



Arbeitsgruppe Ausbildung ÖR I
Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Grundzüge kommunaler Rechtssetzung

Stand: Februar 2009

Grundzüge Kommunaler Rechtssetzung

Im Rahmen der Ausbildung sollen nicht alle Einzelheiten zum Entwurf und zum Beschluss komplexer und vollständiger Satzungen vermittelt werden. Vielmehr ist es als Einstieg in den Problembereich im Hinblick auf die denkbaren Examensanforderungen ausreichend, die Grundzüge des Verfahrens zu kennen verdeutlicht werden und die Referendare durch die Ausbildung in die Lage zu versetzen, einzelne Satzungsbestimmungen sachgerecht entwickeln zu können.

Fall:

Der Bürgermeister der nordrhein-westfälischen Gemeinde G möchte die an Ratsmitglieder gezahlten Verdienstausschlag-Entschädigungen für Ratssitzungen zurückfordern, wenn die Ratsmitglieder nicht durch Vorlage eines Einkommensteuerbescheides oder sonst nachweisen, dass sie überhaupt Einkünfte erzielen und daher durch die Teilnahme an Ratssitzungen einen Verdienstausschlag erleiden. Hintergrund dieser Überlegung ist der Fall eines freiberuflich tätigen Ratsmitglieds, bei dem der Bürgermeister den Verdacht hat, dass er keinerlei Einkünfte erzielt. Er fragt sich, ob und wie der Nachweis von Einkünften und die Rückforderung von Sitzungsentschädigungen von der Gemeinde im Einzelnen geregelt werden können.

I. Regelungskompetenz/Ermächtigungsgrundlage

Nach § 7 Abs. 1 GO NRW können die Gemeinden ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen. Die Satzungshoheit umfasst daher im Grundsatz die gesamten Selbstverwaltungsangelegenheiten (alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, vgl. Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 2008, § 2 Rdn. 1 bis 6). Diese Satzungsautonomie der Gemeinden ist unmittelbarer Ausdruck der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG, da die Gemeinden nach dieser Bestimmung befugt sind, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu diesen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählen auch die Teilnahme von Ratsmitgliedern an Ratssitzungen und eine daran anknüpfende Entschädigung. Fraglich ist, ob insoweit „Gesetze etwas anderes bestimmen“. In Betracht kommt § 45 GO NRW, der u.a. den

Anspruch eines Ratsmitglieds auf Verdienstaufschlag regelt und zugleich eine Ermächtigung für weitergehende Regelungen in der Hauptsatzung enthält. Diese Bestimmung steht einer Regelung des Verdienstaufschlages jedoch nicht entgegen, im Gegenteil verweist § 45 Abs. 2 Satz 1 GO NRW ausdrücklich auf die Hauptsatzung. Zudem ist § 45 GO NRW nicht zu entnehmen, dass diese Norm abschließende und damit weitere Regelungen ausschließende Bestimmungen trifft.

Fraglich ist, ob die allgemeine Satzungshoheit aus § 7 GO NRW in jedem Fall ausreicht. Diese Frage stellt sich zumindest dann, wenn durch eine Satzung in Grundrechte eingegriffen wird.

Beispiel:

Der Rat der Gemeinde X beschließt im Rahmen einer Satzung, dass in einem neu erschlossenen Baugebiet Stellplätze auf Wohngrundstücken nur durch Garagen und nicht durch offene Stellplätze oder Carports hergestellt werden dürfen.

Eine solche Satzungsregelung beinhaltet einen Eingriff in die durch Art. 14 GG geschützte Baufreiheit.

Hier greift die so genannte „Wesentlichkeitstheorie“ ein. Daraus folgt, dass im Regelfall Grundrechtseingriffe durch Satzungen einer ausdrücklichen Ermächtigung durch ein formelles Gesetz bedürfen. Dementsprechend existiert eine Vielzahl spezialgesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen (vgl. etwa §§ 9, 10 BauGB, § 9 GO NRW, § 2 KAG NRW). Im Beispielfall könnte die Regelung im Rahmen eines Bebauungsplanes getroffen werden.

Ausgehend hiervon bedarf es im Ausgangsfall keiner über §§ 7, 45 GO NRW hinausgehenden Ermächtigungsgrundlage. Die Frage des Verdienstaufschlages betrifft die Ratsmitglieder in ihrer Funktion als Mandatsträger, so dass durch eine Regelung organschaftliche Rechte (Beispiele für weitere organschaftliche Rechte: Recht auf Teilnahme an Sitzungen, Beratungen, Abstimmungen, Recht auf Abwehr von Störungen in der Sitzung; hierzu und zur Geltendmachung dieser Rechte im Kommunalverfassungskonflikt vgl. Held/Winkel, a.a.O., § 56, Rdn. 2) und nicht die Grundrechte der Mandatsträger betroffen sind.

II. Regelungsbedürfnis

Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Regelungsbedürfnis gegeben ist. Dies ist dann jedenfalls nicht der Fall, wenn jetzt bereits eine Rechtsgrundlage besteht, die es dem Bürgermeister erlaubt, in dem von ihm genannten Fall die so genannten „Sitzungsgelder“ zurückzufordern. Wichtig ist es daher, die derzeit zu dem Regelungsbereich geltenden Bestimmungen zu kennen. Die Hauptsatzung (vgl. zu Funktion und Inhalt der Hauptsatzung § 7 Abs. 3 GO NRW, bei der Hauptsatzung handelt es sich um das „Verfassungsstatut“ der Gemeinde, in dem das Gemeindeverfassungsrecht durch spezielle örtliche Regelungen ergänzt wird) der Gemeinde G bestimmt Folgendes:

Fall weiter:

„ ...

§ 16 Teilnahme an den Sitzungen des Rates

...

§ 17 Entschädigung

Für die Teilnahme an Ratssitzungen während der regelmäßigen Arbeitszeit erhalten die Mitglieder des Rates auf Antrag eine Entschädigung (§ 45 GO NRW). Zur Höhe der Entschädigung gilt folgendes:

- a) Der Mindestregelstundensatz beträgt 8,00 EUR.*
- b) Abhängig Erwerbstätigen kann der vom Arbeitgeber bescheinigte tatsächliche Verdienstausfall erstattet werden.*
- c) Bei Selbständigen beträgt die Entschädigung bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von bis zu 50.000,00 EUR 20,00 EUR/Stunde, bei bis zu 80.000,00 EUR 30,00 EUR/Stunde, bei über 120.000,00 EUR 40,00/Stunde.*

§ 18 Teilnahme an Ausschusssitzungen

...“

Eine Regelung zur Rückforderung zu Unrecht gezahlter Entschädigungen enthält die Satzung nicht. Ein Regelungsbedürfnis besteht aber auch dann nicht, wenn außerhalb der Hauptsat-

zung eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage besteht. § 47 GO NRW, der die Häufigkeit der Ratssitzungen und die Einladung hierzu regelt, enthält gleichfalls keine Bestimmungen zu den Einzelheiten des Verfahrens für die Entschädigung und den Voraussetzungen für eine etwaige Rückforderung. Als Ermächtigungsgrundlage kommt jedoch der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch in Betracht. Dieser setzt voraus, dass eine Leistung rechtsgrundlos erbracht worden ist.

Hinsichtlich des vom Bürgermeister angeführten Falles ergibt sich Folgendes:

- Leistung?
An das selbständige Ratsmitglied sind Zahlungen (Verdienstaufschlag) geleistet worden
- Ohne Rechtsgrund?
Als Rechtsgrundlage kommt § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 2 GO NRW in Betracht. Danach besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Ersatz des Verdienstaufschlages. Etwas anderes gilt nur dann, wenn ersichtlich keine finanziellen Nachteile entstanden sind (§ 45 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz GO NRW).
- Problematisch ist hier das Tatbestandsmerkmal „ersichtlich keine finanziellen Nachteile“, denn die Bestimmung regelt nicht, ob für das Ratsmitglied hinsichtlich der Frage, ob ihm finanzielle Nachteile überhaupt entstehen, eine Darlegungs- oder Nachweispflicht besteht. Im Falle der Rückforderung ist das Fehlen finanzieller Nachteile eine für die Gemeinde günstige Tatsache, so dass sie beweisbelastet ist. Ein Rückgriff auf die Bestimmungen zur Glaubhaftmachung und zum Nachweis des Verdienstaufschlages in § 45 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 2 GO NRW ist nicht möglich, da diese Bestimmungen lediglich die Höhe des Verdienstaufschlages und nicht die Frage des „ob“ eines Anspruchs betreffen

Da es für die Gemeinde ohne Mitwirkung des Ratsmitgliedes kaum möglich ist, zu beweisen, dass das Ratsmitglied keinen Verdienstaufschlag erlitten hat, ist der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch nur dann ausreichend, wenn eine Satzungsbestimmung nähere Bestimmungen zu den Mitwirkungspflichten der Ratsmitglieder trifft.

Ein Regelungsbedürfnis ist daher zur Konkretisierung der Voraussetzungen des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs erforderlich; eine ausreichende Anspruchsgrundlage ist jedoch im öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gegeben.

III. Verfahren

Die Regelungen zum Verdienstausfall sind nach § 45 GO NRW in der Hauptsatzung zu treffen. Daher ist eine Änderung der Hauptsatzung erforderlich (§ 7 Abs. 3 Satz 2 GO NRW).

1. Satzungsentwurf

Zunächst fertigt der Bürgermeister (die Verwaltung) einen Entwurf der Änderung der Satzung, der Grundlage der Beratungen und des Beschlusses des Rates ist. Denn Aufgabe des Bürgermeisters ist es unter anderem, die Beschlüsse des Rates vorzubereiten (§ 62 Abs. 2 GO NRW). Der Entwurf muss schon die materiellen Anforderungen an die Satzung berücksichtigen. Das - interne - Verfahren der Beratung durch Ausschüsse und Rat wird durch die Hauptsatzung oder andere das Verfahren regelnde Satzungen der Gemeinde bestimmt. Hinsichtlich des Verfahrens ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass sich vielfach aus dem materiellen Recht Pflichten zur Bürgerbeteiligung/Offenlegung im Rahmen des Verfahrens zum Erlass einer Satzung ergeben (vgl. z.B. § 3 BauGB, §§ 27b, 27c LG NRW). Grundsätzlich bedürfen Satzungen nach § 7 GO NRW keiner behördlichen Genehmigung; etwas anderes gilt aber dann, wenn diese (spezial-)gesetzlich angeordnet ist (vgl. z.B. § 10 BauGB).

a) Satzungsinhalt von Ermächtigung gedeckt

Die Satzung muss sich im Rahmen der Ermächtigung halten.

Beispiel:

Die Gemeinde X bestimmt im Bebauungsplan, dass das Überfliegen des Baugebietes mit militärischen Flugzeugen nicht erlaubt ist.

Die Festsetzung ist rechtswidrig; sie wird von der Ermächtigung (§§ 9, 10 BauGB) nicht gedeckt, weil sie nicht den nach § 9 BauGB bestimmten Regelungsinhalten entspricht. (Außerdem würde insoweit die Verbandskompetenz fehlen.)

Exkurs:

Die Verbandskompetenz betrifft die Zuweisung von Aufgaben zu Trägern der öffentlichen Verwaltung (z.B. Bund, ein bestimmtes Land, eine bestimmte Gemeinde, eine bestimmte Anstalt öffentlichen Rechts). Diese Verbandskompetenz muss immer gegeben sein, damit eine Gemeinde eine Satzung erlassen darf. Neben der Verbandskompetenz muss auch die Organkompetenz gegeben sein, die die Verteilung der Kompetenzen innerhalb einer Körperschaft betrifft (z.B. Aufgaben von Rat, Ausschüssen, Bürgermeister). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Grundlagen der Verwaltungsorganisation“

Für den Ausgangsfall bedeutet dies, dass zunächst der Inhalt der geplanten Regelung genau bestimmt werden muss. Oben wurde herausgestellt, dass im Rahmen des Anspruchs auf Verdienstausfall eine Mitwirkungspflicht der Ratsmitglieder normiert werden soll.

Der zulässige Inhalt der Hauptsatzung ist in § 7 Abs. 3 GO NRW nicht näher bestimmt (vgl. zum Pflichtinhalt die Verwaltungsvorschrift zu § 7, Ziffer 1 - der Inhalt muss nicht bekannt sein, soweit dies in einer Prüfungsaufgabe von Belang ist, kann davon ausgegangen werden, dass der Text zur Verfügung gestellt wird und dass keine Vorkenntnisse vorausgesetzt werden). Aus den Regelungen der Gemeindeordnung, die sich mit der Hauptsatzung befassen (z.B. §§ 5, 23, 24, 36, 38, 41 oder 74 GO NRW) lässt sich aber entnehmen, dass allgemeine Regelungen zu den Aufgaben der Gemeindeorgane und/oder zur Rechtsstellung der Ratsmitglieder in der Hauptsatzung getroffen werden sollen. Nimmt man § 45 Abs. 2 GO NRW hinzu, so wird deutlich, dass die Höhe der Aufwandsentschädigung geregelt werden muss und eine Bestimmung weiterer Einzelheiten der Erstattung von Verdienstausfall für die Ratsmitglieder jedenfalls nicht ausgeschlossen ist.

b) Bestimmtheit und Klarheit der Regelung

Die Satzungsregelungen müssen hinreichend bestimmt sein, damit der Adressat zuverlässig erkennen kann, was von ihm verlangt wird. Hierbei handelt es sich um ein zentrales Problem der Normsetzung.

Für den Ausgangsfall ist beispielsweise folgende Regelung denkbar:

„§ 17a Antrag auf Erstattung des Verdienstauffalls

Das Ratsmitglied muss mit dem Erstattungsantrag belegen, dass ein Verdienstauffall eingetreten ist.“

Diese Formulierung genügt dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht in ausreichendem Maße. Denn die Regelung lässt offen, was unter „belegen“ zu verstehen ist. Von diesem Begriff können das schlichte Darlegen, die Glaubhaftmachung oder auch der Beweis umfasst sein. Besser ist es daher, konkret zu regeln, welche Handlung vom Ratsmitglied verlangt wird. Dies könnte etwa durch folgende Regelungen geschehen:

„§ 17a Antrag auf Erstattung des Verdienstauffalls

Das Ratsmitglied muss darlegen, dass durch die Teilnahme an Ratssitzungen ein finanzieller Nachteil entstanden ist. Hierzu ist dem Antrag auf Erstattung des Verdienstaufalles eine Verdienstbescheinigung des Arbeitgebers oder ein Bescheid über die Einkommenssteuer beizufügen.“

Bei dieser Formulierung wird zum einen der Wortlaut des § 45 Abs. 2 Satz 1 GO NRW aufgegriffen; zum anderen wird den Ratsmitgliedern ein eindeutiges Handeln (Beifügen der genannten Unterlagen) abverlangt.

c) Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die Satzungsbestimmung muss zudem mit höherrangigem Recht vereinbar sein.

Beispiel:

Der Rat der Gemeinde X beschließt bei den textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplanes, dass im Reinen Wohngebiet auch Tankstellen zulässig sind.

Diese Satzungsbestimmung ist rechtswidrig, da sie gegen die Baunutzungsverordnung verstößt. Nach § 4 BauNVO sind Tankstellen nur im Allgemeinen und nicht im Reinen Wohngebiet zulässig.

Bezogen auf den Ausgangsfall ist ein Verstoß gegen § 45 GO NRW nicht erkennbar. Dies gilt insbesondere mit Blick auf § 45 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz GO NRW. Der Wortlaut dieser Bestimmung schließt die Verpflichtung zur Vorlage eines Nachweises darüber, dass Einkünfte erzielt werden, nicht aus.

Zu berücksichtigen ist bei „belastenden Satzungsbestimmungen“ ebenso wie bei belastenden Verwaltungsakten der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Satzungsbestimmung). Eine unverhältnismäßige Belastung der Ratsmitglieder ist hier nicht erkennbar.

2. Satzungsbeschluss

Die Satzung kann ausschließlich durch den Rat beschlossen werden (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe d) GO NRW); die Entscheidung des Rates kann nicht auf andere Gemeindeorgane übertragen werden.

Dem Beschluss durch den Rat muss daher eine rechtzeitige Einladung zu einer Ratssitzung und die Aufnahme des Satzungsbeschlusses in die Tagesordnung vorausgehen (§§ 47, 48 GO NRW).

§ 7 Abs. 3 Satz 3 GO NRW normiert für den Beschluss und die Änderung der Hauptsatzung eine qualifizierte Mehrheit (Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Ratsmitglieder).

3. Bekanntmachung

Die Bekanntmachung der beschlossenen Satzung richtet sich nach der BekanntmachungsVO NRW vom 26. August 1999, zuletzt geändert am 29. April 2003 (GV. NRW. S. 254). Die Einzelheiten der BekanntmachungsVO müssen nicht bekannt sein.