

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, der Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung, des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes sowie der Niedersächsischen Kommunalwahlordnung, des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes und des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/5303

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 19/6293

Berichterstattung: Abg. Ulrich Watermann (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 19/6293 mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen und gegen die Stimme des Vertreters der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen. Die mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen haben sich diesem Votum mit jeweils gleichlautendem Abstimmungsergebnis angeschlossen.

Der Vertreter der Fraktion der AfD erklärte, die Ablehnung des Gesetzentwurfs beruhe auf der im Entwurf vorgesehenen Verlängerung der Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten.

Den vom Ausschuss empfohlenen Änderungen liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes):

Zum einleitenden Änderungsbefehl:

Der Ausschuss empfiehlt eine rechtsförmliche Änderung der Gesetzeszitation.

Zu Nummer 1 (§ 58 Abs. 1):

Es wird empfohlen, die geänderte Reihenfolge der Aufzählung der Beschlusskompetenzen der Vertretung an die entsprechenden Vorschriften des Gesetzes anzupassen.

Bei der empfohlenen Neufassung der Nummer 16 (Buchst. a) handelt es sich um Nummer 16 b des Entwurfs. Die Neufassung berücksichtigt die zu § 121 empfohlenen Änderungen.

Nummer 16 a (Buchst. b) entspricht Nummer 16 des Entwurfs.

Nummer 16 a des Entwurfs kann wegen der empfohlenen Streichung des § 121 a Abs. 4 Satz 2 entfallen.

Zu Nummer 2 (§ 80):

Zu Buchst. f (bisheriger Absatz 6, neuer Absatz 5):

Der Ausschuss empfiehlt zu den Doppelbuchst. aa) und bb) rechtsförmliche Änderungen.

Zu Buchst. g (bisheriger Absatz 7, neuer Absatz 6):

Absatz 7 der Entwurfsfassung (= Absatz 6 -neu-) sieht eine Übergangsregelung zur weiteren Anwendbarkeit des bisherigen Rechts vor. Die Entwurfsregelung regelt dabei zwei unterschiedliche Fallkonstellationen, nämlich zum einen den Fall, dass eine Hauptverwaltungsbeamtin oder ein Hauptverwaltungsbeamte bereits vor dem 1. Dezember 2024 (bzw. vor dem Datum des Inkrafttretens) nach den geltenden wahlrechtlichen Regelungen gewählt worden ist und zum anderen den Fall, dass die Wahl zwar nach diesem Datum stattfindet, der Wahltag aber bereits vor dem 1. Dezember 2024 (bzw. vor dem Datum des Inkrafttretens) festgelegt worden ist.

Der Ausschuss empfiehlt, diese beiden Fallkonstellationen der Übersichtlichkeit und besseren Verständlichkeit halber in jeweils einem eigenständigen Satz zu regeln (neue Sätze 1 und 2). Dabei sollen die Daten an die vorgesehene Zeitplanung zur Verabschiedung des Gesetzes (= Januarplenum) und das geänderte Inkrafttretensdatum (= 1. Februar 2025) angepasst werden.

Die in Satz 1 empfohlene Formulierung beschränkt sich nunmehr auf die Konstellation, dass die Wahl der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten bereits vor dem 1. Februar 2025 stattgefunden hat.

Die im Entwurf angeordnete Fortgeltung des bisherigen Rechts bezüglich der „Bestimmung des Wahltages“ soll allerdings entfallen, da der Wahltag bereits bestimmt wurde und sogar die Wahl bereits stattgefunden hat, vgl. auch Begründung, S. 8.

Eine nochmalige Überprüfung bezüglich des Umfangs der notwendigen Fortgeltung des bisherigen Rechts durch das Fachministerium hatte ergeben, dass es stattdessen noch der Anordnung der Fortgeltung der bisherigen Regelungen zur Begründung des Beamtenverhältnisses (bisheriger Absatz 6) der bereits gewählten Hauptverwaltungsbeamtin bzw. des bereits gewählten Hauptverwaltungsbeamten bedarf. Die empfohlene Formulierung sieht diese Ergänzung vor.

Der empfohlene neue Satz 2 regelt nunmehr in einem eigenen Satz die Konstellation, dass die Wahl aufgrund einer Bestimmung des Wahltages vor dem 1. Februar 2025 erst nach diesem Datum durchgeführt wird. Wie in der Fallkonstellation des Satzes 1 müssen die dort genannten Regelungen des bisherigen Rechts weiter gelten, wobei auch in dieser Konstellation die Erwähnung der „Bestimmung des Wahltages“ entfallen soll, da dieser bereits (nach bisherigem Recht) bestimmt wurde.

Zusätzlich stellt der empfohlene neue Satz 2 in Halbsatz 2 auf Bitte des Fachministeriums klar, dass für die in dieser Fallkonstellation nach dem 1. Februar 2025 noch durchzuführende Direktwahl die bisher geltenden wahlrechtlichen Regelungen weiterhin Anwendung finden.

Zu Nummer 3/1 (§ 111 Abs. 5 Satz 3):

Die Empfehlung beruht auf dem Änderungsvorschlag der Regierungsfractionen aus der Vorlage 2. Dieser hat zum Ziel, den sogenannten prädikatisierten Tourismuskommunen ein Wahlrecht einzuräumen, ob sie künftig einen Gäste- bzw. Tourismusbeitrag erheben oder stattdessen eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen, die sogenannte Bettensteuer, erheben wollen.

Die Regierungsfractionen sprachen sich zudem auf Anregung des Niedersächsischen Städtetages dafür aus, im Bericht folgende von ihnen vertretene Auffassung aufzunehmen: „Die Regelung des § 111 Abs. 6 NKomVG, wonach die Kommunen Kredite nur dann aufnehmen dürfen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre, wird durch die Änderung der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nicht tangiert; Tourismus- und Gästebeiträge zählen nicht zu den anderen Finanzierungsmöglichkeiten.“

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) wies darauf hin, dass diese Problematik vom Inhalt des Änderungsvorschlags unabhängig sei. Die insoweit vertretene Auffassung halte der GBD für nicht vereinbar mit dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 22. Juli 2020 - dort zu Straßenausbaubeiträgen -, wenn damit gemeint sei, dass der in § 111 Abs. 6 Satz 1 NKomVG enthaltene grundsätzliche Vorrang der Abgaben- und Steuererhebung vor der Kreditfinanzierung für die Gäste-/Tourismusbeiträge bzw. die Bettensteuer nicht gelte. Wollte man diesen gesetzlichen Vorrang abschaffen, müsste dies durch eine Änderung des § 111 Abs. 6 ausdrücklich geregelt werden. Der Vertreter des Innenministeriums teilte die Rechtsauffassung des GBD. Er teilte zudem mit, das Ministerium sehe im Hinblick auf die bereits jetzt in § 111 Abs. 6 Satz 1 NKomVG enthaltene Möglichkeit der Kommunen, von der Abgaben- bzw. Steuererhebung abzusehen, wenn diese nicht möglich oder unzweckmäßig sei, über den Änderungsvorschlag hinaus keinen weiteren Änderungsbedarf.

Zu Nummer 4 (§ 121 Abs. 2 bis 4):

Zu Absatz 2:

Die empfohlenen Änderungen dienen überwiegend der Präzisierung des Regelungszwecks.

Zu Satz 1:

Einleitend soll zunächst deutlich gemacht werden, dass es sich bei der im Entwurf vorgesehenen Erweiterung der Möglichkeit, Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen zu übernehmen, um eine Abweichung von dem in Absatz 1 Satz 1 formulierten Grundsatz handelt, dass die Kommunen keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen dürfen.

Die dafür im Entwurf numerisch aufgezählten Voraussetzungen sollen unter Verzicht auf die Nummerierung in den Satz integriert werden.

Die Nummer 1 des Entwurfs soll dabei inhaltlich unverändert übernommen werden.

Die Nummer 2 des Entwurfs wird im Sinn der Begründung (S. 24) dahin gehend präzisiert, dass die Kommune zu prüfen (und in der Anzeige nach Absatz 4 darzulegen) hat, dass ihre Inanspruchnahme aus der Bürgschaft oder dem Gewährvertrag nicht zu erwarten ist.

Die Regelung in Nummer 3 des Entwurfs hat im Hinblick auf die Sätze 2 und 3 (vgl. auch die dortigen Ausführungen) keinen sinnvollen eigenen Regelungsgehalt und soll deshalb entfallen.

Zu Satz 2:

Die empfohlene Änderung hat im Wesentlichen zum Ziel, den unbestimmten Begriff des „besonderen“ Interesses zu präzisieren, der eine überanteilige Bürgschaftsübernahme erlaubt. Zu diesem Zweck soll der Ausnahmecharakter dieser Variante herausgestellt und durch die Forderung eines „begründeten“ Interesses klargestellt werden, dass die Kommune dieses Interesse in der Anzeige nach Absatz 4 konkret darzulegen hat. Zudem soll verdeutlicht werden, dass das bloße Interesse an der Aufgabenerfüllung, der die Übernahme der Bürgschaft gemäß Satz 1 dienen muss, nicht auch zur Begründung des „besonderen“ Interesses ausreicht.

Die sonstigen Änderungen dienen der sprachlichen Anpassung an die üblichen gesetzlichen Begrifflichkeiten (vgl. § 767 BGB - Bürgschaftsschuld; § 137 Abs. 2 NKomVG - Anteile).

Zu Satz 3:

Auch im Zusammenhang des Satzes 3 ist der unspezifische Begriff des „besonderen“ Interesses nach Auffassung des Ausschusses zur Begrenzung der Bürgschaftsschuld ungeeignet. Hier sollen nach Auskunft des Fachministeriums Fälle erfasst werden, in denen die Kommune ein eigenes finanzielles Interesse an der Übernahme der Bürgschaft hat (vgl. z. B. das in der Begründung des Entwurfs genannte Beispiel des Baus einer Kindertagesstätte durch einen externen Träger). Dementsprechend soll für die Begrenzung der Bürgschaftssumme für Dritte, an denen die Kommune nicht beteiligt ist, auf den finanziellen Vorteil der Kommune abgestellt werden, den sie aus der Bestellung der Sicherheit zieht. Um den Ausnahmecharakter der Bürgschaftsübernahme zu unterstreichen, soll es sich dabei um einen „erheblichen“ finanziellen Vorteil handeln.

Die Formulierung stellt durch die ergänzende Bezugnahme auf Satz 1 zudem sicher, dass die dortigen Voraussetzungen ebenfalls erfüllt sein müssen.

Zu den Sätzen 5 und 6:

Der neue Satz 5 dient der Präzisierung des Entwurfs. Das Verhältnis der Sätze 5 und 6 ist in der Entwurfsfassung unklar, weil aus ihnen nicht eindeutig hervorgeht, wann genau die Pflicht der Kommune zum Erlass der Richtlinie entsteht und wann „im Einzelfall“ abweichend ein Beschluss ausreicht. In dem Zeitpunkt, in dem die Kommune über die Bürgschaft entscheidet, liegt nämlich immer zunächst ein Einzelfall vor. Die Begründung lässt dementsprechend entgegen dem Wortlaut des Entwurfs den Verzicht auf eine Richtlinie auch in „wenigen Einzelfällen“ zu, um der Vertretung die aufwändige Erstellung einer Richtlinie zu ersparen. Um diesem Gedanken der Entbürokratisierung zu entsprechen, wird vorgeschlagen, es der Vertretung zu überlassen, ob sie zu ihrer Arbeitserleichterung nach § 58 Abs. 1 Nr. 16 a (in der Fassung dieser Beschlussempfehlung) eine Richtlinie mit der Folge erlassen will, dass im Einzelfall der Hauptausschuss oder bei einem Geschäft der laufenden Verwaltung die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte über die Bestellung der Sicherheit entscheidet. Solange die Vertretung die Richtlinie nicht erlässt, bedarf es entsprechend der in Satz 6 des Entwurfs vorgesehenen Regelung ihres Beschlusses im jeweiligen Einzelfall.

Zu Absatz 4:

Da sich die Frist nach Satz 4 immer auf das jeweilige Rechtsgeschäft bezieht, ist die Begrenzung „im Einzelfall“ in Satz 5 überflüssig.

Zu Nummer 5 (neuer § 121 a):**Zu Absatz 1:**

Absatz 1 ist in der Entwurfsfassung insgesamt schwer verständlich, da verschiedene unterschiedliche Regelungen in nur einem Satz untergebracht werden. Die empfohlenen Änderungen, die den Absatz in vier Sätze gliedern, haben insgesamt zum Ziel, die beabsichtigten Regelungsziele einschließlich des Verfahrensablaufs bei der Aufnahme und Bewirtschaftung von Investitionskrediten durch die Kommune für ihre Unternehmen und Einrichtungen zu verdeutlichen.

Zu Satz 1:

Die empfohlene Formulierung entspricht im einleitenden Satzteil grundsätzlich dem einleitenden Teil des Absatzes 1 des Entwurfs vor der Aufzählung; teilweise erfolgt eine sprachliche Anpassung an § 136.

Ergänzend soll allerdings schon an dieser Stelle zunächst der bisher in Absatz 4 Satz 1 enthaltene Gedanke aufgenommen werden, dass der Bedarf an der Auszahlung des Kredits von der Eigengesellschaft oder der kommunalen Anstalt darzulegen ist. Die Aufnahme des Konzernkredits durch die Kommune setzt einen entsprechenden Investitionsbedarf der begünstigten Eigengesellschaft oder kommunalen Anstalt in einem der in Absatz 1 Satz 3 und Absatz 3 Nrn. 1 und 2 genannten Bereiche voraus, welcher auf der von ihr getroffenen Investitionsentscheidung beruht. Da dieser Investitionsbedarf maßgeblich für den Umfang des Konzernkredits ist, muss er folglich bereits zu Beginn des Verfahrens von der Eigengesellschaft bzw. der kommunalen Anstalt dargelegt werden.

Zudem muss auch schon vor der Kreditaufnahme von der Kommune geprüft werden, ob das Unternehmen oder die Einrichtung in der Lage sein wird, den Kredit einschließlich der notwendigen Verzinsung zurückzuzahlen. Diese in der Nummer 2 des Entwurfs enthaltene Vorgabe einer Bonitätsprüfung wird in präzisierter Form aufgegriffen. Die Formulierung lehnt sich an die Empfehlung zu § 121 Abs. 2 Satz 1 an.

Zu Satz 2:

Die Empfehlung greift einen Teil der von Nummer 1 des Entwurfs vorgegebenen vertraglichen Regelung zwischen der Kommune und der investierenden Eigengesellschaft bzw. kommunalen Anstalt auf. Es soll zunächst klargestellt werden, dass die Kommune verpflichtet ist, den aufgenommenen Konzernkreditbetrag an die Eigengesellschaft/Anstalt weiterzuleiten und dies vertraglich zu vereinbaren. Dies ist für die Abgrenzung zu den eigenen Investitionskrediten der Kommune nach § 120 erforderlich. Absatz 4 Satz 1, der so verstanden werden könnte, dass vor der Weiterleitung der Kreditsumme ein Bedarf darzulegen ist, ist insoweit missverständlich formuliert; vielmehr setzt bereits die Aufnahme des Konzernkredits einen Bedarf für die spätere Weiterleitung voraus (vgl. die Empfehlung zu Satz 1). Gegenstand des Vertrages sind daher in erster Linie die Modalitäten der Weiterleitung bzw. Auszahlung des Kreditbetrages. Geregelt werden muss zudem auch dessen Rückzahlung an die Kommune (Raten, Fälligkeit u. ä.).

Zu Satz 3:

Die Empfehlung in Nummer 1 präzisiert die weitere Vorgabe des Entwurfs, die Zinszahlung vertraglich zu regeln. Nach Auskunft des Fachministeriums soll diese Vorgabe sicherstellen, dass aus der Weiterleitung des Kredits keine finanzielle Belastung des Kernhaushalts dadurch entsteht, dass die Kommune gegenüber dem Kreditunternehmen eine höhere Zinslast zu tragen hat als sie ihrerseits mit der Eigengesellschaft/kommunalen Anstalt für die ihr zurückzuzahlende Summe vereinbart.

Im federführenden Ausschuss bestand Einigkeit darüber, dass die vorgeschriebene Mindestverzinsung in der Regel nicht ausreichen wird, um den Vorgaben des Beihilfeverbots aus Artikel 107 AEUV Rechnung zu tragen. Da der Sinn des Konzernkreditvertrages vorrangig darin liegt, sich die Vorteile zu Nutzen zu machen, die die Kommune gegenüber dem ausgegliederten Unternehmen bei der Kre-

ditaufnahme am Markt erzielen kann, kann es gegen die genannten europäischen Vorgaben verstoßen, wenn diese bei dem Unternehmen verbleiben. Gesetzliche Vorgaben sollen insoweit aber wie schon bisher bei der Anwendung der Experimentierklausel des § 181 NKomVG unterbleiben. Die Einhaltung des Beihilferechts hat die Kommune daher weiterhin eigenverantwortlich zu gewährleisten; dabei hat sie zu klären, ob der Kredit nur mit einem Zinsaufschlag („Avalprovision“) an das Unternehmen weitergereicht werden darf.

Die Empfehlung in der Nummer 2 dient der Präzisierung der Vorgabe aus Absatz 1 Nr. 1 des Entwurfs, für die in § 152 Abs. 2 NKomVG genannten Fälle eine „vorzeitige Rückzahlung“ vertraglich zu regeln. Da die dort aufgezählten genehmigungspflichtigen Entscheidungen der Kommune dazu führen, dass diese ihren entscheidenden Einfluss auf das Unternehmen oder die Einrichtung einbüßt, muss der Vertrag eine Verpflichtung enthalten, dass der Kreditbetrag einschließlich der Zinsen im Moment des Vollzuges einer solchen Entscheidung zurückzuzahlen ist. Im Ergebnis wird die Kommunalaufsicht die Einhaltung dieser Vorgabe zu prüfen haben, wenn sie über die Genehmigungserteilung nach § 152 Abs. 2 NKomVG entscheidet.

Da § 152 Abs. 2 NKomVG für kommunale Anstalten gemäß § 152 Abs. 3 NKomVG entsprechend gilt, ist auch diese Vorschrift ergänzend zum Entwurf in den Verweis einzubeziehen.

Zu Satz 4:

An der gesetzlichen Vorgabe, dass die Vertretung über die Aufnahme des Konzernkredits einen Beschluss fassen muss, soll nach Auskunft des Fachministeriums wegen der Tragweite der Entscheidung für den kommunalen Haushalt festgehalten werden. Auf den zusätzlichen Erlass einer Richtlinie kann aber verzichtet werden (vgl. auch die Empfehlung zu Absatz 4).

Wegen der Bedeutung des Beschlusses über die Kreditaufnahme für das Verfahren soll die Regelung in einem eigenen Satz 4 am Ende des Absatzes getroffen werden. Aufgrund der Vorgaben der vorangehenden Sätze 1 bis 3 hat die Vertretung den Beschluss auf der Grundlage des dargelegten Investitionsbedarfs, der Bonitätsprognose und eines Entwurfs des nach den Sätzen 2 und 3 abzuschließenden Vertrages zu treffen.

Auf Wunsch des Fachministeriums wurde im Ausschuss klargestellt, dass gegebenenfalls mehrere Kreditaufnahmen, sei es für verschiedene Unternehmen oder verschiedene Projekte, in einem Beschluss zusammengefasst werden dürfen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen jeweils vorliegen.

Zu Absatz 2:

Die zu Absatz 2 empfohlenen Formulierungen stellen deutlicher als der Entwurf heraus, welche zusätzlichen Anforderungen an die Aufnahme eines Konzernkredites zu erfüllen sind, wenn das Unternehmen oder die Einrichtung der Kommune nicht allein gehört, sondern sie daran lediglich unmittelbare Anteile hält.

Zu Satz 1:

Im ersten Satzteil wird durch den Verweis auf Absatz 1 zunächst klargestellt, dass die dortigen Anforderungen an die Aufnahme und Bewirtschaftung von Konzernkrediten für Eigengesellschaften (erst recht) für die Kreditaufnahme zur Weiterleitung an unmittelbare Beteiligungsgesellschaften entsprechend gelten. Es bedarf daher auch insoweit einer Beschlussfassung der Vertretung auf der Grundlage des dargelegten Investitionsbedarfs und der Bonitätsprognose sowie einer vertraglichen Vereinbarung mit dem in Absatz 1 geregelten Mindestinhalt zwischen der Kommune und der Beteiligungsgesellschaft.

Der zweite Halbsatz greift die Voraussetzung aus Satz 1 Nr. 1 des Entwurfs auf, dass bei der Beteiligungsgesellschaft ein „beherrschender kommunaler Einfluss“ bestehen muss. Der aus § 290 HGB entlehnte Begriff des „beherrschenden Einflusses“ betrifft dort allerdings das Verhältnis einer Kapitalgesellschaft als Muttergesellschaft zu einer von ihr beherrschten Tochtergesellschaft und regelt die Notwendigkeit der Erstellung eines Konzernabschlusses und eines Konzernberichts. Diese Konstruktion ist auf den hier mit erfassten Fall einer Minderheitsbeteiligung der Kommune, bei der insgesamt eine kommunale Mehrheit besteht, nicht übertragbar und passt auch nicht ohne weiteres zu

den Vorgaben der §§ 136 ff. NKomVG für die wirtschaftliche Betätigung der Kommune. In den dortigen - vom Schutzgedanken her vergleichbaren - Regelungen wird vielmehr darauf abgestellt, dass die Kommune allein oder zusammen mit anderen Kommunen über die Mehrheit der Anteile verfügt (vgl. § 137 Abs. 2 NKomVG; vgl. auch § 152 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2 NKomVG). Diese Formulierung soll deshalb auch hier übernommen werden. Das dient auch der ansonsten schwer verständlichen Abgrenzung zum Begriff des „unmittelbar beherrschenden Einflusses“ aus Absatz 3.

Entsprechend der empfohlenen Änderungen soll die bisherige Nummerierung aufgelöst werden. Die in den Nummern 1 bis 4 des Entwurfs enthaltenen Vorgaben sind im Wesentlichen in der Neuformulierung des Satzes 1, zu einem geringeren Teil im neuen Satz 3 enthalten (vgl. auch dort).

Zu Satz 2:

Der Vorschlag zu Satz 2 entspricht inhaltlich Satz 2 des Entwurfs, passt den Wortlaut aber an Satz 1 an („Anteile“).

Zu Satz 3:

Satz 3 dient der Präzisierung der Vorgabe aus Absatz 2 Nr. 3 des Entwurfs, für die dort genannten Fälle eine „vorzeitige Rückzahlung“ vertraglich zu regeln. Der Vorschlag greift dabei den in Satz 1 vorgeschlagenen Verweis auf Absatz 1 auf. Die Präzisierung ist erforderlich, weil der dort in Satz 3 Nr. 2 enthaltene Verweis auf § 152 Abs. 2 und 3 NKomVG für den Fall des Verlustes des kommunalen Mehrheitsanteils bei Beteiligungsgesellschaften nicht passt, da dieser nicht von § 152 Abs. 2 und 3 NKomVG erfasst wird.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 regelt in Anlehnung an die zu Absatz 2 empfohlene Formulierung wie im Entwurf die Konzernkreditaufnahme für ein Unternehmen oder eine Einrichtung der sogenannten Enkelebene. Dabei soll allerdings auf die Begriffe „Tochter- und Enkelunternehmen“, deren Legaldefinitionen im Entwurf ohnehin unklar sind, verzichtet werden. Der aus § 290 Abs. 1 Satz 1 HGB entlehnte Begriff des „Tochterunternehmens“ ist im kommunalen Bereich nicht genau, weil auch Unternehmen erfasst werden sollen, bei denen schon die „Tochter“ keine Eigen- oder Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft der kreditgebenden Kommune ist, sondern es gemäß Absatz 2 Satz 1 ausreicht, wenn nur insgesamt eine kommunale Mehrheitsbeteiligung besteht. Der Begriff des „Enkelunternehmens“ wird selbst im HGB nicht ausdrücklich verwendet. Mit der singulären Einführung dieser Definitionen allein in Absatz 3 (in § 122 a NKomVG werden diese Begriffe nicht verwendet) ist kein klarstellender Mehrwert verbunden.

Der erste Halbsatz des Satzes 1 stellt in Abgrenzung zu Absatz 2 Satz 1 klar, dass es hier um die Konzernkreditaufnahme für Unternehmen und Einrichtungen geht, an denen die kreditaufnehmende Kommune lediglich mittelbar beteiligt ist.

Der zweite Halbsatz übernimmt weitgehend den Regelungsinhalt von Satz 1 Nr. 1 des Entwurfs. Die Zulässigkeit der Kreditweitergabe wird insoweit wie im Entwurf auf die „Enkelunternehmen“ beschränkt, bei der das „Tochterunternehmen“ „unmittelbar beherrschenden Einfluss“ hat. Dieser Begriff ist bereits in § 128 Abs. 5 Satz 4 NKomVG haushaltsrechtlich eingeführt und orientiert sich an § 290 HGB. Er soll an dieser Stelle im Hinblick auf die vergleichbare Regelung in § 122 a NKomVG (vgl. dort die Empfehlung zu Absatz 1) erhalten bleiben.

Mit der Empfehlung verbleibt es daher entsprechend der Intention des Entwurfs auch bei der Klarstellung, dass für die „Urenkelebene“ keine Konzernkredite aufgenommen werden dürfen.

Zu den Sätzen 2 und 3:

Die Vorschläge entsprechen den Empfehlungen zu Absatz 2 Sätze 2 und 3 mit den für die „Enkelebene“ notwendigen Anpassungen.

Zu Absatz 4:

Der Absatz ist insgesamt entbehrlich.

Der vom Regelungsgehalt ohnehin unklare Satz 1 kann entfallen, weil die Notwendigkeit, den Bedarf für die Investition darzulegen, nunmehr in der Empfehlung zu Absatz 1 Satz 1 und in den auf diese Vorschriften verweisenden Regelungen in den Absätzen 2 und 3 enthalten ist.

Auf die in Satz 2 enthaltene Vorgabe, vor der Kreditaufnahme verpflichtend entsprechende Richtlinien zu erlassen, soll verzichtet werden. Eine solche zusätzliche Absicherung der Rahmenbedingungen wird im Hinblick auf den nach Absatz 1 Satz 4, Abs. 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 jeweils für die konkrete Kreditaufnahme erforderlichen Beschluss der Vertretung vom Ausschuss auf der Grundlage einer entsprechenden Auskunft des Fachministeriums nicht für erforderlich erachtet. Damit wird auch dem Anliegen der AG KSV (Vorlage 1, S. 2) teilweise entsprochen.

Zu Absatz 5:

Zu Satz 1:

In Satz 1 soll die Formulierung an die vorigen Absätze angepasst werden, wonach vor der Kreditaufnahme jeweils ein entsprechender Beschluss der Vertretung erforderlich ist.

Die vorherigen Absätze enthalten keine Vorgaben für „wesentliche Änderungen“, daher ist eine entsprechende Anzeige entbehrlich.

Im Ausschuss bestand Einigkeit, dass der Anzeige bei der Kommunalaufsicht gegebenenfalls ergänzende Dokumente beizufügen (z. B. der Entwurf eines Vertrages zwischen Kommune und Unternehmen) sind, wenn aus der Begründung des anzuzeigenden Beschlusses nicht das Vorliegen aller Voraussetzungen für die Kreditaufnahme zu ersehen ist.

Zu Satz 3:

Zu Satz 3 wird eine Angleichung an die zu § 121 Abs. 4 Satz 4 NKomVG empfohlene Formulierung vorgeschlagen.

Zu Satz 4:

Die Empfehlung zu Satz 4 entspricht der Empfehlung zu § 121 Abs. 4 Abs. 4 Satz 5 NKomVG.

Zu Nummer 6 (neuer § 122 a):

Zu Absatz 1:

In dieser Neuregelung wird die zusätzliche Möglichkeit eingeräumt, auch Konzernliquiditätskredite zur Weiterleitung an die kommunalen Unternehmen und Einrichtungen aufzunehmen. Die Empfehlung ist deshalb so weit wie möglich der Regelung in § 121 a nachgebildet; an die Stelle des Konzerninvestitionskredits tritt dabei der Konzernliquiditätskredit.

Zu Satz 1:

Hinsichtlich der Voraussetzungen der Konzernliquiditätsaufnahme bestehen zwischen den Eigengesellschaften und kommunalen Anstalten einerseits und den Beteiligungsgesellschaften andererseits keine grundsätzlichen Unterschiede. Wegen der anderen Zweckrichtung und der Kurzfristigkeit des Liquiditätskredits (vgl. S. 35 der Begründung) bedarf es hier - anders als in § 121 a NKomVG - keiner ausdrücklichen Regelungen der sofortigen Rückzahlungspflicht bei einer Änderung der Beteiligungsverhältnisse, die die dort unterschiedlichen Konstellationen berücksichtigen müssen (vgl. die Empfehlungen zu § 121 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2, Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 3 NKomVG). Da diese Regelungsnotwendigkeit hier entfällt, können die Absätze 1 und 2 des Entwurfs zusammengefasst werden. Stattdessen soll auf § 121 a Abs. 1 bis 3 NKomVG Bezug genommen werden.

Allerdings bedarf es hier nach Auskunft des Fachministeriums zur Absicherung der Einhaltung der Vorgaben des § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG (sogenanntes Konzernprivileg) ergänzend auch für „Tochterunternehmen“ nach § 121 a Abs. 2 NKomVG nicht nur der dort vorgegebenen kommunalen Anteilsmehrheit, sondern auch eines beherrschenden Einflusses der Kommune selbst. Dies ergibt sich daraus, dass der Entwurf für die Konzernliquiditätskredite abweichend von § 121 a NKomVG nicht verlangt, dass die Weiterleitung des Kredits der Aufgabenerfüllung in einem Bereich der Daseinsvorsorge nach § 136 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 Nrn. 1 und 2 NKomVG dient (vgl. dazu die Begründung,

S. 34). Diese Beschränkung stellt aber in § 121 a die Einhaltung der Vorgaben des KWG sicher (vgl. dazu näher die Begründung, S. 29 f.); dies muss hier durch die zusätzliche Anforderung des beherrschenden Einflusses der Kommune erfolgen (vgl. dazu näher die Begründung, S. 35).

Entsprechend der Vorgaben in § 121 a Abs. 1 Satz 1 NKomVG (vgl. auch die dortige Empfehlung) bedarf es der Darlegung des Liquiditätsbedarfs durch das begünstigte Unternehmen bzw. die Einrichtung. Diese Vorgabe präzisiert die in Nummer 1 des Entwurfs enthaltene Vorgabe.

Die Vorgabe aus Nummer 3 des Entwurfs zur Bonitätsprüfung wird entsprechend § 121 a Abs. 1 Satz 1 (vgl. auch die dortigen Ausführungen) ebenfalls präzisiert.

Zu Satz 2:

Die Empfehlung beruht auf der Vorgabe in Satz 1 Nr. 2 des Entwurfs. Sie entspricht der Empfehlung zu § 121 a Abs. 1 Satz 1 und stellt sicher, dass die Beteiligten die Weiterleitung und Rückzahlung des Konzernliquiditätskredits vertraglich regeln müssen.

Zu Satz 3:

Der gegenüber dem Entwurf neue Satz 3 soll entsprechend der Absicht des Entwurfs (vgl. die Begründung, S. 24) klarstellen, dass die Weiterleitung von Konzernliquiditätskrediten auch durch Einbeziehung des sogenannten Cash-Poolings und gegebenenfalls auch alternativer Formen des Cashmanagements erfolgen darf. Diese Modelle weichen insofern von der Grundkonstellation des Satzes 1 ab, als die jeweiligen Kredite nicht unmittelbar von der Kommune an das Unternehmen oder die Einrichtung weitergeleitet werden. Vielmehr werden die Kredite zunächst auf ein Konto (dem „Pool“) eingebracht. Dieser Cashpool dient dazu, die liquiden Mittel der beteiligten Kommune sowie ihrer Unternehmen und Einrichtungen zusammenzuführen, um die Mittel den Beteiligten bei Bedarf zur Verfügung zu stellen, damit diese die Aufnahme von Liquiditätskrediten möglichst vermeiden können. Die Neuregelung bezweckt in diesem Zusammenhang, es der Kommune abweichend vom bisherigen Recht zu ermöglichen, dem Pool bei dargelegtem Bedarf der Beteiligten durch Aufnahme eines Konzernliquiditätskredits Mittel zuführen zu können, wenn die im Pool befindlichen Mittel zur Bedarfsdeckung nicht ausreichen.

Der Verweis auf Satz 2 stellt sicher, dass auch die Abwicklung mittels eines Cashpools nur auf der Grundlage einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung der Beteiligten erfolgen darf, in der mindestens die Modalitäten der Entnahme aus dem Pool und der Rückzahlungsverpflichtungen vertraglich geregelt sind.

Der „Wenn-Satz“ dient der Einhaltung der Vorgaben des § 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG. Durch die Bezugnahme auf Satz 1 und damit mittelbar auch auf die empfohlene Fassung des § 121 a Abs. 1 bis 3 NKomVG wird sichergestellt, dass am Cash-Pooling nur Eigengesellschaften, kommunale Anstalten und Beteiligungsgesellschaften unter beherrschendem Einfluss der Kommune teilnehmen können.

Zu Satz 4:

Die Regelung soll die in Satz 1 Nr. 2 des Entwurfs enthaltene Vorgabe sicherstellen, dass aus der Weiterleitung des Kredits keine finanzielle Zinsbelastung des Kernhaushalts entsteht. Entsprechende Regelungen sind in die gemäß den Sätzen 2 und 3 zu schließenden Verträge aufzunehmen. Der Vorschlag entspricht insoweit der Empfehlung zu § 121 a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 NKomVG (vgl. die dortigen Ausführungen, auch zur beihilferechtlichen Problematik).

Zu Absatz 2:

Absatz 2 kann entfallen, weil die Beteiligungsgesellschaften von den Regelungen des Absatzes 1 in der empfohlenen Fassung miterfasst werden.

Zu Absatz 3:

Zu Satz 1:

Entsprechend der vom Fachministerium erläuterten Regelungsabsicht wird durch die Formulierung verdeutlicht, dass die hier ermöglichte Überschreitung des Höchstbetrages aus § 122 Abs. 1 Satz 1 NKomVG bei der Aufnahme eines Liquiditätskredits auf einen in der Empfehlung zu Satz 2 näher präzisierten „Ausnahmefall“ beschränkt ist.

Ein solcher soll nach Auskunft des Fachministeriums nur dann angenommen werden können, wenn das begünstigte Unternehmen oder die begünstigte Einrichtung auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge tätig ist, weil nur dann das mit der Überschreitung des Höchstbetrages verbundene finanzielle Risiko der Kommune gerechtfertigt ist. Diese Anforderung soll deshalb mit dem Verweis auf § 136 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 Nrn. 1 und 2 - vergleichbar der Vorgabe in §121 a NKomVG in der empfohlenen Fassung - ergänzend zum Entwurf aufgenommen werden.

Im Übrigen wird die Formulierung des Entwurfs hinsichtlich der Überschreitung des Höchstbetrages präzisiert. Es kommt nicht darauf an, ob dieser zuvor „vollständig“ von der Kommune in Anspruch genommen wurde oder ob der noch vorhandene Betrag innerhalb des Rahmens nur nicht ausreicht, um den akuten Liquiditätsbedarf des begünstigten Unternehmens zu decken.

Zu Satz 2:

Der neue Satz 2 soll unter Konkretisierung des „Ausnahmefalls“ die in Absatz 2 Satz 2 Nrn. 1 und 2 enthaltenen Regelungsziele präzisieren.

Die erste Voraussetzung beruht auf Satz 2 Nr. 1. Hier soll verdeutlicht werden, dass der in Absatz 1 Satz 1 für die „normalen“ Liquiditätskredite geforderte Liquiditätsbedarf hier nicht ausreicht. Ein solcher ist in Anlehnung an die Empfehlung zu § 121 a NKomVG nämlich dort schon dann zu bejahen, wenn es für das Unternehmen/die Einrichtung oder die Kommune lediglich von Vorteil ist, dass die notwendigen liquiden Mittel nicht von dem Unternehmen/der Einrichtung selbst, sondern von der Kommune am Markt beschafft werden. Demgegenüber soll die Überschreitung des Höchstbetrages nach § 122 Abs. 1 Satz 2 NKomVG für die Kommune aber nur möglich sein, wenn das Unternehmen/die Einrichtung auf die Kreditaufnahme und Weiterleitung durch die Kommune angewiesen ist, um den Zahlungsverpflichtungen überhaupt nachkommen zu können.

Die zweite Voraussetzung beruht auf Satz 2 Nr. 2 und soll für den Ausnahmefall die Anforderungen an die „positive Fortsetzungsprognose“ präzisieren. Erforderlich sein soll nach Auskunft des Fachministeriums insoweit keine Bonitätsprognose wie in Absatz 1 Satz 1. Vielmehr genügt insoweit die positive Prognose, dass das Unternehmen / die Einrichtung seine wirtschaftliche Betätigung mithilfe des weitergeleiteten Konzernliquiditätskredits dauerhaft fortsetzen kann. Diese Herabsetzung der Anforderung wird für den hier geregelten Ausnahmefall dadurch gerechtfertigt, dass das begünstigte Unternehmen/die Einrichtung auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge tätig sein muss und die Kommune die entsprechende Aufgabe ohnehin zu erfüllen hat.

Zu Satz 3:

Der Verweis auf Absatz 1 Sätze 2 und 4 stellt sicher, dass auch die Weiterleitung und Rückzahlung des hier geregelten Konzernliquiditätskredits einschließlich der Zinsregelung nur auf vertraglicher Grundlage erfolgen darf. Eines Verweises auf Absatz 1 Satz 3 bedarf es nicht, da eine Abwicklung des „Ausnahmeliquiditätskredits“ über einen Cashpool nach Auskunft des Fachministeriums nicht in Betracht kommt.

Zu Satz 4:

Wie in § 121 a Abs. 1 Satz 4 (vgl. auch die dortigen Ausführungen) soll auch hier die Notwendigkeit, über die Kreditaufnahme einen Beschluss der Vertretung herbeizuführen, wegen seiner Bedeutung eigenständig geregelt werden.

Zu Absatz 4:

Durch den zu Absatz 3 Satz 1 empfohlenen Verweis auf Absatz 1 Satz 1 werden auch die im Entwurf in Absatz 4 enthaltenen Beteiligungsgesellschaften erfasst. Absatz 4 wird damit entbehrlich.

Zu Absatz 5:

Die Regelung entspricht in der empfohlenen Fassung der Empfehlung zu § 121 a Abs. 5 NKomVG. Wegen der finanziellen Bedeutung des „Ausnahmeliquiditätskredits“ soll der Kommunalaufsicht auch hier grundsätzlich ein Zeitraum von sechs Wochen zur Verfügung stehen, um anhand der Anzeige zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Absatzes 3 vorliegen. Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere eine besondere Eilbedürftigkeit, kann die Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen des ihr durch Satz 4 eingeräumten Ermessens berücksichtigen.

Zu Nummer 7 (§ 152 Abs. 1):

Es handelt sich um eine Anpassung an die Empfehlungen zu § 121 Abs. 4 Satz 4, § 121 a Abs. 5 Satz 4 und § 122 a Abs. 5 Satz 4 NKomVG.

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes):**Zu den Nummern 1/1, 1/ 2 und 2 (§ 6, Überschrift des Zweiten Teils, Erster Abschnitt):**

§ 6 findet sich bisher im Ersten Teil des Gesetzes, der allgemeine Vorschriften sowohl über die Wahlen der Abgeordneten als auch über die Direktwahlen enthält. Künftig soll sich § 6 nur noch auf die Wahl der Abgeordneten beziehen und für diese Wahl Regelungen zum Wahltag und zur Wahlzeit treffen. Die Vorschrift soll deswegen in den Zweiten Teil („Wahl der Abgeordneten“), Erster Abschnitt verschoben werden; dabei kann der Änderungsbefehl in Nummer 2 des Entwurfs mit dem Änderungsbefehl in der neuen Nummer 1/2 zusammengefasst werden (Buchst. b); Nummer 2 des Entwurfs kann in der Folge gestrichen werden.

Zudem muss auch die Überschrift des Ersten Abschnitts neu gefasst werden (Nummer 1/2, Buchst. a).

Zu Nummer 2/1 (§ 45 a):

Die Formulierung soll präzisiert werden. Da das Gesetz unmittelbar auch für die Direktwahlen gilt (§ 1 Abs. 1), ist die bisherige Formulierung „finden die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechende Anwendung“ ungenau. Gemeint ist, dass die Vorschriften über die Wahl der Abgeordneten auf die Direktwahl Anwendung finden, soweit nichts anderes bestimmt ist (so auch die Überschrift). Der Ausschuss empfiehlt eine entsprechende Änderung.

Zu Nummer 4 (§ 45 d):**Zu Buchst. a (Absatz 1):**

Das Wort „Wahlperiode“ wird bislang nur im Zusammenhang mit der Wahl der Abgeordneten der Vertretung verwendet (vgl. § 47 Abs. 2 NKomVG). Zur Vermeidung von Missverständnissen soll im Zusammenhang mit der Wahl der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten das Wort „Amtszeit“ benutzt werden (vgl. § 80 Abs. 1 Satz 2 - neu - NKomVG). Der Ausschuss empfiehlt zu den Sätzen 1 und 2 (Doppelbuchst. aa) und bb) eine entsprechende Änderung.

Der Ausschuss empfiehlt in Doppelbuchst dd) zudem, die Anfügung der Sätze 5 bis 7 an Absatz 1.

Mit den empfohlenen neuen Sätzen 5 bis 7 greift der Ausschuss auf Vorschlag des Fachministeriums eine Anregung der kommunalen Spitzenverbände aus der Anhörung (Vorlage 1, S. 2) auf. Diese hatten darauf hingewiesen, dass eine Übergangsregelung für die frühestmöglichen Termine für die Bewerberbestimmung fehle. Für die bei Inkrafttreten der Rechtsänderungen bereits gewählten Hauptverwaltungsbeamten, deren Amtszeit von fünf Jahren bzw. für die Restdauer der laufenden und die Dauer der folgenden allgemeinen Wahlperiode der Abgeordneten unverändert bleibe, müssten die Fristen für die Termine für die Bewerberaufstellung besonders geregelt werden.

Diesem Zweck dienen die obigen Sätze 5 bis 7. Die Fristen entsprechen dabei der bisher geltenden Rechtslage.

Zu Buchst. b (Absatz 2):

Die zu Satz 2 (Doppelbuchst. bb) empfohlene Änderung dient der begrifflichen Vereinheitlichung.

Zu Nummer 5 (§ 45 i):

Der Ausschuss empfiehlt eine rechtsförmliche Änderung.

Zu Artikel 6 (Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes):

§ 78 des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes ist zwischenzeitlich durch Gesetz vom 25. September 2024 geändert worden; der bisherige Absatz 11 ist zu Absatz 12 geworden. Der Ausschuss empfiehlt daher, Artikel 6 entsprechend anzupassen.

Zu Artikel 7 (Inkrafttreten):

Der Ausschuss empfiehlt, das genannte Datum des Inkrafttretens anzupassen.