fraktionen von Bündnis 90/DieGrünen und FDP sprachen sich demgegenüber gegen eine Änderung aus, da das Verfahren nach d'Hondt die kleineren Fraktionen und Gruppen stärker benachteilige.

Ein weiterer Diskussionsschwerpunkt war ein von den Fraktionen von SPD und CDU am 22. September 2021 eingebrachter Änderungsvorschlag (Vorlage 14). Dieser sah im Wesentlichen vor, den Kommunen in der Hauptsatzung die Möglichkeit einzuräumen, die Teilnahme von Mitgliedern der Vertretung an Sitzungen per Videokonferenztechnik zuzulassen. In seiner Sitzung am 23. September 2021 beschloss der Ausschuss, zu diesem Änderungsvorschlag eine schriftliche Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (AG KSV) mit Frist bis zum 29. September 2021 durchzuführen. Nachdem die AG KSV mitgeteilt hatte, innerhalb dieser kurzen Frist sei ihr eine Stellungnahme nicht möglich (Vorlage 16), zogen die Regierungsfaktionen ihren Änderungsvorschlag insoweit zurück, um eine Verletzung des Anhörungsrechts aus Artikel 57 Abs. 6 NV auszuschließen. Sie kündigten an, die Regelung in einem späteren Gesetzgebungsverfahren demnächst wieder aufgreifen zu wollen. Die in Vorlage 14 außerdem vorgesehene Angleichung des Gesetzes über den Regionalverband „Großraum Braunschweig“ an die im Gesetzentwurf der Landesregierung enthaltenen Änderungen der Sitzverteilungsberechnung in den Ausschüssen der Vertretung findet sich in Artikel 1/1 (vgl. die dortigen Erläuterungen).

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs der Landesregierung liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes):

Zu Nummer 3 (§ 11):

Zu Absatz 1:

Der Ausschuss empfiehlt in Satz 2 Nr. 1 klarzustellen, dass auch die Beteiligung von mehr als zwei Kommunen an einem gemeinsamen Amtsblatt zulässig ist.

Das vom Wortlaut des Entwurfs in Satz 2 Nr. 3 zulässige Nebeneinander von „einfacher“ Verkündung im Internet und elektronischem Amtsblatt führt nach Auffassung des Ausschusses zu verschiedenen Unklarheiten.

Es ist zum einen nicht erkennbar, wie sich die Veröffentlichung als elektronisches Amtsblatt von der „einfachen“ Veröffentlichung im Internet unterscheidet; beide werden auf der Internetseite der Kommune unter Angabe der Internetadresse in der Hauptsatzung bereitgestellt. Da aber nur für das elektronische Amtsblatt die dem gedruckten Amtsblatt entsprechenden Vorgaben für Bezeichnung und Inhalt gelten sollen (vgl. Absatz 3 Satz 2 d. E.), muss eindeutig geregelt werden, wie sich diese beiden Veröffentlichungsformen voneinander unterscheiden.

Da sich die Kommune nicht schon in der Hauptsatzung festlegen muss, ob die elektronische Verkündung in einem elektronischen Amtsblatt oder auf andere Weise im Internet erfolgt, könnte sie zudem auch trotz Bereitstellung eines elektronischen Amtsblattes dem Gesetz nach daneben weiterhin „einfache“ Verkündungen im Internet vornehmen. Das dürfte mit der Verkündungsfunktion rechtlich nicht vereinbar sein. Diese verlangt, dass sich die Betroffenen vom Erlass und vom Inhalt der Rechtsnorm verlässlich Kenntnis verschaffen können. Dies dürfte nicht gegeben sein, wenn die elektronische Veröffentlichung nicht durchgängig im elektronischen Verkündungsblatt erfolgt (vgl. auch OVG Lüneburg, U. v. 19.04.2018 - 4 KN 258/17, Rn. 36 ff.).

Zur Vermeidung dieser Schwierigkeit empfiehlt der Ausschuss, die Verkündung im Internet künftig nunmehr mittels eines elektronischen Verkündungsblatts zuzulassen. Die bis zum Inkrafttreten der Neuregelung nach der bisherigen Rechtslage vorgenommenen „einfachen“ elektronischen Verkündungen bleiben davon unberührt und wirksam.

Zu Absatz 3:

Die Empfehlung greift die zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 empfohlene Änderung auf.

Damit die Anforderungen des neuen Satzes 2, der u. a. auf Absatz 2 Satz 6 verweist, erfüllt werden können, muss es sich bei dem elektronischen Verkündungsblatt um ein gesondertes elektronisches Dokument handeln (zu dem Begriff vgl. z. B. § 130 a ZPO), da auf der Internetseite der Kommune regelmäßig noch andere Themen angesprochen werden. Satz 1 soll entsprechend ergänzt werden.

Zu Absatz 4:

Die empfohlenen Änderungen greifen die Änderungsempfehlungen zu Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 und Absatz 3 auf.

Da eine Verkündung im Internet generell künftig nur noch in einem elektronischen Verkündungsblatt zulässig sein soll, muss Satz 2 entsprechend angepasst werden; Satz 3 wird entbehrlich.

Satz 4 korrespondiert inhaltlich mit Absatz 3 Satz 3.

In Satz 5 soll der Verweis auf Absatz 3 Satz 1 entfallen, weil das elektronische Verkündungsblatt nicht auf der Internetseite der Gemeinde oder Mitgliedsgemeinde, sondern des Landkreises oder der Samtgemeinde erscheint.

Zu Absatz 6:

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung, da die „einfache“ Verkündung im Internet nicht mehr zugelassen ist. Stattdessen gilt für das elektronische Verkündungsblatt Absatz 2 Satz 2 entsprechend, sodass ebenso wie in Nummer 1 auf dessen Ausgabe abgestellt werden kann.

Zu Nummer 4 (§ 31):**Zu Absatz 2:**

Der Ausschuss empfiehlt nach Diskussion über die Notwendigkeit des im Entwurf enthaltenen neuen Erfordernisses der Kostenschätzung auch beim Einwohnerantrag, dieses beizubehalten, aber in weitgehender Parallelität zum Bürgerbegehren zu regeln. Dies erfordert abweichend vom bisherigen Verfahren eine vorgeschaltete Anzeige des Einwohnerantrags, da die Kommune nur über die Mitteilung des Begehrens mit Begründung die Grundlage für die von ihr zu erstellende Kostenschätzung erhält.

Die Empfehlung zu den Sätzen 4 bis 7 enthält die Angleichung an die Regelungen zur Kostenschätzung beim Bürgerbegehren (vgl. die Empfehlung zu § 32 Abs. 4). Da Absatz 3 vorgibt, dass jede Unterschriftenliste den vollen Wortlaut des Begehrens enthalten muss, wird sichergestellt, dass mit der Sammlung der Unterschriften erst nach Aufnahme der Kostenschätzung in die Liste begonnen werden kann.

Zu Absatz 4:

Die empfohlene Änderung ist Folge davon, dass wegen der von der Kommune zwischenzeitlich zu erstellenden Kostenschätzung zwischen der Anzeige und der Einreichung des Einwohnerantrags unterschieden werden muss.

Zu Nummer 5 (§ 32):**Zu Absatz 3:**

Die Neuregelungen, die insbesondere die Einführung der Kostenschätzung sowie die daraus folgenden Konsequenzen betreffen, sollen zur besseren Verständlichkeit teilweise umformuliert und neu strukturiert werden.

Die in den Sätzen 5 bis 9 des Entwurfs enthaltenen Neuregelungen zur Kostenschätzung sollen zur besseren Verständlichkeit in einen eigenen neuen Absatz 4 verlagert und dort neu geordnet und teilweise neu gefasst werden.

Angesichts der Bedeutung der Vorabentscheidung und zur besseren Verständlichkeit empfiehlt der Ausschuss, das Recht zur Stellung eines solchen Antrags in Satz 5 deutlicher als bisher zu regeln. Zudem soll zur besseren Abgrenzung von der Zulässigkeitsentscheidung nach Absatz 7 und zur besseren Verständlichkeit der ohnehin gebräuchliche Begriff der Vorabentscheidung auch ins Gesetz eingeführt werden.

Zu Absatz 4:

In Absatz 4 werden die Neuregelungen zur Kostenschätzung zusammengefasst.

Die Sätze 1 und 2 entsprechen weitgehend Absatz 3 Satz 5 Halbsatz 1 und Satz 6 des Entwurfs.

Abweichend von Absatz 4 Satz 1 des Entwurfs empfiehlt der Ausschuss in Satz 3 zu regeln, dass im Fall des Antrags auf Vorabentscheidung zunächst über diesen entschieden und nur im Fall einer für das Begehren positiven Entscheidung eine Kostenschätzung erstellt werden muss. Dies erspart im Fall einer negativen Vorabentscheidung den mit der Kostenschätzung verbundenen Verwaltungsaufwand und erleichtert zudem die folgenden Fristbestimmungen.

Absatz 4 Satz 2 des Entwurfs verbleibt nach Empfehlung des Ausschusses unverändert in Absatz 3 Satz 6, weil die Beratungspflicht des Hauptverwaltungsbeamten nicht in den Regelungszusammenhang passt.

Ergänzend zum Entwurf und zum geltenden Recht soll in Satz 4 geregelt werden, dass den Vertretungsberechtigten nicht nur die Kostenschätzung, sondern auch die für das Begehren bedeutsamere Vorabentscheidung bekanntzugeben ist, zumal diese gegebenenfalls gerichtlich angegriffen werden kann. Die Bekanntgabe wird zwar schon vom geltenden Recht in Absatz 5 Satz 3 (Absatz 6 Satz 5 des Entwurfs) vorausgesetzt, ist aber bisher nicht ausdrücklich geregelt.

Satz 5 stellt klar, dass im Fall des Antrags auf Vorabentscheidung eine Kostenschätzung nur im Anschluss an eine für das Bürgerbegehren positive Vorabentscheidung zu erstellen ist. Auf die Erläuterung zu Satz 3 wird verwiesen.

Satz 6 greift den zweiten Halbsatz von Absatz 3 Satz 5 des Entwurfs auf und stellt ergänzend klar, dass in beiden Varianten eine Pflicht zur unverzüglichem Mitteilung der Kostenschätzung besteht.

Satz 7 entspricht im Wesentlichen Absatz 3 Satz 3 des Entwurfs.

Satz 8 macht klarer als Absatz 3 Satz 8 des Entwurfs („abweichende Auffassung“), dass die Vertretungsberechtigten eine eigene Kostenschätzung erstellen müssen, wenn sie die der Kommune nicht für richtig halten; ein bloßes Bestreiten der Richtigkeit soll nicht ausreichen. Zudem wird auch verdeutlicht („zusätzlich“), dass in diesem Fall beide Kostenschätzungen aufzunehmen sind.

Satz 9 entspricht Absatz 3 Satz 9 des Entwurfs mit der Verdeutlichung, dass die Pflicht zur erneuten Anzeige nur besteht, wenn die Vertretungsberechtigten eine eigene Kostenschätzung ergänzen.

Zu Absatz 5:

§ 31 Abs. 3 Satz 2, auf den in Satz 4 verwiesen wird, regelt entgegen dem Wortlaut schon im geltenden Recht die Fälle, in denen die Unterschrift ungültig ist. Daher empfiehlt der Ausschuss, die Formulierung wegen der nunmehr im Entwurf enthaltenen Datierungspflicht, die darauf Bezug nimmt („darüber hinaus“), zu ändern.

Im Übrigen empfiehlt der Ausschuss, in Satz 5 unmissverständlich zu regeln, dass nicht datierte Unterschriften ungültig sind. Die Regelung kann dann mit Absatz 5 Satz 6 des Entwurfs zusammengefasst werden.

Zu Absatz 6:

Der Ausschuss empfiehlt, die schwer verständlichen alternativen Fristenregelungen zum sogenannten Initiativbegehren aus Absatz 6 Sätze 2 bis 5 des Entwurfs im Hinblick auf die empfohlene Fassung des Absatzes 4 in Satz 3 zu vereinfachen, indem allein auf den Eingang der Kostenschätzung der Kommune bei den Vertretungsberechtigten abgestellt wird. Eine solche muss in diesem Verfahrensstadium in jedem Fall erstellt und übermittelt worden sein, entweder nach der Anzeige (Absatz 4 Sätze 1 und 6) oder nach der positiven Vorabentscheidung (Absatz 4 Sätze 5 und 6).

Es soll aber berücksichtigt werden, dass das Bürgerbegehren eine gewisse Zeit braucht, um die Kostenschätzung der Kommune zu prüfen und um zu entscheiden, ob das Begehren um eine eigene abweichende Kostenschätzung ergänzt werden soll. Dem trägt die Empfehlung Rechnung. Demgegenüber verlängert Absatz 6 Satz 4 des Entwurfs die Frist nur, wenn eine eigene Schätzung erstellt wird, indem er auf die erneute Anzeige abstellt. Dies würde ein Begehren benachteiligen, das nach Prüfung die Schätzung der Kommune akzeptiert, und könnte dazu führen, dass das Begehren schon deshalb eine eigene Schätzung ergänzt, um mehr Zeit für die Sammlung der Unterschriften zu haben. Eine Frist von einem Monat nach Eingang der Kostenschätzung erachtet der Ausschuss zur Prüfung und gegebenenfalls Erstellung einer eigenen Schätzung für ausreichend.

Die Regelung des Satzes 7 des Entwurfs wird durch die in Satz 3 empfohlene Änderung entbehrlich.

Zu Absatz 7:

Die Empfehlung zu Satz 2 stellt präziser als der Entwurf und auch das geltende Recht darauf ab, dass die Entscheidung nur noch dann erfolgt, wenn das Vorliegen der in der Vorabentscheidung geprüften Voraussetzungen positiv festgestellt ist. Dadurch wird auch die nur noch beschränkte Entscheidungskompetenz des Hauptausschusses in diesem Fall verdeutlicht.

In Satz 3 soll zur Harmonisierung und Klarstellung ergänzend die Verpflichtung aufgenommen werden, den Vertretungsberechtigten die Zulässigkeitsentscheidung bekanntzugeben.

Zu Nummer 6 (§ 33):**Zu Absatz 1:**

Der Ausschuss empfiehlt, in Satz 1 den Verweis auf das „klassische“ Bürgerbegehren („über § 32 Abs. 7 Satz 4 hinaus“) zu streichen. Dieser Verweis ist sprachlich unglücklich, da es sich beim „Ratsentscheid“ um ein anderes Instrument der Bürgerbeteiligung handelt. Er ist zudem missverständlich, da eine Beziehung zu einem Bürgerbegehren nach § 32 nicht erforderlich ist.

Ein möglicher Anwendungsfall des „Ratsbegehrens“ soll laut Begründung ein von der Vertretung initiiertes Bürgerentscheid als „Gegenvorschlag“ zu einem erfolgreichen Bürgerbegehren sein. Der empfohlene neue Satz 1/1 stellt klar, dass ein solcher Beschluss keine „entgegenstehende Entscheidung“ i. S. d. § 32 Abs. 8 (neu) ist.

Die Empfehlung zu den Sätzen 2 und 3 berücksichtigt, dass der Verweis auf § 32 Abs. 2 eine thematische Vorgabe enthält. Demgegenüber beruht der Verweis auf § 32 Abs. 3 Sätze 1 und 2 darauf, dass dem Ratsentscheid kein Begehren vorausgeht, sodass die entsprechenden, für die Entscheidung notwendigen Angaben auf dem Stimmzettel zu machen sind. Diese Vorgabe gehört thematisch daher zum Satz 3.

Zu Absatz 4:

Der Ausschuss empfiehlt eine Folgeänderung zu der empfohlenen Änderung der Absatzreihenfolge in § 32.

Zu Absatz 5:

Die Regelung aus Satz 1 des Entwurfs dürfte nach Auffassung des Ausschusses unpraktikabel sein, da es kaum je vorkommen wird, dass ohne entsprechende gesetzliche Vorgaben zwei Bürgerentscheide zum gleichen Thema gleichzeitig, also am gleichen Tag stattfinden. Angesichts der Frist des § 32 Abs. 7 Satz 4 würde dies wohl voraussetzen, dass der Hauptausschuss (nahezu) gleichzeitig positiv über die Zulässigkeit der Begehren entschieden hat. Für den Fall, dass mehrere Bürgerbegehren mit sich widersprechenden oder nicht miteinander vereinbaren Sachentscheidungen nicht gleichzeitig, sondern zeitlich versetzt für zulässig erklärt werden und deshalb die Fristen zu unterschiedlichen Zeiten ablaufen, dürfte das Verfahren des Entwurfs daher nicht funktionieren. Daher empfiehlt der Ausschuss in den Sätzen 0/1 und 0/2 eine zeitliche Harmonisierung des Verfahrens, das die genannten Probleme beseitigt.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat zu Satz 3 darauf hingewiesen, dass die Regelung, im Fall mehrerer erfolgreicher Begehren bei Stimmgleichheit keines dieser Begehren umzusetzen, dazu führe, das Engagement aller beteiligten Bürgerinnen und Bürger zu entwerten. Dies stehe mit der grundsätzlichen Zielrichtung des Instruments des Bürgerbegehrens im Widerspruch, das Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Durch Losentscheid könne erreicht werden, dass zumindest einer der erfolgreichen Bürgerentscheide umgesetzt wird. Der Ausschuss hat sich diesem Vorschlag nicht angeschlossen und empfiehlt, Satz 3 des Entwurfs unverändert zu lassen.

Zu Nummer 7 (§ 35):

Der Ausschuss empfiehlt die Einfügung eines neuen Satzes 2 zur besseren Verständlichkeit.

Zu Nummer 8 (§ 54 Abs. 2):

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass die Regelung der Sätze 5 und 6 einen gegenüber dem bisherigen Recht neuen Anspruch für diejenigen Abgeordneten begründet, die in gleitender Arbeitszeit mit einem festen Arbeitszeitrahmen arbeiten. Für die übrigen Abgeordneten ohne feste Arbeitszeiten oder mit einem Gleitzeitmodell mit festem Arbeitszeitrahmen, z. B. Lehrerinnen und Lehrer oder Selbstständige, folge aus dem Grundsatz der Ehrenamtlichkeit des Mandats weiterhin, dass mangels einer notwendigen Kollision von Mandats- und Berufsausübung für die mit der Mandatsausübung

verbundenen zeitlichen Belastungen keine beruflichen Erleichterungen gewährt werden. Ob diese Besserstellung derjenigen Abgeordneten, die aufgrund der Gleitzeitregelung eine solche Kollision auch vermeiden könnten, mit den in der Begründung angeführten Erwägungen (vgl. S. 24 f.) gerechtfertigt werden kann, sei nicht sicher zu beurteilen (vgl. zu dieser Problematik und der bisherigen Rechtsprechung näher Wefelmeier in KVR-NKomVG, § 54 Rn. 57). Im Hinblick auf den auch bei kommunalen Abgeordneten geltenden, aus Artikel 38 Abs. 1 i. V. m. Artikel 28 Abs. 2 GG folgenden strengen Gleichbehandlungsgrundsatz (vgl. dazu nur BayVerfGH, E. v. 10.06.2021 - Vf. 25-VII-21, juris Rn. 35 ff.) bestehe hier nach Auffassung des GBD ein rechtliches Risiko. Der Ausschuss empfiehlt dennoch, an der Regelung festzuhalten.

Die empfohlene Formulierung zu Satz 5 lehnt sich in Bezug auf die Beschreibung der Gleitzeit an die Definition der Gleitzeit in § 3 Abs. 2 Nds. ArbZVO an.

Der Ausschuss empfiehlt zudem, die Regelung als Anspruch und nicht wie im Entwurf als gesetzliche Rechtsfolge zu formulieren. Dies beruht darauf, dass für den Zeitraum, um den sich die Regelarbeitszeit verringert, ebenso wie bei der Freistellung nach Satz 4 kein kommunalverfassungsrechtlicher Anspruch auf Lohn- oder Gehaltsfortzahlung besteht (vgl. dazu Wefelmeier, a. a. O. Rn. 51). Daher soll die Möglichkeit bestehen, auf die Verringerung der Arbeitszeit zu verzichten. Dies setzt daher voraus, dass der Anspruch von der oder dem betroffenen Abgeordneten geltend gemacht wird.

Der Anspruch richtet sich auf eine Verringerung der regelmäßigen Arbeitszeit. Dieser Begriff ist rechtlich eingeführt (vgl. z. B. § 2 Nds ArbZVO) und soll daher an die Stelle des im Entwurf verwendeten, inhaltlich aber unklaren Begriffs der „jeweiligen Sollarbeitszeit“ treten.

Zur Beschränkung auf die konkret genannten Sitzungen in den Nummern 1 bis 3 hat der GBD darauf hingewiesen, dies führe dazu, dass der Anspruch nach Satz 5 engeren Voraussetzungen unterliege als der weiterhin auf feste Arbeitszeiten und bei Gleitzeit auf die Kernzeit beschränkte Freistellungsanspruch nach Satz 4, der auf die „für ihre Tätigkeit notwendige freie Zeit“ abstelle. Die Ansprüche nach den Sätzen 4 und 5 träten damit gegebenenfalls nebeneinander, wenn die Sitzungsteilnahme teilweise in die Kernzeit und teilweise in den Gleitzeitrahmen falle (vgl. auch Satz 6). Nach Auskunft des Fachministeriums ist die Differenzierung gewollt. Dem schließt sich der Ausschuss an.

In Satz 5 Nr. 1 soll es nach Empfehlung des Ausschusses präziser „ihrer“ Fraktion oder Gruppe heißen.

In Satz 5 Nr. 2 ist die Formulierung des Gesetzentwurfs „als von der Vertretung bestimmte Vertreterin oder bestimmter Vertreter der Kommune“ nicht auf § 138 abgestimmt. Die Vertreter in der Gesellschafterversammlung oder einem entsprechenden Organ werden gewählt (vgl. § 138 Abs. 1). Die Mitglieder des Aufsichtsrats werden auf Veranlassung der Kommune entsandt, sind aber gerade keine Vertreterinnen und Vertreter der Kommune. Der Ausschuss empfiehlt daher, die Formulierung an § 138 Abs. 9 NKomVG anzulehnen.

Der zweite Halbsatz in Satz 5 Nr. 2 („und für diese Tätigkeit eine gesonderte Vergütung nicht erhalten“), soll im Hinblick auf die Pflicht aus § 138 Abs. 7 und 8, etwaige Vergütungen, die über das Maß einer angemessenen Entschädigung hinausgehen, an die Kommune abzuführen, entfallen.

Zu Satz 6 empfiehlt der Ausschuss Änderungen zur Klarstellung und Präzisierung des (rechnerisch komplizierten) Regelungsziels.

Der im Entwurf verwendete Begriff der „täglichen Sollarbeitszeit“ ist unklar, da eine solche im Gleitzeitmodell gerade nicht besteht, sondern letztlich eine fiktive Berechnungsgröße darstellt. Daher empfiehlt der Ausschuss, stattdessen konkret auf „ein Fünftel der wöchentlichen Arbeitszeit“ abzustellen (vgl. z. B. § 6 Abs. 3 Nds. ArbZVO).

Ebenso unklar ist, auf welchen Zeitraum bzw. welchen Tag die Formulierung „Zeiten erbrachter Dienst- und Arbeitsleistung“ abstellt. Das Fachministerium hat hierzu mitgeteilt, dass die Zeit gemeint sei, die am Tag der unter Satz 5 fallenden Vertretungstätigkeit noch gearbeitet worden ist, damit die Mandatstätigkeit im Ergebnis jedenfalls kein Stundenplus bewirkt. Zur Klarstellung empfiehlt der Ausschuss deshalb, ohne die auch ansonsten der Regelung fremde Differenzierung zwischen Dienst- und Arbeitsleistung konkret auf die am „Tag der Teilnahme“ erbrachte Arbeitszeit abzustellen.

Schließlich soll die Regelung auch eindeutiger als im Entwurf („höchstens“) als abschließende Anspruchsbegrenzung formuliert werden.

Zu Nummer 9 (§ 57 Abs. 1):

Im Hinblick auf einen Zusammenschluss von Fraktionen zu einer Gruppe (sogenannte gestufte Gruppe) diskutierte der federführende Ausschuss darüber, inwieweit eine solche Regelung möglich sei, Fraktionen aber dennoch finanzielle Unterstützung von der Kommune erhalten können. Der GBD hat darauf hingewiesen, dass die Zulässigkeit des Zusammenschlusses von Fraktionen, genauer wegen des aus dem sogenannten freien Mandat folgenden Koalitionsrechts ihrer sämtlichen Mitglieder, zu einer neuen Gruppe, auch unter Berücksichtigung der in der Begründung zitierten Rechtsprechung des OVG Lüneburg (B. v. 11.09.2019 - 10 A 5019) nicht unproblematisch sei. Der Zusammenschluss sei nur dann zulässig, wenn es nicht zu einem kommunalverfassungsrechtlichen Nebeneinander dieser Fraktionen einerseits und der neuen Gruppe andererseits komme (vgl. dazu Meyer, NdsVBl. 2020, 129, 132, 134 f.; Wefelmeier, a. a. O., § 57 Rn. 19). Dem trage der Entwurf zwar Rechnung, indem er regelt, dass die Rechte der Fraktionen nach diesem Gesetz nur der neuen Gruppe zustehen. „Echte“ gestufte Gruppen mit einer Verteilung der Aufgaben und Rechte auf (verbliebene) Fraktionen einerseits und die von ihren Mitgliedern gegründete (neue) Gruppe andererseits seien dagegen rechtswidrig. Allerdings werde in der Begründung des Entwurfs die Auffassung vertreten, dass der Anspruch auf Zuwendungen dennoch bei den Fraktionen verbleibe, deren Mitglieder sich zu einer Gruppe zusammengeschlossen haben (vgl. S. 26). Dem stehe jedoch der Wortlaut des Entwurfs entgegen, denn der Finanzierungsanspruch sei für den Fall, dass die Kommune nach Absatz 3 Zuwendungen gewährt, ein wesentliches Recht der Fraktionen. Die Rechte und damit auch die zu erfüllenden Aufgaben gingen aber nach Satz 2 im Fall des Zusammenschlusses zu einer Gruppe von den Fraktionen auf die Gruppe über. Da die Zuwendungen dazu dienen würden, den Fraktionen bzw. Gruppen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, könnten diese Zuwendungen folgerichtig notwendig (nur) der neuen Gruppe gewährt werden. Allerdings bleibe es der neuen Gruppe unbenommen, im Rahmen der vorgegebenen Zweckbindung der Zuwendungen über deren Verwendung zu entscheiden und diese den zusammengeschlossenen (ehemaligen) Fraktionen bzw. deren Mitgliedern in dem Umfang zur Verfügung zu stellen, in dem diese an der Aufgabenerfüllung der neuen Gruppe mitwirken.

Der Ausschuss hat diese Problematik eingehend diskutiert und empfiehlt im Ergebnis, die bisherige Rechtslage unverändert zu lassen, da sich nach seiner Auffassung die bisherige Praxis bewährt hat. Nummer 9 des Entwurfs soll daher gestrichen werden.

Zu Nummer 11 (§ 71):

Zu Absatz 2:

Der Ausschuss empfiehlt in Satz 2 eine Anpassung an Absatz 8 Satz 1.

Zu Absatz 3:

Der Ausschuss empfiehlt, für den Fall, dass einer Fraktion oder Gruppe mehr als die Hälfte der Abgeordneten angehören, auch nach der neuen Verteilungsberechnung nach d'Hondt sicherzustellen, dass ihr mehr als die Hälfte der im Ausschuss insgesamt zu vergebenden Sitze zustehen, indem ein sogenanntes Vorausmandat vorgesehen wird. Damit soll die Spiegelbildlichkeit von Vertretung und Ausschuss gewährleistet werden. Der GBD hat dazu darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht keine rechtlichen Bedenken bestehen. Das OVG habe ein Vorausmandat für die Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer für verfassungsgemäß angesehen (vgl. OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2009, 298 ff.). In der Entscheidung habe das OVG ausgeführt, ein spezifischer Zusammenhang mit diesem Zählverfahren bestehe aber nicht, da die dem Vorausmandat zugrunde liegende Problematik - die Bewältigung systemimmanenter Abweichungen des Zählverfahrens vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit - bei allen bekannten Zählverfahren vorkommen könne (vgl. OVG Lüneburg, a. a. O., 300).

Zu Nummer 19 (§ 93):**Zu Absatz 3:**

Entsprechend der Änderung in § 35 empfiehlt der Ausschuss in Satz 3, auch hier eine Befragung nur eines Teils der Einwohnerinnen und Einwohner zu ermöglichen.

Zu Nummer 20 (§ 98 Abs. 4 Satz 1):

Der Ausschuss empfiehlt, den bisherigen Satz 1 entsprechend dem Regelungsziel zu ergänzen. Nach der Entwurfsbegründung (S. 29) sollen die Samtgemeinden nur die informationstechnischen Lösungen, die sie selbst für die Erfüllung von Verpflichtungen vorhalten, der Nutzung auch durch die Mitgliedsgemeinden öffnen. Gewollt ist damit der Sache nach eine „Unterstützung“ i. S. d. Satzes 1. Demgegenüber spricht der Wortlaut des Entwurfs („halten vor“) für eine weitergehende Verpflichtung gegenüber den Mitgliedsgemeinden.

Zu Nummer 21 (§ 106 Abs. 1):

Der Ausschuss empfiehlt zu Satz 10 eine Klarstellung. Die Anordnung einer „entsprechenden“ Geltung des § 105 Abs. 2 Satz 3 in der Entwurfsfassung macht nicht deutlich, ob die Fortführung der Tätigkeit bis zur Neuwahl einer Bürgermeisterin oder eines Bürgermeisters oder „entsprechend“ bis zur Bestellung einer neuen Gemeindedirektorin oder eines neuen Gemeindedirektors erfolgen soll. Nur Ersteres kann (trotz der mehrdeutigen Begründung, S. 29 f.) gemeint sein, da die Entscheidung nach § 106 Abs. 1 die nach § 105 Abs. 1 voraussetzt.

Zu Nummer 23 (§ 108 Abs. 2 Satz 2):

Die empfohlene Änderung dient der Klarstellung. Nach der Entwurfsbegründung (S. 30) soll mit der Regelung ermöglicht werden, dass ein Stelleninhaber nicht nur für eine weitere Amtszeit, sondern auch darüber hinaus weiterbeschäftigt werden kann. Mit der bloßen Streichung „für eine weitere Amtszeit“ ergibt sich das aber nicht eindeutig aus dem Wortlaut, weil weiterhin an die gesunkene Einwohnerzahl angeknüpft wird (im ersten Halbsatz).

Zu Nummer 26 (§ 111):**Zu Absatz 7:**

In Satz 1 empfiehlt der Ausschuss klarzustellen, dass die Regelung für Mitgliedsgemeinden im Hinblick auf die insoweit vorgehende Regelung in § 98 Abs. 5 Satz 1 keine Anwendung finden soll.

In Satz 2 soll sprachlich durch die empfohlene Änderung der Reihenfolge in der Benennung klargestellt werden, zwischen welchen Beteiligten die öffentlich-rechtliche Vereinbarung getroffen wird.

Zu Nummer 33 (§ 178 Abs. 2):

Die Regelung soll nach der Begründung (S. 30, 33) aus § 111 Abs. 7 Satz 5 in § 178 Abs. 1 verschoben werden, weil dort die haushaltsrechtlichen Verordnungsermächtigungen des Fachministeriums gebündelt sind. Allerdings steht der Erlass der Verordnung bisher im Ermessen des Ministeriums, wogegen Absatz 1 eine Pflicht zum Erlass begründet. Die Regelung muss daher in den Absatz 2 verlagert werden, da insoweit eine Änderung nicht beabsichtigt ist.

Aus dem gleichen Grund soll auch ansonsten der Wortlaut des § 111 Abs. 7 Satz 5 übernommen werden.

Zu Nummer 34 (§ 179 Abs. 1):

Der Entwurfsregelung ist nicht zu entnehmen, dass es eines Beschlusses der Vertretung bedarf (vgl. auch AG KSV in der Verbandsbeteiligung, S. 33 der Entwurfsbegründung). Das ergibt sich auch nicht ohne Weiteres aus § 58 Abs. 1 Nr. 10, der nur einen Beschluss über den konsolidierten Gesamtabchluss vorsieht, wobei offenbleibt, was für das Absehen von der Aufstellung eines solchen Berichts gilt. Daher empfiehlt der Ausschuss eine Klarstellung im Regelungstext.

Zu Nummer 35 (§ 182 Abs. 3 Satz 1):

Die Regelung der Nummer 35 des Entwurfs wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu der Drs. 18/8647 diesem Gesetzentwurf als Artikel 2/1 angefügt (siehe Beschlussempfehlung, Drs. 18/9411) und ist daher hier entbehrlich geworden.

Stattdessen muss eine redaktionelle Folgeänderung zu den in § 32 empfohlenen Änderungen vorgenommen werden.

Zu Artikel 1/1 (Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Großraum Braunschweig):

Artikel 1/1 beruht auf dem ersten Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU (Vorlage 14). Dieser ist in der Vorlage 14 wie folgt begründet worden:

„Mit Artikel 1 Nr. 11 des o. g. Gesetzentwurfs soll durch Änderung des § 71 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen der Vertretung künftig das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren zur Anwendung gebracht werden. Vor diesem Hintergrund ist es zur Herstellung eines gewissen Gleichklangs in der kommunalen Ebene sinnvoll, auch das Sitzverteilungsverfahren für den Verbandsausschuss des Regionalverbandes „Großraum Braunschweig“ vom Verfahren nach Hare/Niemeyer auf das Verfahren nach d'Hondt umzustellen.“

Die gegenüber der Vorlage 14 empfohlenen Änderungen dienen der Anpassung an den bisherigen Wortlaut des § 6 Abs. 2 dieses Gesetzes und an die zu § 71 Abs. 3 NKomVG empfohlenen Änderungen in Artikel 1 Nr. 11 (Erhalt des Vorausmandats).

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich):**Zu Nummer 6 (§ 11):****Zu Absatz 4:**

Der Ausschuss empfiehlt in Satz 1 eine sprachliche Verschlankung.

Zu Artikel 4 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes):**Zu Nummer 4 (§ 4):****Zu Absatz 2:**

Der Ausschuss empfiehlt in Satz 1 eine sprachliche Klarstellung.

Zu Artikel 5/1 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst):

Die Regelung beruht auf einem weiteren Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU (Vorlage 18). Sie ist wie folgt begründet worden:

„Durch Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 16. März 2021 (Nds. GVBL. 12/2021 S. 133) wurde das

In-Kraft-Treten des Artikels 19, welcher das Außer-Kraft-Setzen des § 3 a NGöGD regelt, auf den 1. Oktober 2021 neu festgesetzt. Aufgrund des Außerkräftretens des § 3 a NGöGD in der alten Fassung besteht die Notwendigkeit für diese Regelung. Der Wortlaut der Regelung des bis zum 30. September 2021 gültigen § 3 a NGöGD ist unverändert übernommen worden. Anders als in der bisherigen Regelung ist aber auf eine zeitliche Befristung verzichtet worden.

Ziel dieser Regelung des § 3 a ist es, abweichend von der zum 1. Oktober 2021 außer Kraft getretenen Vorgängernorm eine dauerhafte Regelung zu etablieren, die das Land ermächtigt, zum Schutze vor gefährlichen Infektionskrankheiten Maßnahmen zu ergreifen, die über das Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt hinausreichen. Voraussetzung für diese Ermächtigung, die in § 3 a Absatz 2 verankert wird, ist entweder die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag oder die Feststellung einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite nach § 3 a Absatz 1 durch den Landtag. In solchen Situationen ist eine schnelle und landesweite Regelung im Sinne der Gefahrenabwehr zur Bewältigung einer drohenden Gesundheitsgefährdung notwendig. Daher ist die Zuständigkeit des Landes bei diesen Sachverhalten geboten. Das hat sich bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie als erforderlich und sinnvoll erwiesen und unterstützt die Landkreise und kreisfreien Städte in der landesweit einheitlichen Umsetzung der notwendigen Maßnahmen.

Auf Grundlage des § 3 a wird es - wie bis zum 30. September 2021 - z. B. wieder möglich sein, bei Über- bzw. Unterschreitung der Schwellenwerte für landesweite Warnstufen für die Indikatoren „Hospitalisierung“ bzw. „Intensivbetten“ nach § 3 Absätze 1 und 3 Nds. Corona-Verordnung dies jeweils durch Allgemeinverfügungen des Ministeriums für Gesundheit festzustellen.“

Die AG KSV ist zu diesem Vorschlag angehört worden und hält die Regelung für sachgerecht (Vorlage 21).

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten):

Die im Entwurf vorgesehene Erweiterung des Steuerverbundes in Artikel 3 Nr. 1 dient einer rückwirkenden Anpassung der Berechnungsgrundlagen für den Kommunalen Finanzausgleich an die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Der Gesetzentwurf sieht ein Inkrafttreten dieser Regelung ab dem 1. Januar 2021 vor, obwohl die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bereits zum 1. Januar 2020 in Kraft trat. Der Ausschuss empfiehlt daher eine Änderung.