



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Der Hauptgeschäftsführer

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail an:
Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Präsident des Landtages NRW

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-212
Telefax 0211 • 4587-287

30.03.2020

nachrichtlich:
Herrn Nathanael Liminski
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei

Herrn Bodo Löttgen MdL
Vorsitzender der Fraktion der CDU

Herrn Thomas Kutschaty MdL
Vorsitzender der Fraktion der SPD

Herrn Christof Rasche MdL
Vorsitzender der Fraktion der FDP

Frau Monika Düker MdL
Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Herrn Arndt Klocke MdL
Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Platz des Landtags 1
40002 Düsseldorf

**Landtag
Nordrhein-Westfalen
17. Wahlperiode**

Stellungnahme

17/2421

alle Abg.

Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes NRW zum Entwurf eines Gesetzes zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie vom 28.03.2020

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

mit Schreiben vom 28.03.2020 hat der Chef der Staatskanzlei dem Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie vom 28.03.2020 zugeleitet. Aufgrund des Zeitdrucks ist eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände vor Einbringung des Gesetzesentwurfs in das Parlament unterblieben. Dies können wir gut nachvollziehen. Trotzdem dürfen wir dem Parlament eine kurze Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf zukommen lassen.

Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen nehmen wir nachfolgend aus Sicht der Städte und Gemeinden Stellung:

Art. 1

§ 12 Befugnisse im Krankenhausbereich

Die Regelung ermöglicht im Falle einer epidemischen Lage sehr weitreichende Eingriffe des Gesundheitsministeriums NRW in die Krankenhausstruktur. Es sind vor allem Grundrechte betroffen, insbesondere die Eigentumsrechte der Träger von Krankenhäusern (Art. 14 GG). Vor dem Hintergrund der Corona-Krise sieht der StGB NRW die Notwendigkeit, die Handlungsfähigkeit der Krankenhauslandschaft durch eine zentrale Steuerung seitens des MAGS NRW kurzfristig zu erhöhen.

Wegen der massiven Betroffenheit der Träger von Krankenhäusern für die örtliche Versorgung der Bürgerinnen und Bürger besteht allerdings die Erwartung, dass diese Instrumente nur zeitlich begrenzt - bis zum Ende der festgestellten epidemischen Lage - zur Anwendung kommen. Zudem wird erwartet, dass die zu treffenden Maßnahmen in Abstimmung mit den Beteiligten und deren Fachverbänden sowie unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf betroffene Grundrechte getroffen werden.

Die Maßnahmen nach § 12 sind ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf unter Berücksichtigung der Finanzierungsstruktur zu treffen. Der StGB NRW hält es für unabdingbar, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser sichergestellt werden muss. Für die im Rahmen der Pandemie zu erwartenden zusätzlichen Kosten muss der gesetzlich festgelegte Automatismus einer Beteiligung der kommunalen Seite außer Kraft gesetzt werden. Insoweit sollte die Finanzverantwortung der Steuerungsverantwortung durch das MAGS NRW folgen.

§ 13 Befugnisse im öffentlichen Gesundheitsdienst

Wie bei § 12 muss auch hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit strikt beachtet werden. Zudem müssen etwaige zusätzliche Kosten vollständig vom Land ausgeglichen werden.

§ 14 Verfügbares Material und medizinische Geräte und § 15 Verpflichtung zum Einsatz medizinischen und pflegerischen Personals

Ähnliche Überlegungen wie bei §§ 12 und 13 gelten für die Regelungen der §§ 14 und 15. Sie ermöglichen den zuständigen Behörden im Falle einer Krise einen Zugriff auf verfügbares Material und medizinische Geräte und eine Verpflichtung zum Einsatz des medizinischen und pflegerischen Personals. Diese Regelung schafft die Grundlage dafür, dass dem MAGS NRW weitreichende personelle Befugnisse und Eingriffsmöglichkeiten in die Personalautonomie der Träger eingeräumt werden. Im Fall der Ausübung dieser Möglichkeiten muss auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sichergestellt werden, dass die Maßnahmen zeitlich begrenzt und unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen.

Auch hier muss der Grundsatz gelten, dass eine vollständige Finanzierung der zusätzlich entstehenden Kosten durch das Land gewährleistet wird.

Art. 4

§ 60a Beschlüsse im vereinfachten Verfahren

Mit der Änderung der Gemeindeordnung (GO NRW) soll in Krisenzeiten die Möglichkeit eingeräumt werden, Beschlüsse des Rates und der Pflichtausschüsse im schriftlichen Umlaufverfahren zu fassen, wenn dies von 4/5 der Mitglieder des Gremiums beschlossen wird. Dies ist als Möglichkeit zu begrüßen, Beschlüsse auch dann fassen zu können, wenn aufgrund

etwa einer pandemischen Lage keine Präsenzsitzungen durchgeführt werden können. Das Quorum von 4/5 ist aus unserer Sicht allerdings zu hoch und sollte geringer angesetzt werden.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten in der letzten Woche gegenüber der Landesregierung angeregt, darüber hinaus Erleichterungen für die Sitzungsdurchführung einzuräumen. So haben wir vorgeschlagen, die Regelung zur Beschlussfähigkeit in § 49 GO zu ändern, damit im Krisenfall auch die Beschlussfähigkeit noch ausnahmsweise gegeben ist, wenn mind. 20 % der Mitglieder physisch anwesend sind. Außerdem hatten wir vorgeschlagen, die Entscheidungskompetenzen des Rates in Krisenzeiten auf den Hauptausschuss zu verlagern. So wären Möglichkeiten eingeräumt, auch in Krisenzeiten Präsenzsitzungen durchzuführen. Dies hätte weniger drastische Auswirkungen etwa auf den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit.

§ 81 Abs. 5 GO Haushaltssperre

Ein neu einzufügender § 81 Abs. 5 GO soll wie folgt lauten:

„Im Zuge der Ausbreitung der COVID-19-Pandemie findet im Haushaltsjahr 2020 Absatz 4 keine Anwendung.“

§ 81 Abs. 4 betrifft die Regelungen zur Haushaltssperre. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass der Rat im laufenden Jahr keine Haushaltssperren aussprechen dürfte, um den eigenen Haushalt zu schützen.

In der Begründung heißt es dazu:

„Nach § 81 Absatz 4 der Gemeindeordnung kann der Rat, wenn die Entwicklung der Erträge oder der Aufwendungen oder die Erhaltung der Liquidität es erfordert, die Inanspruchnahme von Ermächtigungen sperren. Mit dem neuen Absatz 5 wird diese Regelung für das Haushaltsjahr 2020 ausgesetzt, um mögliche Folgen der COVID-19-Pandemie kommunal-haushaltsrechtlich auffangen zu können.“

Diese Logik will sich nicht recht erschließen. § 81 IV enthält eine „Kann-Regelung“, d.h., Rat oder Kämmerer können bereits jetzt abwägen, ob die Vorteile einer Haushaltssperre die Nachteile überwiegen oder eben nicht. Indem man die Möglichkeit zur Haushaltssperre nimmt, löst man nicht die eigentlichen Probleme. Außerdem stellt sich die Frage, ob denn der Kämmerer nach § 25 Abs. 2 KomHVO weiter berechtigt sein soll, Haushaltssperren zu verhängen!? Zudem ist unklar, welches Schicksal bereits beschlossene Haushaltssperren erleiden sollen.

Statt der vorgeschlagenen Regelung schlagen wir die nachfolgenden Änderungen vor:

Ein auf der Hand liegendes Problem betrifft die Versorgung der Kommune mit Liquidität. Durch die wegbrechenden Vorauszahlungen insbesondere bei der Gewerbesteuer sind Engpässe zu befürchten. Neue Liquiditätskredite können allerdings nur in dem in der Haushaltssatzung festgelegten Rahmen aufgenommen werden (§ 87 S. 1 GO), der für solche Notfälle wahrscheinlich keine ausreichenden Spielräume eröffnet. Deshalb müssten fast alle Kommunen sehr schnell Nachtragshaushalte mit dem gesamten komplizierten Verfahren aufstellen. Hier wäre dringend eine Erleichterung geboten, beispielsweise durch einen neuen § 87 Satz 3:

„In Abweichung von Satz 1 können im Haushaltsjahr 2020 Liquiditätskredite auch über den in der Haushaltssatzung festgesetzten Rahmen aufgenommen werden, wenn und soweit Einzahlungen aus Steuern aufgrund von Ausfällen, Anpassungen und Stundungen hinter den Haushaltsansätzen zurückbleiben.“

Ggf. könnte die Kreditaufnahme noch von der Zustimmung der Aufsicht abhängig gemacht werden.

Ergänzend sollte der § 80 GO wie folgt ergänzt werden:

Abs. 5: „Abweichend von Abs. 2 muss im Haushaltsjahr 2020 eine Nachtragssatzung nicht unverzüglich, sondern spätestens bis zum 30.11.2020 erlassen werden.“

Begründung: Derzeit kann niemand in den Kommunen auch nur halbwegs seriös planen, welche Auswirkungen die Corona-Krise auf Erträge und Aufwendungen haben wird. Deshalb würde das aufwändige Verfahren zur Nachtragshaushaltsaufstellung zum jetzigen Zeitpunkt kaum Sinn machen.

Eine weitere mögliche Erleichterung für die Kommunen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs betrifft § 36 KomHVO. Denkbar wäre ein neuer Abs. 10, der wie folgt lautet:

„Für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 werden die Abschreibungen nach den Absätzen 1 und 2 ausgesetzt. Diese unterlassenen Abschreibungen erhöhen die Abschreibungsbeträge für die verbleibende Restnutzungsdauer oder werden, falls eine solche nicht mehr gegeben ist, auf die Haushaltsjahre 2022 und 2023 verschoben.“

Art. 9

Änderung des Stärkungspaktgesetzes

Die vorgesehene Ergänzung in § 7 Abs. 3 StPaktG ist eine sinnvolle verfahrensrechtliche Erleichterung, da die betroffenen Kommunen ansonsten ihre Berichte bereits zum 30. Juni abgeben müssten. Noch wichtiger ist die Regelung des § 12a. Dieser stellt sicher, dass die Mittel aus dem Stärkungspakt unabhängig vom Stand der Umsetzung des Sanierungsplans zum 1. Oktober 2020 ausgezahlt werden.

Diese Regelung ist zu begrüßen.

Allerdings ist klar, dass damit die eigentlich spannenden Fragen zunächst einmal verschoben sind, nämlich wie die Ziele des Stärkungspakts und der einzelnen Haushaltssanierungspläne überhaupt noch mit der wirtschaftlichen Entwicklung nach Corona in Einklang gebracht werden können.

Gleiches gilt im Übrigen für Haushaltssicherungskonzepte. Wir gehen davon aus, dass diese Fragen mit etwas mehr Ruhe und einem hoffentlich klareren Blick auf die finanziellen Folgen der Krise zu einem späteren Zeitpunkt beantwortet werden müssen!

Art. 10

Gesetz zur Sicherung von Schul- und Bildungslaufbahnen

Hier werden insbesondere innere Schulangelegenheiten angesprochen. Insb. die Verordnungsermächtigung zugunsten des MSB scheint sinnvoll und notwendig.

Art. 13

Vereinfachungen elektronischer Verwaltungsverfahren

In § 25a E-GovernmentG sollen befristet bis zum 31.12.2020 Vereinfachungen elektronischer Verwaltungsverfahren geschaffen werden. Dies ist zu begrüßen, um Behördengänge

zu minimieren. Problematisch ist aber, dass die zuständige Behörde selbst entscheiden können soll, ob sie von der Vereinfachung Gebrauch macht. Ein unterschiedliches Vorgehen dürfte den Bürgerinnen und Bürgern nicht vermittelbar sein. Insofern sprechen wir uns für eine einheitliche Vorgabe aus. Außerdem muss gut kommuniziert werden, warum ab 2021 die Vereinfachungen wieder entfallen sollen, obwohl sie sich bewährt haben.

Art. 14

Änderung der Landesbauordnung 2018

Mit der Ergänzung von § 87 Abs. 2 BauO NRW um eine Nr. 7 soll eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung geschaffen werden, um ein Verfahren für die elektronische Abwicklung der nach der Landesbauordnung durchzuführenden Verwaltungsverfahren regeln zu können.

Viele Bauverwaltungen in den Kommunen sind durch die Corona-Pandemie durch infizierte, beurlaubte oder in Heimarbeit befindliche Mitarbeiter ausgedünnt und arbeiten derzeit nicht mit der üblichen Geschwindigkeit. Der im elektronischen Verfahren vorgesehene Verzicht bzw. die zugelassene Abweichung von Schriftformerfordernissen sowie Fristen ist als Versuch der Erleichterung grundsätzlich zu begrüßen. Zum jetzigen Zeitpunkt werden allerdings nur wenige Bauaufsichtsämter in NRW von dieser Hilfestellung profitieren, da viele Ämter das Baugenehmigungsverfahren noch nicht vollständig elektronisch durchführen. Überwiegend ist die elektronische Bearbeitung auf den internen Prozess beschränkt, zumal auch auf Seiten der Bauvorlageberechtigten, insbesondere kleinen Architekturbüros, noch nicht überall die Technik eingesetzt wird, um alle Bauunterlagen digital einreichen zu können. Es ist daher sehr zweifelhaft, ob die erforderliche Einführung und sichere Anwendung entsprechender Softwaresysteme innerhalb des durch die neu zu erlassende Rechtsverordnung eröffneten Anwendungszeitraums bis zum 31.12.2020 vollständig gelingen wird. Die Digitalisierung der Verfahren stellt vor diesem Hintergrund nur eine mittelfristige Entlastung der Bauaufsichtsämter dar.

Deshalb ist es für die kurzfristige Erleichterung der Bauaufsichtsämter besonders wichtig, im analogen Verfahren die Fristen bis auf weiteres auszusetzen oder zumindest auszuweiten und die Anforderung an die Verfahren zu erleichtern. Dies betrifft insbesondere die Fristen und Verfahren für die Prüfung von Bauanträgen, für Freistellungsverfahren, Abweichungen und für die Erteilung von Baugenehmigungen (§§ 63 Abs. 3 S. 4, 64 Abs. 2, 69 Abs. 3 S. 3 f, 71 Abs. 1 BauO NRW).

Art. 15

Verlängerung der Amtszeit der Personalräte

Die Verlängerung der Amtszeit der bis 30.06.2020 gewählten Personalräte im LPVG um ein Jahr ist zu begrüßen. So braucht in der gegenwärtig angespannten Situation keine Personalratswahl vorbereitet und durchgeführt werden.

Art. 16

Änderung des Vermessungs- und Katastergesetzes

Mit der Änderung von § 21 soll während der Corona-Krise der obligatorische Präsenztermin vor Ort zur Bekanntgabe und Erörterung des Ergebnisses der Grenzermittlung und der Abmarkung gegenüber den Beteiligten (Eigentümern und Nachbarn) durch ein schriftliches Verfahren ersetzt werden. Die schriftliche Mitteilung und Offenlage des Vermessungser-

gebnisses ist zu begrüßen, solange die örtliche Durchführung von Grenzterminen ein erhöhtes Ansteckungsrisiko darstellt.

Art. 18

Änderung des Weiterbildungsgesetzes

Die vorgeschlagenen Änderungen in den §§ 13, 15, 16 und 19 sind im Sinne der kommunalen Weiterbildungseinrichtungen, da die Fortführung der Landesfinanzierung trotz Unterrichtsausfalls im Jahr 2020 sichergestellt wird. Es sollte lediglich im Vollzug sichergestellt werden, dass an den Nachweis der Ausfallkosten keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden.

Art. 21

Integrationspauschale 2019

Die Verwendung und der Nachweis der Integrationspauschale 2019 werden um ein Jahr zeitlich gestreckt. Dies ist ebenfalls zu begrüßen. Schon unabhängig von der Corona-Krise haben uns Stimmen aus der Mitgliedschaft erreicht, die die Verwendungs- und Nachweisfristen als zu kurz kritisiert hatten. Die Geschäftsstelle hatte dies auch wiederholt gegenüber der Landesregierung vorgetragen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Bernd Jürgen Schneider