

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innenausschusses (2. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
- Drucksache 2/3238 -

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das
Land Mecklenburg-Vorpommern
- 3. ÄndG KV M-V -

und dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und SPD
- Drucksache 2/3283 -

A. Problem

Unmittelbar nach dem Wirksamwerden des Beitritts u. a. des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 haben sich zahlreiche Gemeinden und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern auf der Grundlage des Zweckverbandsgesetzes vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juli 1941 (RGBl. I S. 464) zu Zweckverbänden zusammengeschlossen. Dies diene einer sachgerechten und wirtschaftlichen Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben.

Grundlage des Zusammenschlusses aufgrund des Reichsrechtes war die Rechtsauffassung, daß das Zweckverbandsgesetz nach den grundgesetzlichen Überleitungsvorschriften (Artikel 123 i.V.m. Artikel 70 Grundgesetz) ab dem 3. Oktober 1990 bis zum Erlaß eigener landesrechtlicher Regelungen in den neuen Bundesländern als Landesrecht fortgalt. Hiervon ging auch der Landesgesetzgeber aus, indem er das Zweckverbandsgesetz mit § 177 Abs. 3 Nr. 3 der Kommunalverfassung vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249), geändert durch Gesetz vom 13. November 1995 (GVOBl. M-V S. 537), aufhob.

Diese Rechtsauffassung kann infolge entgegengesetzter Rechtsprechung nicht mehr als völlig gesichert angesehen werden. Das Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat mit Urteil vom 3. Juli 1997 (Az.: LVG 1/97) die Fortgeltung des Reichsrechts in den neuen Bundesländern sowie die Möglichkeit verneint, auf der Grundlage der Kommunalverfassung DDR vom 17. Mai 1990 (Gbl. I S. 255) Zweckverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu bilden.

Diese Rechtsauffassung wird zwar von anderen Gerichten und wissenschaftlichen Gutachten nicht geteilt. Gleichwohl ist eine Rechtsunsicherheit entstanden, die die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung der Kommunen insbesondere in den Bereichen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung erheblich belastet. Z. B. ist das Recht der Zweckverbände, Gebühren zu erheben, in Frage gestellt.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der rechtsaufsichtlichen Tätigkeit festgestellt, daß bei der Bildung von Zweckverbänden auf der Grundlage des Zweckverbandsgesetzes Fehler gemacht wurden bzw. die Rechtmäßigkeit bestimmter Verfahrensschritte durch erstinstanzliche verwaltungsgerichtliche Entscheidungen in Zweifel gezogen wurde.

B. Lösung

Die entstandene Rechtsunsicherheit erfordert die Klarstellung, daß die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes für Zweckverbände, die in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum Ablauf des 11. Juni 1994 gebildet wurden, gelten.

Um die Zweckverbände auf eine sichere rechtliche Grundlage zu stellen und damit das Vertrauen des Rechtsverkehrs in die Existenz der Verbände zu schützen, ist es geboten, die Form- und Verfahrensfehler nachträglich zu heilen. Der vorliegende Entwurf trägt diesen Erfordernissen Rechnung.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD auf Drucksache 2/3238 in der aus der nachfolgenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Schwerin, den 03. Dezember 1997

Der Innenausschuß

Siegfried Friese

Vorsitzender und Berichterstatter

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern - 3. ÄndG KV M-V - auf Drucksache 2/3238 mit den Beschlüssen des Innenausschusses (2. Ausschuß) ^{*)}

Entwurf	Beschlüsse des 2. Ausschusses
<p>Entwurf eines <u>Dritten</u> Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern - <u>3.</u> ÄndG KV M-V -</p>	<p>Entwurf eines <u>Zweiten</u> Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern - <u>2.</u> ÄndG KV M-V -</p>
<p>Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:</p>	<p>Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:</p>
<p>Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249), geändert durch Gesetz vom <u>13.</u> November <u>1995</u> (GVOBl. M-V S. <u>537</u>) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 24. September 1997 wird wie folgt geändert:</p>	<p>Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 1997 (GVOBl. M-V S. 694) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 24. September 1997 wird wie folgt geändert:</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. In dem Inhaltsverzeichnis wird nach § 170 die neue Überschrift „§ 170 a Unbeachtlichkeit von Rechtsfehlern bei der Bildung von Zweckverbänden“ eingefügt. 2. Nach § 170 wird folgender neuer § 170 a eingefügt: 	<ol style="list-style-type: none"> 1. unverändert 2. Nach § 170 wird folgender neuer § 170 a eingefügt:

^{*)} Die vom Innenausschuß gegenüber

- dem Text des Gesetzentwurfes der Fraktion der SPD beschlossenen Änderungen und Streichungen sind in der linken Spalte durch Unterstreichung gekennzeichnet, während die jeweilige Neufassung des Textes in der rechten Spalte durch Fettdruck hervorgehoben wird.
- den Überschriften des Gesetzentwurfes der Fraktion der SPD erfolgten Änderungen sind in der rechten Spalte durch Unterstreichung gekennzeichnet.

Entwurf

„§ 170 a Unbeachtlichkeit von Rechtsfehlern bei der Bildung von Zweckverbänden

(1) Für Zweckverbände, die in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum Ablauf des 11. Juni 1994 gebildet worden sind, gelten die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juli 1941 (RGBl. I S. 464). Eine Verletzung von Form- und Verfahrensvorschriften nach dem Zweckverbandsgesetz über die Bildung von Zweckverbänden ist unbeachtlich. Dies gilt insbesondere für die Verletzung von Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung.

(2) Einem Beschluß über die Bildung des Zweckverbandes unter Feststellung der Verbandssatzung nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes wird die Genehmigung der Zweckverbandssatzung durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde gleichgestellt. Gleichgestellt wird auch die Genehmigung der Zweckverbandsbildung, sofern die Verbandssatzung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde zuvor angezeigt worden war.

(3) Für die Feststellung der Verbandssatzung nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes ist es unerheblich, ob die Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder oder von ihnen vereinbarungsgemäß entsandte Vertreter die Verbandssatzung beschlossen haben. Beschlüsse der Vertreter vor der Entstehung des Zweckverbandes sind wirksam, soweit sie von der Feststellung umfaßt waren oder im Fall des Absatzes 2 Satz 2 die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde keine rechtlichen Bedenken geltend gemacht hat.

Beschlüsse
des 2. Ausschusses**„§ 170 a Unbeachtlichkeit von Rechtsfehlern bei der Bildung von Zweckverbänden**

(1) Für Zweckverbände, die in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum Ablauf des 11. Juni 1994 gebildet worden sind, **haben bis zu dem zuletzt genannten Zeitpunkt** die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juli 1941 (RGBl. I S. 464) **gegolten**. Eine Verletzung von Form- und Verfahrensvorschriften nach dem Zweckverbandsgesetz über die Bildung von Zweckverbänden ist unbeachtlich. Dies gilt insbesondere für die Verletzung von Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung.

(2) unverändert

(3) Für die Feststellung der Verbandssatzung nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes ist es unerheblich, ob die Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder oder von ihnen vereinbarungsgemäß entsandte Vertreter die Verbandssatzung beschlossen haben. Beschlüsse der Vertreter vor der Entstehung des Zweckverbandes sind wirksam, soweit sie von der Feststellung umfaßt waren oder im Fall des Absatzes 2 Satz 2 die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde keine rechtlichen Bedenken geltend gemacht hat. **Dies gilt nicht für kommunale Körperschaften, die bis zum 30. Juni 1997 beschlossen haben, aus dem Zweckverband auszutreten.**

Entwurf	Beschlüsse des 2. Ausschusses
(4) Ist die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes unterblieben, so gilt als Zeitpunkt des Entstehens des Verbandes der auf die öffentliche Bekanntmachung der Verbandssatzung folgende Tag, sofern diese keinen späteren Zeitpunkt bestimmt.	(4) unverändert
(5) Ist die öffentliche Bekanntmachung der Verbandssatzung vollständig oder teilweise unterblieben, so gilt als Zeitpunkt des Entstehens des Verbandes der auf die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes folgende Tag, sofern in der Verbandssatzung oder in dem Beschluß kein späterer Zeitpunkt bestimmt ist.	(5) unverändert
(6) Ist die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes und der Verbandssatzung vollständig unterblieben, so gilt als Zeitpunkt des Entstehens des Verbandes unbeschadet des Absatzes 7 der auf die öffentliche Bekanntmachung der ersten Satzung zur Änderung der Verbandssatzung oder der ersten sonstigen Satzung des Verbandes folgende Tag. Diese Satzungen sind auch dann wirksam, wenn die Beschlußfassung und die öffentliche Bekanntmachung vor der Entstehung des Verbandes erfolgt sind.	(6) unverändert

(7) Der Verband hat die vollständig oder teilweise unterbliebene öffentliche Bekanntmachung der Verbandssatzung und aller bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgten Änderungen auf eigene Kosten unverzüglich nachzuholen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann hierfür eine Frist bestimmen. Ist die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses und der Verbandssatzung vollständig unterblieben, entsteht der Zweckverband zu dem in Absatz 6 bestimmten Zeitpunkt erst mit der Nachholung der Bekanntmachung. Die Bekanntmachung erfolgt in dem allgemeinen amtlichen Bekanntmachungsblatt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde.

(7) unverändert

Entwurf	Beschlüsse des 2. Ausschusses
(8) Die Absätze 2 bis 7 gelten für die Aufnahme und das Ausscheiden einzelner Verbandsmitglieder sowie für sonstige Änderungen der Verbandssatzung entsprechend.	(8) unverändert
(9) Die öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes und der Verbandssatzung ist nicht deshalb fehlerhaft, weil sie nicht im amtlichen Bekanntmachungsblatt der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde erfolgt ist. Das gleiche gilt für den Fall, daß die öffentliche Bekanntmachung nicht durch die Rechtsaufsichtsbehörde, sondern durch den Zweckverband veranlaßt wurde.	(9) unverändert
(10) Ein Verwaltungsakt, der von einem ursprünglich nicht wirksam entstandenen Verband zu einem Zeitpunkt erlassen worden ist, in dem dieser Verband nach Maßgabe der Absätze 1 bis 9 als entstanden gilt, gilt als bekanntgegeben mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, im Falle des Absatzes 7 Satz 3 mit der Nachholung der Bekanntmachung, soweit die Voraussetzungen für die Bekanntgabe im übrigen vorliegen. Rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen bleiben unberührt.	(10) unverändert
<u>(11) Für die Bildung von Sparkassenzweckverbänden ist unerheblich, ob der Beschluß nach § 11 Abs. 1 des Zweckverbandsgesetzes von der Sparkassenaufsichtsbehörde oder von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde gefaßt worden ist.“</u>	entfällt

Bericht des Abgeordneten Siegfried Friese

I. Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern auf Drucksache 2/3238 und der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD auf Drucksache 2/3283 sind vom Landtag in seiner 71. Sitzung am 12. November 1997 in Erster Lesung beraten und federführend an den Innenausschuß überwiesen worden. Wegen der großen Bedeutung der zu regelnden Materie hat der Innenausschuß in seiner 76. Sitzung am 24. November 1997 hierzu eine öffentliche Anhörung durchgeführt. An der Anhörung haben der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e.V., der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e.V., die Gemeinde Lalendorf, die Gemeinde Gülzow, der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Landtag von Sachsen-Anhalt sowie Rechtsanwalt Stephan Voigt teilgenommen. Nach Durchführung des Expertengesprächs hat der Innenausschuß in zwei weiteren Sitzungen über den Gesetzentwurf beraten.

II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innenausschusses

1. Ergebnisse der Anhörung

Die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den Stellungnahmen und Beiträgen für die öffentliche Anhörung am 24. November 1997 werden im folgenden aufgeführt.

Rechtsanwalt Stephan Voigt bezweifelte im Rahmen der Anhörung, ob durch den Gesetzentwurf die Rechtssicherheit für die Zweckverbände in Mecklenburg-Vorpommern erreicht werden könne, da die Rechtsprechung zu diesem Gesetz als differenziert möglich erscheine. Möglicherweise sei das Land Mecklenburg-Vorpommern in dem Teil, in dem geregelt werde, daß das Reichszweckverbandsgesetz für einen bestimmten Zeitraum Geltung habe, nicht zur Gesetzgebung kompetent. Diese Frage sei vom Land nur zu regeln, wenn nicht ausdrücklich eine Bundeskompetenz vorgehe. Die Bundeskompetenz erscheine hier möglicherweise vertretbar, da das Thema der Fortgeltung des Reichszweckverbandsgesetzes von gesamtstaatlicher Bedeutung sei. Es könne nicht angenommen werden, daß das Reichszweckverbandsgesetz in der ehemaligen DDR gegolten habe, da dort eigenes Recht geschaffen worden sei. Besondere Rechtmäßigkeitsanforderungen bestünden in bezug auf den Schutz des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung. Der Schutzbereich sei berührt, da die Übertragung eigener Aufgaben auf die Zweckverbände betroffen sei. Möglicherweise sei sogar ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht gegeben, da Gründungsfehler erfaßt würden, die über Formfehler bei Bekanntmachungsfragen hinausgingen und Beteiligungsfehler beträfen. Nach dem Heilungsgesetz würde faktisch ein Pflichtzweckverband existieren, eventuell entgegen oder ohne eine ausdrückliche Willenserklärung der Gemeinden. Der Gesetzentwurf müsse sich auch am Verhältnismäßigkeitsprinzip messen lassen. Ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung sei nur zulässig, wenn kein milderes Mittel gewählt werden könnte.

Ein milderes Mittel wäre die Neugründung bei Beteiligungsfehlern. Hierzu sei eine Einzelfallprüfung von Zweckverband zu Zweckverband nötig. Zur Frage der Rückwirkung sei festzustellen, daß es keinen Rechtsschein darin gebe, daß Verstöße gegen Gesetze, wenn diese als anwendbar gelten sollten, unbeachtlich seien. Es existiere hier kein Vertrauensschutz. Alle Verstöße gegen Gesetze müßten auch sanktioniert werden, oder die Konsequenzen müßten durch neue selbständige Gemeinderatsbeschlüsse erfolgen. Auch hier sei eine Einzelfallprüfung notwendig. Insgesamt fehle dem Gesetz eine Öffnungsklausel zu einer solchen Einzelfallprüfung. Für den Fall, daß das Gesetz so nicht gültig wäre oder durch die Rechtsprechung das Gesetz in der Anwendung von Fall zu Fall unterschiedlich ausgelegt würde, werde die Rechtsunsicherheit erhöht.

Nach Auffassung des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt war das Reichszweckverbandsgesetz am 02. Oktober 1990 nicht mehr Bestandteil der Rechtsordnung der DDR und gehörte daher nicht zu den Vorschriften, die das Land Mecklenburg-Vorpommern am 03. Oktober 1990 auf seinem Territorium vorgefunden habe. Die Konsequenz daraus sei, daß in Mecklenburg-Vorpommern Zweckverbände nicht auf der Grundlage des RZVG hätten errichtet werden können. Ungeachtet der Frage, ob das RZVG überhaupt gegolten habe, seien Zweckverbände jedenfalls nicht wirksam errichtet worden, wenn und soweit die vom RZVG verbindlich vorgegebenen Verfahrens- und Kurationsregelungen tatsächlich gar nicht eingehalten worden seien. Die rückwirkende Heilung im Sinne des Gesetzentwurfes werfe verschiedene Probleme auf. Zweckverbände gehörten als Körperschaften des öffentlichen Rechts zur Staatsverwaltung. Sie seien Erscheinungsformen der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung und hätten Behördencharakter. Demzufolge führte eine rückwirkende Heilung von Gründungsvorgängen, die im realen Zeitverlauf fehlgeschlagen seien, zur rückwirkenden Etablierung (neuer) staatlicher Behörden einschließlich der damit notwendigerweise verbundenen Zuständigkeitsveränderungen im Behördenapparat. Dies werde rechtlich nicht für zulässig gehalten. Als staatliche Behörden übten die Zweckverbände, jedenfalls soweit es um die Anforderungen öffentlicher Aufgaben gehe, Eingriffsverwaltung aus. Das heißt, sie betätigten sich auf einem Sektor staatlicher Tätigkeit, für den der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, und das heiße hier in seiner Ausprägung als Vorbehalt des Gesetzes, uneingeschränkt gelte. Vorbehalt des Gesetzes heiße, daß für jeden staatlichen Eingriff eine gesetzliche Grundlage vorhanden sein müsse, und zwar prinzipiell zu dem Zeitpunkt, an dem der Eingriff vorgenommen werde. Eine rückwirkende Heilung würde diesen Anforderungen nicht gerecht. Die angestrebte Heilung von Vertretungsmängeln würde eine nachträgliche und partielle Aufhebung der kommunalverfassungsrechtlichen Vertretungsvorschriften bedeuten. Damit würde der vorliegende Gesetzentwurf geltendes Kommunalverfassungsrecht materiell abändern. Zum anderen bedeute dies, daß im Rahmen der Zweckverbandsbildung den Gemeinden Verpflichtungen durch andere als die nach den kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften ausschließlich vertretungsbefugten Organen auferlegt werden könnten. Zu bedenken sei auch, daß mit einer rückwirkenden Inkraftsetzung von Vorschriften wie dem Absatz 3 des Gesetzentwurfes eine rückwirkende Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Regelungen verbunden wäre. Zu vermuten sei, daß ein solches Gesetz, das die üblichen Vertretungsregelungen nur in einer einzigen Hinsicht, der Errichtung eines Zweckverbandes durchbreche, auch die Grenzen, die verfassungsrechtlich dem sogenannten Einzelfallgesetz gezogen seien, überschreiten dürfte.

Aus der Sicht des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e.V. ist das Reichszweckverbandsgesetz trotz der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes Sachsen-Anhalt und Nebensätzen in Urteilen der Verwaltungsgerichte Mecklenburg-Vorpommern nach wie vor als Rechtsgrundlage für die Zweckverbandsgründung bis 1994 geeignet. Allerdings sei das RZVG insbesondere in Fragen der Bekanntmachung nicht wörtlich befolgt worden, so daß damit beim wichtigsten Publizitätsakt der Gründung aus heutiger Sicht Fehler entstanden seien, die die gesamte Gründung des Zweckverbandes als rechtlich zweifelhaft erscheinen ließen. Die Rechtsfolgen einer nicht wirksamen Gründung von Zweckverbänden seien dramatisch. Deswegen sei ein Heilungsgesetz unbedingt notwendig. Der Ansatz sollte dabei sein, daß Formfehler geheilt würden und Willenserklärungen gültig blieben. Ein Heilungsgesetz sollte also nicht eine Neugründung der Verbände verlangen oder neue Beitrittsbeschlüsse der Mitgliedsgemeinschaften. Wenn diese Beschlüsse in der Gründungsphase vorgelegen hätten, dann müßten sich die Gemeinden an ihre Willensbildung binden lassen. Insofern sei der neu eingefügte Satz 3 in Absatz 3 rechtlich problematisch. Hier werde nicht mehr die Willensbildung der Gründungsphase zum Maßstab genommen, sondern spätere Änderungen der Willensbildung. Damit werde die Aufgabenerfüllung nicht zum Maßstab genommen. Es gebe nämlich Austrittsverlangen, die für den Verband und für die Aufgabenerfüllung in diesem Bereich gut möglich seien, und andere Austrittsverlangen, die dazu führten, daß die Aufgabe Abwasserbeseitigung nicht mehr geleistet werden könne. Empfohlen werde die Streichung des Satzes 3 in Absatz 3 und statt dessen die Aufnahme des Satzes: „Das Recht zum Austritt der Gemeinden aus dem Zweckverband nach den gesetzlichen Bestimmungen bleibt unberührt.“ Zur Frage der kommunalen Selbstverwaltung sei festzustellen, daß diese bedeute, wichtige Entscheidungen selbst zu treffen. Sie bedeute aber auch, für diese Entscheidungen einzustehen. Alle Gemeinden, die beim Zweckverband eingetreten seien, hätten dies aufgrund der Beschlüsse ihrer gewählten Organe freiwillig getan. Nur um diese Fälle gehe es in Absatz 3. Es gehe nicht um Pflichtverbände. Wenn diese Gemeinden sich daran binden lassen müßten, sei dies das Normale und rechtlich unproblematisch. Die Gemeinden, die in keinem Zweckverband seien, seien von diesem Gesetz auch nicht betroffen. Insofern werde durch das Gesetz keine schützenswerte Rechtsposition der betroffenen Gemeinden berührt, jedenfalls nicht die kommunale Selbstverwaltung. Die Begründung für die Regelung in Absatz 10, wonach auch alle Bescheide der Verbände gegenüber ihren Bürgern für neu anfechtbar erklärt würden, überzeuge nicht. Es handele sich bei diesen Bescheiden um bestandskräftig gewordene Verwaltungsakte. Daß diese Verwaltungsakte wegen der Gründungsmängel der Zweckverbände rechtswidrig gewesen seien, sei durch die Bestandskraft gegenstandslos geworden. Die Zweckverbände seien nach außen mit einem klaren Rechtschein als Körperschaft getreten. Damit seien deren Bescheide voll bestandskräftig. Der Absatz 10 sei daher überflüssig, da er nur neue Verwirrung und Kosten schaffe.

Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V. hat ausdrücklich die Initiative begrüßt, einen § 170 a in die Kommunalverfassung einzufügen, der die Unbeachtlichkeit von Rechtsfehlern bei der Bildung von Zweckverbänden regelt. Er spreche sich für eine möglichst umfassende Heilung von Formfehlern aus. Zu bekräftigen sei die Rechtsauffassung, daß auch vor Inkrafttreten der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern am 12. Juni 1994 eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Bildung von Zweckverbänden bestanden habe. Die Ausführungen des Landesverfassungsgerichtes Sachsen-Anhalt zur Frage der Geltung des Reichszweckverbandsgesetzes überzeugten nicht.

Der Gesetzentwurf verletze nicht die den Gemeinden und Landkreisen verfassungsrechtlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsgarantie, da sich der vorgesehene § 170 a KV ausschließlich auf die Heilung von Verfahrensfehlern bei der Bildung von Zweckverbänden beschränke. Der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung werde ersichtlich nicht ausgehöhlt. Auch unter dem Blickwinkel möglicher Rückwirkung des Gesetzes ergäben sich keine durchgreifenden Bedenken. Ein schützenswerter Vertrauenstatbestand habe sich bei den betroffenen Kommunen nicht entwickelt. Begrüßt werde die Vorschrift in Absatz 3 des Entwurfes, da sie die erforderlichen Beschlußfassungen der Vertretungskörperschaften der Verbandsmitglieder über den Beitritt zu einem Zweckverband unberührt lasse. Die Grundsatzentscheidung über die Bildung eines Zweckverbandes auf seiten der Verbandsmitglieder werde also nicht ersetzt. Es werde lediglich klargestellt, daß die Beschlußfassung über die Verbandssatzung durch vereinbarungsgemäß entsandte Vertreter habe erfolgen dürfen. Die Ergänzung des Absatzes 3 durch den Änderungsantrag auf Drucksache 2/3283 könne von den beabsichtigten Rechtswirkungen her nicht abschließend beurteilt werden. Eine mögliche Einschränkung des Anwendungsbereiches dieser Norm erscheine sachlich nicht gerechtfertigt. Daher werde empfohlen, auf diese Ergänzung zu verzichten.

Die Gemeinde Gülzow hat ausgeführt, daß sie 1995 den Antrag gestellt habe, aus dem Wasserversorgungs- und Abwasserverband Güstrow/Bützow/Sternberg auszutreten. Damit habe sie sich in die Reihe der 53 austrittswilligen Gemeinden gestellt. Zwei Gründe seien ausschlaggebend gewesen. Zum einen sei der Verband zu groß, um die kommunalen Aufgaben optimal zu erledigen. Zum anderen läge eine sehr hohe Unwirtschaftlichkeit vor, die 1996 zu einem Defizit von 23 Millionen DM geführt habe. Daher werde ein eigener Weg in einer kleineren und wirtschaftlicheren Verbandsstruktur gesucht. Das Austrittsgeschehen sei durch die Verbandsversammlung bestätigt worden. Es seien bereits vermögensrechtliche Auseinandersetzungen im Gange. Seit 1995 werde der Prozeß durch das Innenministerium jedoch verzögert. Die angrenzenden Gemeinden sollten durch den eigenen Weg der Gemeinde Gülzow nicht außer acht gelassen werden. Weiterhin werde das Funktionieren des fest installierten Bewässerungsnetzes gewährleistet. Es gebe aber andere Verbandsstrukturen, die bestehen bleiben müßten. Aus dieser Sicht werde das Heilungsgesetz befürwortet. Die Ergänzung des Absatzes 3 sei sinnvoll. Die Formulierung sollte jedoch dahingehend verändert werden, daß die Beschlüsse der kommunalen Gebietskörperschaften, die vor dem 30. Juni 1997 getroffen worden seien und den Austritt aus dem Zweckverband beinhalteten, wirkende Verbindlichkeit für die Zukunft hätten. Als austrittswillige Gemeinde könne sich Gülzow nicht damit abfinden, daß es nunmehr einen Neuanfang gebe, dieser aber wiederum durch eine Vielzahl von Beschlüssen und Auflagen den Austritt erschwere und damit entsprechende Verzögerungen nach sich ziehe. Das Gesetz sei sinnvoll, um sowohl die Verbandsstrukturen als auch das Austrittsbestreben effektiver zu machen.

Die Gemeinde Lalendorf hat den Gesetzentwurf grundsätzlich begrüßt, weil hierdurch den Zweckverbänden des Landes eine rechtlich gesicherte Grundlage zur weiteren Abarbeitung der Aufgaben gegeben werden solle. Das Gesetz solle sich auf die Heilung von Form- und Verfahrensvorschriften beschränken, der materielle Bereich der Gemeindebeschlüsse dürfe jedoch nicht berührt werden. Die vorgesehene Ergänzung des Gesetzes durch den Änderungsantrag könne die aufgeworfenen Probleme möglicherweise weitgehend entschärfen. Die Regelung schließe jedoch nicht aus, daß sich auch solche Gebietskörperschaften, die bisher ihren Austritt noch nicht erklärt hätten, im Streitfall auf die fehlerhafte Gründung des Verbandes und eine mögliche Verfassungswidrigkeit des Heilungsgesetzes berufen würden.

Dies könne geschehen, weil der Gesetzentwurf nicht alle Fehler bei der Gründung eines Zweckverbandes heilen solle und könne. Aus der Sicht der Gemeinde Lalendorf stelle sich die Situation so dar, daß der Wasserversorgungs- und Abwasserverband Güstrow/Bützow/Sternberg, zu dem die Gemeinde gehöre, trotz eines Heilungsgesetzes unwirksam gegründet sei. Hinzuweisen sei darauf, daß in der Presse der Eindruck erweckt werde, daß die steigende Gebührenbelastung der Bevölkerung allein aufgrund der Austrittswünsche einzelner Gemeinden entstehe. Dieser Punkt müsse entschieden zurückgewiesen werden. Fehlentwicklungen seien durch die unterlassene Aufsichtspflicht der Behörden und durch falsche gesetzliche Regelungen erzeugt worden. Die sinnvollste und einfachste Lösung sei es, sämtliche betroffene Zweckverbände neu zu gründen, auch auf die Gefahr hin, daß in dieser Gründungssekunde einige Mitglieder ausschieden. Es sei nicht zu erwarten, daß diese Zahl übermäßig hoch sein werde, da die austrittswilligen Gemeinden wüßten, daß sie nachweisen müßten, selbst in der Lage zu sein, die Aufgabe der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung haushaltsrechtlich und praktisch durchzuführen. Es sei kommunalverfassungsrechtlich außerordentlich bedenklich, daß Gemeinden, die aufgrund ungeklärter rechtlicher Situationen aus Zweckverbänden austreten wollten oder feststellten, daß sie nie Mitglied in einem Zweckverband gewesen seien, durch das Heilungsgesetz automatisch zum Mitglied eines Zweckverbandes gemacht würden. Es sei auch problematisch, daß Gemeinden, die die Zeichen der Zeit verstünden und aus viel zu teuren Zweckverbänden austreten wollten, verteufelt würden. Ursachen für den Austrittswunsch seien nicht schwankender Wille der Gemeinden, sondern fehlende rechtliche Sicherheit und Einflußnahme auf das Investitionsgeschehen sowie die Verteilung der Lasten in bezug auf Beiträge und Gebühren. Die Kommunen würden sich deshalb nicht in den Zweckverbänden wiederfinden, weil sie die Planungshoheit beim Beitritt zum Zweckverband faktisch hätten aufgeben müssen. Dies bedeute eine Behinderung, wenn nicht sogar einen Stillstand der Entwicklung in der Kommune. Es müßten andere Mechanismen gesucht und gefunden werden, um die kommunale Zusammenarbeit neu zu regeln. Eine Möglichkeit wäre es, die hoheitliche Aufgabe auf die Kommunen zurück zu übertragen und die Zweckverbände als Dienstleister zu nutzen. Der Bezug im Gesetzentwurf auf die Regelungen des Reichszweckverbandsgesetzes sei im übrigen außerordentlich bedenklich.

2. Abstimmungsergebnis zum Gesetzentwurf

Der Ausschuß hat den Gesetzentwurf mit den beschlossenen Änderungen mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der CDU bei Enthaltung der Fraktion der SPD und Gegenstimmen der Fraktion der PDS angenommen.

III. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zur Überschrift

Die Fraktion der CDU hat beantragt, die Überschrift des Gesetzentwurfes wie folgt neu zu fassen:

„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern - 2. ÄndG KV M-V -“.

Der Antrag der Fraktion der CDU ist einvernehmlich bei Enthaltung der Fraktion der PDS angenommen worden.

Zur Einleitung

Die Fraktion der CDU hat beantragt, die Einleitung wie folgt neu zu fassen:

„Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 18. Februar 1994 (GVOBl. M-V S. 249), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 1997 (GVOBl. M-V S. 694) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 24. September 1997 wird wie folgt geändert:“

Der Antrag der Fraktion der CDU ist einvernehmlich bei Enthaltung der Fraktion der PDS angenommen worden.

Zu Ziffer 1

Der Ausschuß hat die Ziffer 1 einvernehmlich bei Enthaltung der Fraktion der PDS unverändert angenommen.

Zu Ziffer 2

Von den Regelungen zu Ziffer 2 hat der Ausschuß die Überschrift, den Absatz 2 sowie die Absätze 4 bis 10 mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU und SPD bei Gegenstimmen der Fraktion der PDS unverändert angenommen.

Die Fraktion der PDS hat zu Ziffer 2 folgenden Änderungsantrag gestellt:

„1. Ziffer 2 wird wie folgt geändert:

‘(1) Die unter der Geltung der Kommunalverfassung der DDR vom 17. 05. 1990 (GBl. DDR I S. 255) in der Zeit vom 03. Oktober 1990 bis zum Ablauf des 11. Juni 1994 gebildeten Zweckverbände werden mit Wirkung vom 01. März 1998 zu Körperschaften des öffentlichen Rechts erhoben.

(2) Die Verleihung der Körperschaftsrechte erfolgt auf Antrag innerhalb einer Ausschußfrist von 3 Monaten nach Verkündung dieses Gesetzes.

Die Antragstellung muß auf einer in einer Versammlung der Mitgliedsgemeinden erfolgten Beschlußfassung beruhen.

Innerhalb der Frist ist eine auf § 152 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern beruhenden Verbandssatzung der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen.

(3) Mit der Verleihung der Körperschaftsrechte geht das Vermögen des Vorgängerverbandes mit allem Aktiva und Passiva auf den Zweckverband über. Der Zweckverband wird Rechtsnachfolger des Vorgängerverbandes und tritt in sämtliche von diesem Verband begründeten Rechte und Pflichten ein.

(4) Die von einem Vorgängerverband erlassenen Anschluß-, Benutzungs-, Beitrags- und Gebührenbescheide bleiben unberührt.

(5) Innerhalb der 3-Monate-Frist nach Verkündung dieses Gesetzes können Gemeinden, die Statut oder Verbandssatzung nicht durch ihre Vertretung beschlossen haben, ihren Austritt gegenüber den Zweckverbänden erklären.

Der Austritt wird vom Innenministerium festgestellt, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen und die Abwicklung des Austritts geregelt ist.

(6) Einzelheiten des Verfahrens regelt das Innenministerium.“

Der Änderungsantrag der Fraktion der PDS ist vom Ausschuß mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU und SPD bei Gegenstimmen der Fraktion der PDS abgelehnt worden.

Zu Ziffer 2 Absatz 1

Die Fraktion der CDU hat beantragt, den Absatz 1 wie folgt neu zu fassen:

„(1) Für Zweckverbände, die in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum Ablauf des 11. Juni 1994 gebildet worden sind, haben bis zu dem zuletzt genannten Zeitpunkt die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juli 1941 (RGBl. I S. 464) gegolten. Eine Verletzung von Form- und Verfahrensvorschriften nach dem Zweckverbandsgesetz über die Bildung von Zweckverbänden ist unbeachtlich. Dies gilt insbesondere für die Verletzung von Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung.“

Der Antrag der Fraktion der CDU ist mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU und SPD bei Gegenstimmen der Fraktion der PDS angenommen worden.

Mit gleichem Stimmverhalten ist Absatz 1 in geänderter Fassung vom Ausschuß angenommen worden.

Zu Ziffer 2 Absatz 3

Die Fraktion der CDU hat beantragt, in Ziffer 1 des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU und SPD auf Drucksache 2/3283 das Wort „Gebietskörperschaften“ durch das Wort „Körperschaften“ zu ersetzen.

Der Antrag der Fraktion der CDU ist vom Ausschuß mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU und SPD bei einer Enthaltung und einer Gegenstimme der Fraktion der PDS angenommen worden.

Von der Fraktion der SPD sind Bedenken hinsichtlich der im Änderungsantrag auf Drucksache 2/3283 enthaltenen Stichtagsregelung erhoben worden. Nach Vorliegen des Prüfungsergebnisses behält sich die Fraktion vor, im Landtag einen Änderungsantrag zu stellen.

Der geänderte Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und SPD auf Drucksache 2/3283 zu Ziffer 1 ist vom Ausschuß mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktion der CDU bei Enthaltung der Fraktion der SPD und Gegenstimmen der Fraktion der PDS angenommen worden.

Mit gleichem Stimmverhalten ist der Absatz 3 des Gesetzentwurfes in geänderter Fassung vom Ausschuß angenommen worden.

Zu Ziffer 2 Absatz 11

Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und SPD zu Ziffer 2 auf Drucksache 2/3283 ist vom Ausschuß einvernehmlich bei Enthaltung der Fraktion der PDS angenommen worden.

Schwerin, den 03. Dezember 1997

Siegfried Friese
Berichterstatter