

VfK e.V. • Lechenicher Str. 7a • 41469 Neuss

**Landtag Nordrhein-Westfalen**

**Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen**

**Postfach 10 11 43**

**40002 Düsseldorf**



Anschrift: Lechenicher Straße 7a  
41469 Neuss

Telephon: 01590 - 6232062

E-Mail: info@vfk-nrw.de  
Internet: www.vfk-nrw.de

Steuer-Nr.: 206/5884/Wv VBZ 14

Register: AG Bonn VR 11441

Vorstand: Wolfgang Kochs (Vorsitz)

Neuss, den 07.04.2020

Per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung:**

### **„Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in NRW und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie“ Drs. 17/8920**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Ausschussvorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Leider konnten wir vor der Anhörung am 6. April 2020 keine schriftliche Stellungnahme mehr abgeben. Angesichts des Umfangs der Gesetzesvorlage war eine Ausarbeitung in Kürze der Zeit nicht mehr möglich.

Was die zahlreichen verfassungsrechtlichen Aspekte angeht, so schließen wir uns den Ausführungen von Dr. Vosgerau (Drs.17/2461) an und beschränken uns nachfolgend auf den Bereich des Art. 4 des Gesetzesentwurfes S. 18 ff., die die Änderungen der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) betreffen. Wir nehmen allerdings auch Bezug auf Ausführungen, die in der Sitzung der gemeinschaftlichen Ausschüsse am 6. April 2020 durch geladenen Experten gemacht worden sind.

Der Gesetzentwurf enthält in Art.4 (S.18 ff.) zwei Änderungen der GO NRW und zwar die Einfügung eines neunten § 60 a GO NRW sowie die Hinzufügung eines neuen Absatz 5 in § 81 GO NRW, der sich mit der Nachtragssatzung beschäftigt. In der weiteren Folge des Gesetzentwurfs wird analog zu der Regelung bei den Kommunen, was das Abstimmungsverfahren angeht, auch die Änderung der gesetzlichen Regelungen für die sonstigen Gebietskörperschaften in NRW vorgeschlagen. Darauf wird nicht gesondert eingegangen, weil die nachfolgenden Ausführungen analog auch für diesen Bereich gelten.

## Zur Einführung von § 60a GO NRW

§ 60a führt ein Abstimmungsverfahren für Ratssitzungen durch Umlaufbeschluss ein und schränkt damit die in der GO NRW vorgesehene Vielfalt der Abstimmungsweise ein. Weg fällt auf diese Weise die Möglichkeit der geheimen Wahl, allerdings mit vorheriger Zustimmung eines Quorums von 4/5 der Ratsmitglieder. Das mag in Ausnahmesituationen gerechtfertigt sein, aber nur dann, wenn diese Ausnahmesituation im Gesetz klar definiert und durch den Rat selbst festgestellt wird, denn die Feststellung selbst betrifft die Organisationshoheit des Rats. Nach der vorgeschlagenen Regelung wird aber die Feststellung dieses Tatbestandes mangels anderweitiger Regelung durch den Bürgermeister vorgenommen. Die Voraussetzung hierfür sollen „Katastrophen und sonstige außergewöhnliche Ereignisse“ sein. Beides sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen weiten Ermessensspielraum eröffnen und nach dem Wortlaut des Vorschlags wird noch nicht einmal ein Bezug zur Kommune als notwendiger Sachzusammenhang gefordert.

§ 60a Abs. 1 fordert als weitere Voraussetzung die Eilbedürftigkeit, ebenfalls festzustellen durch den Bürgermeister. Auch das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der zu definieren ist und noch dazu in Konkurrenz steht zum Begriff der „Dringlichkeit“ in § 60 GO NRW, der aber nur zum Zuge kommt, wenn „erhebliche Nachteile oder Gefahren“ entstehen können. Generell sind allerdings die meisten Entscheidungsvorlagen eilbedürftig.

Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist zwar grundsätzlich zulässig, findet seine Grenzen jedoch dann, wenn eine willkürliche Handhabung durch den Berechtigten ermöglicht wird. Das ist dann der Fall, wenn der unbestimmte Rechtsbegriff ohne jede Kontur ist, viele unterschiedliche Auslegungen zulässt und das Gesetz keine Anhaltspunkte dafür bietet, welche Auslegung die „richtige“ oder die „gewollte“ ist. Bei der Auslegung sind die gängigen, der juristischen Methodenlehre zu entnehmenden Regeln anzuwenden. Dabei ist zunächst auf den Wortlaut abzustellen, wobei dieses Kriterium bei unbestimmten Rechtsbegriffen in der Regel versagt. Gesetzgebungsmaterialien sind dabei so wie auch in diesem Fall meist keine Hilfe, zumal angesichts der Existenz des § 60 GO NRW sich die Notwendigkeit eines zusätzlichen Regelungsbedarfs nicht erschließt und auch die Einordnung der Regelung an dieser Stelle der GO NRW rätselhaft ist. Führt keine der gängigen Auslegungsmethoden zu einem brauchbaren Ergebnis, ist die Norm wegen unzureichender Bestimmtheit unwirksam. Eine auf diese Weise unbestimmte Vorschrift kann auch nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung aufrechterhalten werden.

Mit § 60 GO NRW ist bereits ein Instrument vorhanden, das sich auch in der Praxis bewährt hat, mit dem entweder der Hauptausschuss oder der Bürgermeister oder sein Vertreter mit einem Ratsmitglied unter bestimmten Voraussetzungen über Vorgänge entscheiden, die dem Rat vorbehalten sind.

In den mündlichen Stellungnahmen kam zum Ausdruck, dass der Wunsch besteht ein Entscheidungsgremium einzusetzen, das personell nicht so groß wie der Rat selbst ist und Abstimmungswege zu finden, die eine Präsenz nicht erforderlich macht.

Bereits heute kann der Rat nach § 58 Abs. 1 Satz 1 GO NRW auch Befugnisse auf Ausschüsse übertragen und die Entscheidungsbefugnis der Ausschüsse regeln. Allerdings ist in § 41 Abs.1 GO NRW ein umfangreicher Katalog von Entscheidungen festgelegt, die der Rat nicht auf einen Ausschuss zur Entscheidung übertragen kann, darunter mit lit. h) unter anderem der Erlass der Haushaltsatzung und der Stellenplan und manches andere, was damit zusammenhängt.

Es gibt damit aus unserer Sicht bereits ein ausreichendes Instrumentarium, das das Procedere festlegt, wenn der Rat nicht einberufen werden kann. Auch das Auftreten von COVID-19 verhindert keine Ratssitzung. Der Bundestag wie auch viele Länderparlamente haben bereits ihre Handlungsfähigkeit in Corona-Zeiten unter Beweis gestellt. Auch in NRW wurde gerade bei dieser Gesetzesvorlage unter Beweis gestellt, dass das Gesetzgebungsverfahren regelgerecht durchgeführt wird, so dass sich die Frage stellt, welchen Zweck der Vorschlag des § 60a GO NRW eigentlich verfolgt. Ratssitzungen und Sitzungen der Ausschüsse sind öffentliche Sitzungen (§ 58 GO NRW) und die Art und Weise der Stimmabgabe ist in § 50 GO NRW geregelt. Infolgedessen wären auch Änderungen dieser Paragraphen erforderlich, um Widersprüche zu vermeiden. Das ist aber nach der Gesetzesvorlage nicht vorgesehen.

Zu beachten ist außerdem auch, dass bei evtl. Änderungen der GO NRW die Organisationshoheit der Kommunen nicht unangemessen eingeschränkt wird, insbesondere wenn Regelungen eigentlich nicht erforderlich und/oder nicht sachgerecht sind. Es ist auch zu berücksichtigen, dass der Hauptausschuss nicht, wie in der Anhörung behauptet, den Rat abbildet, weil im Hauptausschuss fraktionslose Ratsmitglieder nicht vertreten sind. Eingriffe in die Vielfalt des möglichen Abstimmungsverhaltens (Unmöglichkeit der geheimen Wahl) betreffen unser Demokratieverständnis und sind nur zu rechtfertigen, wenn gravierende und unvermeidbare Nachteile zu vermeiden sind.

Infolgedessen empfehlen wir, den vorgesehenen § 60a GO NRW ersatzlos zu streichen. Er wäre in der vorliegenden Form verfassungswidrig.

### **Zur Einführung eines Absatz 5 in § 81 GO NRW (Haushaltssperre)**

Regelungsbedarf im Bereich des kommunalen Haushaltsrechtes gibt es aufgrund der COVID-19-Pandemie in zahlreicher Weise, aber nicht in der Form der vorgeschlagenen Regelung. Mit

diesem neuen Absatz 5 soll dem Rat die Möglichkeit entzogen werden, in 2020 Ermächtigungen zu sperren, wenn Erträge oder Aufwendungen oder die Liquiditätslage dies erfordert (Regelung in § 81 Abs. 4 GO NRW).

Die Beibehaltung der Befugnisse des Rates ist aber gerade in diesen Krisenzeiten dringend erforderlich, denn es muss vor Ort individuell und in Kenntnis der Gesamtumstände jederzeit möglich sein, situativ zu entscheiden.

Dagegen wird empfohlen, zeitlich befristet andere Rechtsvorschriften des kommunalen Haushaltsrechts auszusetzen. Das sind insbesondere folgende Vorschriften der GO NRW, die sich mit den Haushaltszielsetzungen beschäftigen und die schon in diesem Jahr, aber auch in den Folgejahren in einer Vielzahl von NRW-Kommunen ohnehin nicht eingehalten werden können:

**§ 75 Abs. 2 GO NRW „Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.“**

**§ 75 Abs. 7 G NRW „Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn das Eigenkapital verbraucht ist.“**

Diese Zielsetzungen sind, soweit die Haushalte bereits aufgestellt und genehmigt worden sind, weder dieses Jahr noch nächstes Jahr (Doppelhaushalte) erfüllbar oder in Form einer Nachtragsatzung planbar, da ständig neue Fakten eintreten oder Änderungen neue Einschätzungen erforderlich machen. Für bereits genehmigte Haushalte sollten zunächst evtl. vorhandene Ausgleichsrücklagen herangezogen werden, sodann unter Zustimmung der Kommunalaufsicht soweit vorhanden die „Allgemeine Rücklage“. Einige Kommunen haben aber noch nicht einmal Eigenkapital, sondern sind bereits heute entgegen der gesetzlichen Zielsetzungen überschuldet.

Des Weiteren ist anzumerken, dass Kommunen noch im März 2020 trotz der Kenntnis vom Ausmaß der Krise noch Haushalte verabschiedet und zur Genehmigung vorgelegt haben, die Erträge für 2020 und 2021 zeigen, die weit über den Erträgen von 2019 liegen. Und dies alles geschah in Kenntnis des bevorstehenden Einbruchs des Gewerbesteueraufkommens. Eine solche Handlungsweise erfordert das sofortige Eingreifen der Kommunalaufsicht und die Zurückweisung solcher Haushaltsbeschlüsse.

Sodann sollte zur Sicherstellung der Liquidität der Kommunen eine vorhandene Grenze der von den Kommunen beschlossenen maximalen Kreditaufnahme zur Sicherstellung der

Liquidität (§ 75 Abs. 6 GO NRW) befristet aufgehoben werden.

Zur teilweisen Kompensation der Einnahmeverluste sollten die Kommunen aber auch verpflichtet werden, die sog. „Freiwilligen Leistungen“ einer umfassenden Prüfung und Streichung zu unterziehen. Diese Entscheidungen sind vor Ort durch den Rat zu treffen und deshalb ist die Gesetzesinitiative der Landesregierung kontraproduktiv.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass es zwar eine Regelung in § 83 GO NRW gibt bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben, aber es gibt keine Regelung für den Ausfall von Einnahmen in einer Höhe, die die Rücklagen und das Eigenkapital und damit die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune übersteigt. Diese ist aber nach Art. 28 GG durch Land und Bund sicherzustellen.

Infolgedessen wird empfohlen, den vorgesehenen Abs. 5 für § 81 GO NRW ersatzlos zu streichen und stattdessen ein Haushaltssicherungskonzept für alle Kommunen und sonstigen Gebietskörperschaften in NRW zu erstellen, das im ersten Schritt den Liquiditätsbedarf der Kommunen absichert und im zweiten Schritt die Folgen der Krise ausgleicht um die Handlungsfähigkeit der Kommunen wieder herzustellen und damit dem Verfassungsgebot nachzukommen.

Maßstab sind die akkumulierten und bereinigten Gesamteinnahmen der NRW-Kommunen in 2019 mit insgesamt ca. 70 Mrd. € als Ausgangslage. Dabei wird sich zeigen, dass die Aufwandsseite sich in 2020 und 2021 gegenüber den Planungen sogar noch erhöhen wird, während der Einnahmeseite kollabiert.

Dies betrifft als erstes die Gewerbesteuer mit Zahlungsaussetzungen und Rückforderungen noch in 2020 und die Anteile an den anderen Steuerarten zu einem späteren Zeitpunkt. Des Weiteren wird es zu weiteren Mindereinnahmen kommen, insbesondere bei Dienstleistungen der Kommunen gegenüber ihren Bürgern.

Weitere finanzielle Belastungen der Kommunen können durch die Trägerschaft von Krankenhäusern, ÖPNV, sonstigen Eigenbetriebe und Beteiligungen entstehen. Diesbezüglich sollte eine umfassende Erfassung und Analyse der jeweiligen Gesamtrisiken erfolgen.

Sodann sollte ein Handlungskonzept erstellt werden, das den Kommunen ein Investitionsprogramm erlaubt, das zumindest teilweise geeignet ist, den sich bereits abzeichnenden Rückgang des BIP abzufedern (aktuell Rückgang des BIP um 0,5% pro Woche

nach bereits erfolgtem Rückgang von geschätzt -4,3 % minimal und -7,5 % maximal, Quelle: ifo-Institut).

Dazu ist aber zusätzliches Personal erforderlich, denn die meisten Kommunen sind bereits heute nicht in der Lage, die geplanten Investitionen zeitnah durchzuführen und an Förderprogrammen teilzunehmen, weil die Arbeitskapazitäten nicht ausreichen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Essler

(Stellvertr. Vorsitzender)