

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR
DEMOKRATIE, EUROPA UND GLEICHSTELLUNG
Hansastraße 4 | 01097 Dresden

Sächsisches Staatsministerium
des Innern
poststelle@smi.sachsen.de

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts

hier: Stellungnahme des Sächsischen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 des Sächsischen Normenkontrollratsgesetzes (SächsNKRGG)

Der Sächsische Normenkontrollrat hat den oben genannten Entwurf geprüft.

1. Zusammenfassung

Haushaltsauswirkungen	
davon Freistaat	keine Auswirkungen
davon Kommunen	jährlich 10 Mio. Euro
Erfüllungsaufwand	sehr geringe Reduzierung des
Bürgerinnen und Bürger	Zeitaufwandes
Erfüllungsaufwand Wirtschaft	keine Auswirkungen
Erfüllungsaufwand Verwaltung	
davon Freistaat	
einmaliger Personalaufwand	10.000 Euro
einmaliger Sachaufwand	1.000 Euro
davon Kommunen	nicht vollständig quantifizierte
	Belastungen
jährlicher Personalaufwand	2.000 Euro
jährlicher Sachaufwand	1,6 Mio. Euro
einmaliger Personalaufwand	70.000 Euro
einmaliger Sachaufwand	8.000 Euro
Weitere Wirkungen	keine

Ihre Ansprechpartnerin
Frau Silke Schlosser

Durchwahl
Telefon +49 351 564-16204
Telefax +49 351 564-16209

nkr@smj.justiz.sachsen.de

Ihr Zeichen
22-2201/6/6-2021/44885

Ihre Nachricht vom
20. Mai 2021

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
1030/176/80-NKR

Dresden,
9. Juli 2021



» JUSTIZVOLLZUGSBEAMTE
WWW.JOB-MIT-J.DE

Hausanschrift:
Sächsisches Staatsministerium
der Justiz und für Demokratie,
Europa und Gleichstellung
Hansastraße 4
01097 Dresden

www.justiz.sachsen.de/smj

Verkehrsverbindung:
Zu erreichen mit
ÖPNV und Fernverkehr
(Bahnhof Neustadt)

Parken und behinderten-
gerechter Zugang über
Einfahrt Hansastraße 4

Hinweise zum **Datenschutz** erhalten Sie
auf unserer Internetseite. Auf Wunsch
senden wir Ihnen diese Hinweise auch
zu.

Per E-Mail kein Zugang für elektronisch
signierte sowie verschlüsselte
elektronische Nachrichten; nähere
Informationen zur elektronischen
Kommunikation mit dem Sächsischen
Staatsministerium der Justiz und für
Demokratie, Europa und Gleichstellung
unter <https://www.justiz.sachsen.de/E-Kommunikation-SMJ>

Das Ressort wird um eine Anpassung der Darstellung des Erfüllungsaufwandes gebeten.

Unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung wird darauf hingewiesen, dass mit der Gesetzesänderung in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen wird, Standards gesetzt werden und dadurch erheblicher Erfüllungsaufwand und Haushaltsausgaben in nicht unerheblichem Umfang in den Kommunen entstehen. Es wird darum gebeten, zu prüfen, ob die einzelnen Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung erforderlich und angemessen sind.

Zudem werden digitalisierte Lösungen für die Bürgerbeteiligung angemahnt.

2. Im Einzelnen

2.1. Regelungsinhalt

Mit dem Regelungsvorhaben will das Staatsministerium des Innern unter anderem:

- die Erweiterung der Beteiligung von Bürgern an kommunalpolitischen Entscheidungen,
- die Einführung des Grundsatzes der Hauptamtlichkeit von Bürgermeistern auch in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern,
- die Ausbringung eines pauschalen Ehrensoldes für ehemalige ehrenamtliche Bürgermeister,
- sowie die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens im Kommunalwahlrecht,
- eine einmalige Berichtspflicht an den Landtag

regeln.

2.2. Darstellung des Staatsministeriums des Innern

Laut Ressort dürfte sich der Erfüllungsaufwand von Bürgerinnen und Bürgern verringern.

Die Regelungen haben keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

Für die Kommunen ergibt sich ein Erfüllungsaufwand in Höhe von 2.250 Euro aus der verpflichtenden Durchführung von Bürgerentscheiden bei Gebietsänderungen durch Vereinbarung gemäß § 8a Absatz 3 SächsGemO-E. Der aufgrund der verpflichtenden Durchführung von zwei Einwohnerversammlungen im Jahr entstehende Erfüllungsaufwand ist nicht bezifferbar (§ 22 Absatz 1 Satz 2 SächsGemO-E).

Durch das nunmehr auch den Fraktionen zustehende Akteneinsichtsrecht kann den Kommunen ein geringfügiger Mehraufwand entstehen. Der Mehraufwand ist allerdings nicht bezifferbar, da nicht eingeschätzt werden kann, wie oft und in welchem Umfang von diesem Akteneinsichtsrecht Gebrauch gemacht werden wird (§ 28 Absatz 5 Satz 1 SächsGemO-E).

Da nunmehr alle Gemeinden gemäß § 35a Absatz 3 Satz 1 SächsGemO-E dazu verpflichtet werden, den Fraktionen eine angemessene sächliche und personelle Mindestausstattung zu gewähren, kann es bei Gemeinden unter 30.000 Einwohnern, sofern sie ihren Fraktionen bisher noch keine Finanzierung gewährt haben, zu einem nicht bezifferbaren Erfüllungsaufwand kommen.

Durch die grundsätzliche Verpflichtung der Gemeinden, sofern diese über eine Internetseite verfügen, zukünftig gemäß § 36b SächsGemO-E die Beratungsunterlagen für öffentliche Gemeinderatssitzungen auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen, kann ein geringfügiger personeller Mehraufwand entstehen, sofern in diesem Zusammenhang Maßnahmen zur Wahrung des Datenschutzes erforderlich werden. Darüber hinaus kann ein personeller und sachlicher Mehraufwand für die Gemeinden für die Vervielfältigung der Beratungsunterlagen zur Auslegung für die Öffentlichkeit bei Gemeinderatssitzungen entstehen.

Mit Inkrafttreten der Neufassung des § 51 Absatz 2 SächsGemO-E werden die Bürgermeister in allen Gemeinden grundsätzlich hauptamtlich tätig sein. Sollten zukünftig alle Bürgermeister hauptamtlich tätig sein, würden sich die Mehrausgaben auf insgesamt 8.500.011 Euro belaufen.

Die Auswirkungen der Änderungen in der Sächsischen Gemeindeordnung auf den Erfüllungsaufwand gelten für die Landkreise entsprechend.

Die ausdrückliche Verankerung einer Informationspflicht in § 16 Absatz 5 SächsKomZG-E und in § 52 Absatz 4 SächsKomZG-E, dürfte für die Verwaltung nicht zu einem nennenswerten Mehraufwand führen, da schon bisher im Rahmen des Weisungsrechts Informationen grundsätzlich weitergeleitet werden mussten.

Die Änderung in § 25 KomWG-E stellt eine Erleichterung für die Wahlberechtigten dar, die nicht die Verletzung eigener Rechte geltend machen. Ihrem Einspruch müssen keine weiteren Wahlberechtigten beitreten. Der Prüfungsumfang der Rechtsaufsichtsbehörde wird durch die Änderung nur unwesentlich tangiert. Für sie entfällt die Prüfung, ob die erforderliche Anzahl der Beitretenden den Einspruch unterstützen. Dieser Erleichterung steht ggf. eine geringfügig erhöhte Anzahl von Einsprüchen gegenüber.

Durch die Einführung des Ehrensolds für ehemalige ehrenamtliche Bürgermeister in § 155b SächsBG-E entsteht für die Gemeinden ein entsprechender Erfüllungsaufwand. Bei einem monatlichen Ehrensold in Höhe von geplanten 100 Euro ergibt sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand für die Kommunen in Höhe von insgesamt 1.492.800 Euro (100 Euro x 12 Monate x 1.244 ehrenamtliche Bürgermeister). Weiterhin fällt bei den Gemeinden ein nicht ermittelbarer Erfüllungsaufwand bei der erstmaligen Festsetzung des Ehrensolds an. In jedem darauffolgenden Kalenderjahr fallen noch jährlich Kosten für die Anpassung der Höhe des Ehrensolds an die gestiegenen Lebenshaltungskosten an. Alternativ kann die Gemeinde die Aufgabe der Berechnung und der Auszahlung des Ehrensolds gegen Entgelt auf den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen übertragen. Die Höhe der Gebühren des Kommunalen Versorgungsverband Sachsen ist nicht bekannt.

Durch die Einführung der grundsätzlichen Hauptamtlichkeit der Bürgermeister sowie durch den Ehrensold entsteht dem Kommunalen Versorgungsverband ein Mehraufwand. Dieser ist allerdings nicht bezifferbar, da nicht einschätzbar ist, wie viele Gemeinden von der Option der Beibehaltung der Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters bzw. von der Möglichkeit, die Auszahlung des Ehrensolds auf den Kommunalen Versorgungsverband zu übertragen, Gebrauch machen werden.

2.3. Haushaltsauswirkungen

Laut dem Kostenblatt des Ressorts kommt es ab dem Jahr 2022 zu Haushaltsausgaben in Höhe von ca. 10 Mio. Euro bei den Gemeinden und Kreisfreien Städten.

2.4. Erfüllungsaufwand

Das Prüfungsrecht des Sächsischen Normenkontrollrates ergibt sich aus § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SächsNKRG.

Die Staatsregierung beabsichtigt, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die im Koalitionsvertrag für die 7. Legislaturperiode vereinbarte Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung umzusetzen. Die unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten zu begrüßende verbesserte Beteiligung der Bürger an kommunalpolitischen Entscheidungen und die Stärkung der Rechte der Fraktionen in den kommunalen Gremien stellen aber zugleich mit ihren verpflichtenden Vorgaben auch einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar, der Entscheidungsspielräume der Kommunen über die organisatorische Ausgestaltung vor Ort einschränkt und zusätzliche Bürokratie schafft. So wirkt beispielsweise die Pflicht, Beratungsunterlagen für die Öffentlichkeit zu vervielfältigen und auszulegen im digitalen Zeitalter nicht nur anachronistisch, sie führt angesichts der mitunter notwendigen Beifügung von großformatigen und umfangreichen Plänen zu erheblichem sächlichen und personellen Mehraufwand. Es wäre wünschenswert, dass die Staatsregierung deutlich macht, warum sie diese Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung für erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne hält.

2.4.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die Änderung in § 8a Absatz 3 SächsGemO-E führt zu einer sehr geringen Reduzierung des Erfüllungsaufwandes von Bürgerinnen und Bürgern, da sich für diese bei Bürgerentscheiden bei Gebietsänderungen durch die Möglichkeit der Abstimmung durch „Ankreuzen“ der Aufwand im Gegensatz zur Abgabe einer Stellungnahme verringert.

Die Änderung in § 25 KomWG-E stellt eine Erleichterung für die Wahlberechtigten dar, die nicht die Verletzung eigener Rechte geltend machen. Ihrem Einspruch müssen keine weiteren Wahlberechtigten beitreten.

2.4.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Regelungen haben keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

2.4.3. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

2.4.3.1. Erfüllungsaufwand des Freistaates

Dem Staatsministerium des Innern und der Landesdirektion Sachsen entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand durch die Berichte an den Landtag gemäß § 96a Absatz 2 Satz 2 und § 97 Absatz 7 SächsGemO-E. Das Ressort schätzt auf Nachfrage des Sächsischen Normenkontrollrates einen einmaligen Personalaufwand in Höhe von 40 Stunden LG/EE 2.2 und 40 Stunden LG/EE 2.1 beim Staatsministerium des Innern sowie 20 Stunden LG/EE 2.2 und 40 Stunden LG/EE 2.1 bei der Landesdirektion Sachsen. Insgesamt entstehen ein einmaliger Personalaufwand in Höhe von 9.830 Euro sowie ein einmaliger Sachaufwand in Höhe von 1.102 Euro.

Durch die Änderung in § 25 KomWG-E reduziert sich der Prüfungsumfang der Rechtsaufsichtsbehörde. Für sie entfällt die Prüfung, ob die erforderliche Anzahl der Beitretenden den Einspruch unterstützen. Dieser Erleichterung steht eine erhöhte Anzahl von Einsprüchen gegenüber.

2.4.3.2. Erfüllungsaufwand der Kommunen

Für die Kommunen ergibt sich ein Erfüllungsaufwand in Höhe von 2.250 Euro aus der verpflichtenden Durchführung von Bürgerentscheiden bei Gebietsänderungen durch Vereinbarung gemäß § 8a Absatz 3 SächsGemO-E. Unter der Annahme, dass jährlich ein solcher Bürgerentscheid stattfindet, entstehen ein jährlicher Personalaufwand in Höhe von 2.000 Euro und ein jährlicher Sachaufwand in Höhe von 250 Euro.

Durch die Neufassung des § 21 Absatz 2 SächsGemO-E, § 19 Absatz 2 SächsLKrO-E wird nunmehr geregelt, dass den dort genannten Gremienmitgliedern eine zusätzliche pauschale Entschädigung für den erforderlichen Zeitaufwand für die Gremiensitzungen sowie deren Vor- und Nachbereitung zu gewähren ist. Ferner werden die Stadtbezirksbeiräte in den Kreis der begünstigten Gremien aufgenommen. Durch die erforderlichen Satzungsänderungen, die zusätzlichen pauschalen Entschädigungen und den zusätzlichen Auszahlungsaufwand entsteht nicht quantifizierter Erfüllungsaufwand.

Gemäß § 22 Absatz 1 Satz 2 SächsGemO-E sind künftig zwei Einwohnerversammlungen im Jahr durchzuführen. Der entstehende Erfüllungsaufwand ist nicht quantifiziert. Auch durch die Absenkung des Einwohneranteils, welcher die Durchführung einer Einwohnerversammlung verlangen kann, kann es zu einer häufigeren Durchführung von Einwohnerversammlungen kommen. Die Absenkung der Quoren in § 23 Satz 2 in Verbindung mit § 22 Absatz 2 Satz 3 SächsGemO-E, § 20 Absatz 1 Satz 3 SächsLKrO-E kann ebenso zu einer höheren Anzahl von Einwohneranträgen und somit zu einem Mehraufwand führen.

Auch bei der Absenkung der Quoren für ein Bürgerbegehren in § 25 Absatz 1 Satz 2 SächsGemO-E, § 21 Absatz 1 Satz 2 SächsLKrO-E kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies zu einer höheren Anzahl von Bürgerentscheiden und damit zu einem höheren Erfüllungsaufwand führt.

Durch das nunmehr gemäß § 28 Absatz 5 Satz 1 SächsGemO-E, § 24 Absatz 5 SächsLKrO-E auch den Fraktionen zustehende Akteneinsichtsrecht entsteht ein nicht quantifizierter Mehraufwand.

Die Regelung in § 35a Absatz 1 Satz 1 SächsGemO-E, § 31a Absatz 1 Satz 1 SächsLKrO-E wonach künftig mindestens zwei Personen und fünf Prozent der Mitglieder des Gemeinderats oder Kreistags eine Fraktion bilden können, kann dazu führen, dass mehr Fraktionen gebildet werden und somit mehr Erfüllungsaufwand durch die Fraktionsfinanzierung entsteht. Da nunmehr alle Gemeinden gemäß § 35a Absatz 3 Satz 1 SächsGemO-E dazu verpflichtet werden, den Fraktionen eine angemessene sächliche und personelle Mindestausstattung zu gewähren, kommt es bei Gemeinden unter 30.000

Einwohnern, sofern sie ihren Fraktionen bisher noch keine Finanzierung gewährt haben, zu einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand.

Durch die grundsätzliche Verpflichtung der Gemeinden und Landkreise, sofern diese über eine Internetseite verfügen, zukünftig gemäß § 36b SächsGemO-E, § 32b SächsLKrO-E die Beratungsunterlagen für öffentliche Gemeinderats- und Kreistagssitzungen auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen, entsteht ein Mehraufwand. Darüber hinaus entsteht Personal- und Sachaufwand für die Vervielfältigung der Beratungsunterlagen zur Auslegung für die Öffentlichkeit bei Gemeinderats- und Kreistagssitzungen.

Mit Inkrafttreten der Neufassung des § 51 Absatz 2 SächsGemO-E könnten die Bürgermeister in allen Gemeinden grundsätzlich hauptamtlich tätig sein. Dabei entstehen den Gemeinden gegenüber den jetzigen Kosten für die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Bürgermeister Mehrausgaben für die Besoldung der hauptamtlichen Bürgermeister sowie für die Verwaltungskosten des Kommunalen Versorgungsverbandes (KVS) für die Gewährung der Beihilfe. Die Beamtenalimention stellt grundsätzlich keinen Erfüllungsaufwand dar, sondern Haushaltsmehrausgaben der Kommunen. Den Gemeinden entstehen für die an den KVS für die Beihilfe zu entrichtende Pauschale Kosten in Höhe von 2.500 Euro. Darin enthalten sind die Kosten für die Beihilfe in Höhe von jährlich 1.950 Euro sowie Verwaltungskosten in Höhe von 550 Euro pro hauptamtlichem Bürgermeister im Jahr. Sollten zukünftig alle Bürgermeister hauptamtlich tätig sein, würde sich der zusätzliche Sachaufwand bei derzeit noch 125 ehrenamtlichen Bürgermeistern auf insgesamt 68.750 Euro / jährlich belaufen.

Die Änderung in § 96a Absatz 2 SächsGemO-E führt durch die Entlastung der Gemeinden von der sogenannten „Hinwirkungspflicht“ zu einer nicht quantifizierten Reduzierung des Erfüllungsaufwandes.

Auf kommunaler Ebene entsteht laut Ressort bei den 13 Rechtsaufsichtsbehörden ein einmaliger Personalaufwand von jeweils 20 Stunden LG/EE 2.2 und jeweils 40 Stunden LG/EE 2.1 durch die Zuarbeit an das Staatsministerium des Innern zu den Berichten an den Landtag gemäß § 96a Absatz 2 Satz 2, § 97 Absatz 7 SächsGemO-E. Mithin

entstehen ein einmaliger Personalaufwand in Höhe von 52.910 Euro und ein einmaliger Sachaufwand in Höhe von 6.139 Euro (780 Stunden x 7,87 Euro Sachkosten gemäß VwV Kostenfestlegung). Für die untere kommunale Ebene werden der Personal- und der Sachaufwand vom Ressort anteilig auf ein Drittel des vorgenannten Teil-Umfangs geschätzt, was einem einmaligen Personalaufwand in Höhe von 17.637 Euro und einem einmaligen Sachaufwand in Höhe von 2.046 Euro entspricht.

Die Änderung des § 56 Absatz 3 Satz 2 SächsKomZG-E ermöglicht die vorzeitige Abwahl des Verbandsvorsitzenden und kann somit einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Vorbereitung und Durchführung entsprechender Ab- und vorzeitiger Neuwahlen verursachen.

Durch die Änderung in § 25 KomWG-E reduziert sich der Prüfungsumfang der Rechtsaufsichtsbehörde. Für sie entfällt die Prüfung, ob die erforderliche Anzahl der Beitretenden den Einspruch unterstützen. Dieser Erleichterung steht eine erhöhte Anzahl von Einsprüchen gegenüber.

Durch die Einführung des Ehrensolds von monatlich 100 Euro für ehemalige ehrenamtliche Bürgermeister in § 155b SächsBG-E entsteht für die Gemeinden ein jährlicher Sachaufwand in Höhe von 1.492.800 Euro (100 Euro x 12 Monate x 1.244 ehrenamtliche Bürgermeister). Weiterhin fällt bei den Gemeinden ein einmaliger Personalaufwand für die erstmalige Ermittlung der Anspruchsberechtigten und die Prüfung der Anträge an. Ein jährlicher Personalaufwand entsteht für die Auszahlung und für die Anpassung der Höhe des Ehrensolds an die gestiegenen Lebenshaltungskosten. Sofern die Gemeinden die Aufgabe der Berechnung und der Auszahlung des Ehrensolds auf den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen übertragen, fallen hierfür Gebühren an.

Durch die Einführung der grundsätzlichen Hauptamtlichkeit der Bürgermeister sowie durch den Ehrensold entsteht dem Kommunalen Versorgungsverband ein Mehraufwand.

2.5. Weitere Wirkungen

Keine.



3. Bewertung durch den Sächsischen Normenkontrollrat

Das Ressort wird um eine Anpassung der Darstellung des Erfüllungsaufwandes gebeten.

Unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung wird darauf hingewiesen, dass mit der Gesetzesänderung in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen wird, Standards gesetzt werden und dadurch erheblicher Erfüllungsaufwand und Haushaltsausgaben in nicht unerheblichem Umfang in den Kommunen entstehen. Es wird darum gebeten, zu prüfen, ob die einzelnen Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung erforderlich und angemessen sind.

Zudem werden digitalisierte Lösungen für die Bürgerbeteiligung angemaht.

gez. Czupalla

Vorsitzender und Berichterstatter