

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung betreffend das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (LT-Drucks. 17/14304, ausgegeben am 25.06.2021)

Artikel 1 (NKF-Covid-19-Isolierungsgesetz)

Die bisher für das Haushaltsjahr 2020 (Planung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung) sowie für die Planung des Haushaltsjahres 2021 geltenden Regelungen werden mit der Änderung vollständig auf das Haushaltsjahr 2022 und auch auf die Bewirtschaftung bzw. Rechnungslegung des Haushaltsjahres 2021 ausgedehnt. Insoweit ist das Gesetz immerhin konsequent. In der aktuellen Fassung bezieht sich § 5 NKF-CIG lediglich auf den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2020, obwohl nach § 4 NKF-CIG die Regelungen bereits für die Haushaltsplanung 2021 galten. Die »Lücke« = Ausdehnung der Regelung auf den Jahresabschluss 2021 wurde mit dem Gesetzentwurf geschlossen. Für das Haushaltsjahr 2022 wurde erfreulicherweise direkt an den Jahresabschluss gedacht.

Kritisch bleibt das Grundkonstrukt der geltenden Regelungen und ihr Widerspruch zum Grundgedanken der intergenerativen Gerechtigkeit, abgeleitet aus § 1 Abs. 1 Satz 2 GO NRW. Hierzu durfte ich bereits bei Erlass des Gesetzes umfassend Stellung beziehen. Auch bewerte ich es weiterhin als kritisch, *sämtliche* Ertragsausfälle als COVID-19-Schaden geltend machen zu dürfen: Mindererträge bei Bußgeldern (und Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr) müssen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Pandemie stehen. Mit ihrer Verhängung werden primär ordnungsrechtliche und keine finanzpolitischen Ziele verfolgt.

Letztendlich werden die Haushalte ab dem Jahr 2025 ff. den finanziellen Schaden »aus der Vergangenheit« auffangen müssen. Die Bilanzierungshilfe wird bis zum Ende des Haushaltsjahres 2022 anwachsen und die folgenden Haushaltsjahre werden (im Zweifel über mehrere Jahrzehnte) durch ihre aufwandswirksame Auflösung (»Abschreibung«) noch mehr belastet. Dies stellt keine adäquate Hilfe für die kommunalen Haushalte dar. Es findet vielmehr nur eine Verschiebung, nicht aber eine Linderung durch tatsächliche finanzielle Unterstützung durch das Land statt. Die zukünftige »Abschreibung« der Bilanzierungshilfe muss durch die Kommune in den kommenden Haushalten (zusätzlich) erwirtschaftet werden. Auf die Problematik der »Verschiebung« des entstandenen Aufwandes und der noch kritischer zu sehenden Ertragsausfälle auf die Zukunft und auf die nächste(n) Generation(en) weist auch diese gesetzliche Änderungsregelung nicht hin.

Zur Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW

Zum Gesetzentwurf hat auch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW mit Schreiben vom 18.08.2021 Stellung genommen (Stellungnahme 17/4209). Hier wurden zwei wesentliche inhaltliche Fehler identifiziert, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch zu beseitigen sein werden:

1. Der größte Änderungsbedarf wird in der Regelung des § 5 Abs. 4 NKF-CIG-E gesehen. Nach dieser Vorschrift richtet sich das Verfahren zur Ermittlung der Haushaltsbelastungen infolge der COVID 19-Pandemie für die Jahresabschlüsse 2021 und 2022. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf muss für die hilfswise vorzunehmende Isolierungs-Nebenrechnung im Jahresabschluss 2021 der Ergebnisplan der Haushaltssatzung 2021 verwendet werden. In dieser Planung sind aber pandemiebedingte Belastungen bereits berücksichtigt. Es wird der Auffassung der Arbeitsgemeinschaft zugestimmt, dass als Grundlage die mittelfristige Ergebnisplanung der Haushaltssatzung 2020 für das Haushaltsjahr 2021 dienen müsste, da hier noch keine Pandemie Berücksichtigung finden konnte (da Planung im Laufe des Jahres 2019).
2. § 4 Abs. 3 Satz 3 NKF-CIG-E regelt für die Haushaltsaufstellung 2022, dass die im Jahr 2021 erstellte Nebenrechnung für das Haushaltsjahr einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung zur Isolierung der pandemiebedingten Schäden »fortzuschreiben ist«. Die Regelungen für das Haushaltsjahr 2021 waren nachvollziehbar. Der in § 4 Abs. 3 NKF-CIG gesetzte Maßstab – die Mittelfristplanung vor Corona – ist auch für die Haushaltssatzung des Jahres 2022 anzulegen. Auch diese Auffassung wird geteilt.

Artikel 2 (Gesetz über den Landesverband Lippe)

Zu § 11a:

Die Bedeutung der Region Lippe für die Kulturlandschaft wird anerkannt und geschätzt.

Vorbehaltlich der vorstehenden Ausführungen wird § 11a n. F. in der Sache nicht beanstandet. Die Norm sollte aber zur besseren Verständlichkeit auf mehrere Normen aufgeteilt werden, insbesondere um systematische Zusammenhänge klarer aufzuzeigen und etwaige Ermächtigungen deutlicher offenzulegen.

In förmlicher Hinsicht erscheint es aus Gründen der Vereinheitlichung ratsam, jedem der Paragraphen des Gesetzes über den Landesverband Lippe eine Überschrift zu geben.

Artikel 3 (Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz)

Zu § 10:

Kann die Gemeindeprüfungsanstalt zukünftig nach Ablehnung des Antrags auf Erbringung einer gebührenpflichtigen Leistung den tatsächlich entstandenen Aufwand vollständig abrechnen, so werden insoweit die kommunalen Haushalte zusätzlich belastet. Die zusätzliche Belastung mag insofern nicht unerheblich ausfallen, was bei den ohnehin angespannten Haushaltslagen der Kommunen in NRW nicht ohne Bedenken bleiben kann.

Artikel 5 (Änderung des Landesbeamtengesetzes)

Zu § 91:

Grundsätzlich ist es richtig und wird auch nachhaltig befürwortet, dass Beihilfeangelegenheiten durch öffentliche Stellen wahrgenommen werden. Allerdings ist auch anzumerken, dass die Neuregelung mittelbar auch in die Organisationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände eingreift. Die Organisationshoheit umfasst die Befugnis, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden, insbesondere ob eine Aufgabe eigenständig oder mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird. Auch die Aufgabenzuweisung, dass die Gemeinde sich Privater zu der Erfüllung einer Aufgabe bedienen will, gehört hierzu, da nur auf diese Weise die effizienteste Art der Aufgabenerfüllung sichergestellt wird.

Ein Grund für die insoweit erfolgende Einschränkung der Organisationshoheit ist aus der Gesetzesbegründung nicht angegeben, so dass eine Auseinandersetzung hiermit nicht erfolgen kann.

Artikel 7 (Gemeindeordnung NRW)

Zu § 7 GO NRW:

Die Änderung der Geltendmachungsfrist des § 7 Abs. 6 GO NRW sieht sich Bedenken ausgesetzt, obgleich die Stärkung der Rechtssicherheit aus gemeindlicher Sicht überaus wünschenswert ist.

Ich gebe einen Verstoß gegen den Vorrang des Bundesrechts auf dem Gebiet des gerichtlichen Verfahrens zu bedenken, Art. 31 i. V. m. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Var. 4 GG. Nach § 47 Abs. 2 VwGO beträgt die Antragsfrist für die prinzipale Normenkontrolle von unter dem Landesrecht stehenden Rechtsvorschriften ein Jahr nach Bekanntmachung. Nach § 58 Abs. 2 VwGO ist im Falle unrichtiger oder fehlender Rechtsbehelfsbelehrung ein Verwaltungsakt binnen Jahresfrist anfechtbar. Zwar sind die Fristen des § 47 Abs. 2 VwGO und § 58 Abs. 2 VwGO prozessuale Zulässigkeitsfristen, diejenige des § 7 Abs. 6 GO NRW jedoch eine materielle Ausschlussfrist. Ihre Wirkungsweise ist aber die gleiche, da sie den Klageerfolg hindert. Wer erwägt, Rechtsschutz zu suchen, würde von der Ausschlussfrist des § 7 Abs. 6 in gleicher Weise abgeschreckt werden, wie von einer bereits verstrichenen prozessualen Frist. Die Verschränkung prozessualer und materieller Fristen ist dem Bundesgesetzgeber insoweit auch bewusst gewesen, als er die nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO überprüfbaren Satzungen materiell der Geltendmachungsfrist des § 215 Abs. 1 BauGB unterworfen hat. Auch das BauGB sieht in § 215 Abs. 1 BauGB eine Geltendmachungsfrist von einem Jahr vor. Die vormalig zwei Jahre dauernden Fristen von § 47 Abs. 2 VwGO a.F. und § 215 Abs. 1 BauGB a.F. wurden im Zuge der letzten Gesetzesänderung mit Überlegung gemeinsam verkürzt, um den Gleichlauf beizubehalten (vgl. BT-Drucksache vom 04.09.2006, 16/2496, S. 17 f.).

Zu § 24 GO NRW:

Bezüglich der Änderung des § 24 GO NRW sind Bedenken ebenfalls angezeigt. Es erscheint der Ausschluss bestimmter Einwohner erörterungsbedürftig, da Art. 17 GG keine derartige Einschränkung trifft, und gleichsam – soweit erkennbar – keines der anderen Länder eine solche Einschränkung, wie hier beabsichtigt, in die Gemeindeordnungen aufgenommen hat. Der bisherige Entwurf lässt zudem nicht erkennen, welcher Grund für die Einschränkung des anregungs- oder beschwerdeberechtigten Einwohnerkreises besteht. Soweit Zweckmäßigkeitserwägungen tragend sind, um die Funktionalität der

Gemeindeverwaltung zu erhalten, etwa infolge gestiegener Zahlen von Anregungen oder Beschwerden, sollten sich diese Beweggründe in der Gesetzesbegründung wiederfinden. Eine abstrakt bestehende oder angenommene Gefahr, dass ein kürzlich Zugezogener das Recht aus § 24 GO bzw. Art. 17 GG rechtsmissbräuchlich in Anspruch nimmt, dürfte nicht genügen, zumal bei erkennbarem Rechtsmissbrauch im Einzelfall keine Pflicht zur eingehenden Bearbeitung durch den Rat, die Ausschüsse oder die Bezirksvertretung bestehen wird. Denkbar ist insoweit auch, dies ausdrücklich in die Norm aufzunehmen. Soweit auf einen Gleichlauf mit § 25 GO NRW verwiesen wird, verfängt das nicht. Das Recht aus Art. 17 GG bzw. § 24 GO ist ein Minus zu demjenigen aus § 25 GO NRW, sodass ein Gleichlauf der Vorschriften nicht geboten erscheint.

Die ausdrückliche Zulassung der Textform nach § 126b BGB im Rahmen des § 24 GO NRW wird befürwortet. § 126b BGB gewährleistet die Informations- und Dokumentationsfunktion hinreichend. § 126 BGB bezweckt hingegen auch Warnung, Mäßigung und Identifikation des Unterzeichners. Die Informations- und Dokumentationsfunktion des § 126b steht dem Zweck des § 24 GO NRW näher, da es auf den Inhalt der Anregung bzw. Beschwerde ankommen dürfte, und weniger auf die Identität der Person.

Zu § 25 GO NRW:

Die Zulassung der Textform wird befürwortet. Es sollte aber überprüft werden, ob die Unterzeichnung des Einwohnerantrags, § 25 Abs. 3 GO NRW, bzw. die Liste mit Unterzeichnungen, vgl. auch § 25 Abs. 4 GO NRW, nunmehr ebenfalls anpassungsbedürftig ist bzw. ein Regelungsbedürfnis dahingehend besteht, ob die händische Unterzeichnung oder die digitale Signatur erforderlich ist oder jede nachprüfbare Namensangabe genügen soll.

Zu § 26 GO NRW:

Auch insoweit ist die Zulassung der Textform gutzuheißen.

Zu § 54 GO NRW:

Die Einschätzung dazu, dass die Geltendmachungsfristen des § 7 Abs. 6 und des § 54 GO NRW gleichlaufen sollten, wird geteilt. Allerdings wird insoweit auf die oben zu Artikel 7 (Gemeindeordnung NRW), zu § 7 geäußerten Bedenken an der Fristverkürzung verwiesen.

Zu § 94 GO NRW:

Auch insoweit wird grundsätzlich die Aufgabenwahrnehmung durch die öffentliche Hand befürwortet, wobei neuerlich das Spannungsverhältnis zum Grundsatz der gemeindlichen Organisationshoheit gesehen wird. Soweit mit dem erhöhten Schutzniveau von § 30 AO argumentiert wird, so unterfällt dem Steuergeheimnis, wer Amtsträger ist, § 30 Abs. 1 AO. Amtsträger ist nach § 7 Nr. 3 Var. 3 AO auch, wer dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen öffentlichen Stelle oder *in deren Auftrag* Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Im übrigen unterfallen dem Steuergeheimnis ebenso für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete, § 30 Abs. 3 Nr. 1 AO i. V. m. § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB i. V. m. Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz). Zwar muss die einzelne Person gesondert verpflichtet werden, vgl. § 1 Abs. 1 Verpflichtungsgesetz, doch könnte insoweit in die GO NRW statt der Beschränkung der §§ 93, 94 n. F. auf juristische Personen des öffentlichen Rechts auch die Notwendigkeit entsprechender Verpflichtungen aufgenommen werden. Dies belässt der Gemeinde ihre

Organisationsfreiheit schützt aber das Steuergeheimnis gleichermaßen wirksam, wenn es nicht schon ohnehin wegen des weiten Amtsträgerbegriffs des § 7 AO geschützt ist.

Kreisdirektor und Kreiskämmerer

Mike-Sebastian Janke