

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes

Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/11618

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/11699

Berichterstattung: Abg. Ulrich Watermann (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/11699, den Gesetzesentwurf mit den in der Beschlussempfehlung enthaltenen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam sowohl im federführenden Ausschuss für Inneres und Sport als auch im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen zustande. Das Ausschussmitglied der FDP-Fraktion hat sich jeweils der Stimme enthalten.

Der Gesetzesentwurf wurde am 24. August 2022 direkt an die Ausschüsse überwiesen. Am 1. September 2022 wurde er im federführenden Ausschuss von einem Ausschussmitglied der SPD-Fraktion eingebracht und im Sinne der schriftlichen Begründung erläutert. Der Gesetzesentwurf dient dazu, die Sonderregelungen im Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz (NPersVG), die eine Durchführung von Personalratssitzungen als Telefon- oder Videokonferenz aus Anlass der COVID-19-Pandemie erlaubt haben, befristet bis zum 30. Juni 2023 erneut in Kraft zu setzen.

Die Fraktionen von SPD und CDU brachten zugleich einen Änderungsvorschlag zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) ein, mit dem die Überschrift von § 182 NKomVG geändert und der Vorschrift ein neuer Absatz 5 angefügt werden soll. Dieser Änderungsvorschlag wurde wie folgt begründet (Vorlage 1, verteilt am 31. August 2022):

„Es ist absehbar, dass viele Kommunen die Folgen der wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine in den Haushalten 2023 ff. massiv spüren werden. So werden u. a. Mehrbelastungen durch die Flüchtlingsunterbringung, durch gestiegene Energiekosten, durch erhöhte Aufwendungen für Betriebsstoffe sowie durch massiv steigende Baupreise in allen Sektoren erwartet. Zudem ist es absehbar, dass lokale Härtefallfonds und ggf. zu rettende kommunale Stadtwerke die Kommunen zusätzlich belasten werden.

Mit dem vom Niedersächsischen Landtag am 15. Juli 2020 beschlossenen Gesetz zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Nds. GVBl. S. 244) wurden Erleichterungen für Kommunen bei der Anwendung des NKomVG geregelt. Mit den haushaltsrechtlichen Regelungen in § 182 Absatz 4 NKomVG wurden den niedersächsischen Kommunen Instrumentarien als ein Teil der Krisenbewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie für zukünftige epidemische Lagen zur Verfügung gestellt.

Mit der Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes werden diese Instrumentarien befristet bis zum 30. Juni 2024 auch für die Krisenbewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine zur Anwendung kommen.

Im Einzelnen gilt Folgendes:

zu a) Die Überschrift wird geändert, da die haushaltsrechtlichen Sonderregelungen des § 182 Abs. 4 durch den neu eingefügten Absatz 5 ergänzt wird.

zu b) Mit dem neu angefügten Absatz 5 stehen den betroffenen Kommunen im Hinblick auf ihre Haushaltswirtschaft die Instrumentarien des § 182 Absatz 4 befristet bis zum 30. Juni 2024 als ein Teil der Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine zur Verfügung.“

In seiner Sitzung am 1. September 2022 beschloss der federführende Ausschuss, die kommunalen Spitzenverbände um eine kurzfristige Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf und dem Änderungsvorschlag zu bitten, um mit der abschließenden Beratung das September-Plenum erreichen zu können. Alle drei kommunalen Spitzenverbände, der Niedersächsische Landkreistag (NLT), der Niedersächsische Städtetag (NST) und der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund (NSGB), gaben daraufhin schriftlich eine zustimmende Stellungnahme zu dem ursprünglichen Gesetzentwurf zur Änderung des NPersVG ab. Im Hinblick auf den Änderungsvorschlag zur Änderung des NKomVG nahmen der NST - auf dessen Anregung der Änderungsvorschlag zurückgeht - und der NSGB schriftlich Stellung, der NSGB allerdings unter Hinweis darauf, dass es aufgrund der kurzen Frist nicht möglich gewesen sei, eine Stellungnahme seiner Mitglieder einzuholen. Der NLT, der darauf verwies, dass die Thematik die Haushaltswirtschaft der nächsten Jahre nachhaltig prägen werde und eine Beteiligung seiner Mitglieder in der Kürze der Zeit nicht möglich sei, bat den Ausschuss hingegen, das Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände nach Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung (NV) zu beachten und eine Anhörungsfrist von wenigstens vier Wochen einzuräumen.

In der Sitzung des federführenden Ausschusses am 8. September 2022 erhielten die drei kommunalen Spitzenverbände zusätzlich die Gelegenheit zu einer mündlichen Stellungnahme, ggf. durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik. Davon machten der NST und der NSGB Gebrauch. Der NLT verwies indes auf Terminschwierigkeiten und sah von einer mündlichen Stellungnahme ab.

Die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU erklärten daraufhin, sich ausreichend informiert zu fühlen, zumal ihnen die inhaltliche Position des NLT zu der geplanten Änderung aus der Presse bekannt sei. Der Änderungsvorschlag sei so eilbedürftig, dass er in dem letzten regulären Plenarabschnitt des Landtages der 18. Wahlperiode beschlossen werden müsse. Die infolge des Krieges in der Ukraine zugespitzte Lage für die kommunalen Haushalte, insbesondere mit Blick auf die Situation vieler Stadtwerke, rechtfertige in diesem Fall die verkürzte Anhörungsfrist.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) wies darauf hin, dass das Gesetzgebungsverfahren aus seiner Sicht im Hinblick auf die Änderung des NKomVG ein hohes verfassungsrechtliches Risiko berge. Zwar habe der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 1997 in Art. 57 Abs. 6 NV bewusst keine Regelung zur Länge der Anhörungsfrist getroffen (Sten. Bericht der 13. Wahlperiode, S. 9405); damit komme es für die Angemessenheit der Frist auf den Einzelfall an. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof (Nds. StGH) habe dazu bisher lediglich in einer Entscheidung aus dem Jahr 2001 festgestellt, dass der für die Erarbeitung einer Stellungnahme zur Verfügung stehende Zeitraum vom 22. Dezember bis zum 4. Februar wegen der Weihnachtsfeiertage dem Anhörungsrecht nicht in vollem Umfang Rechnung trage. Darauf sei es in dem damaligen Verfahren allerdings im Ergebnis nicht angekommen. Denn nach Auffassung des Nds. StGH sei eine zu kurze Frist jedenfalls dann unbeachtlich, wenn sich die kommunalen Spitzenverbände auf das Verfahren einließen (Nds. StGH, Ur. v. 16.05.2001 - StGH 6/99 bis 9/99 und 1/00 -, juris Rn. 106). Vor diesem Hintergrund sei aus Sicht des GBD, da sich in diesem Verfahren jedenfalls der NLT zu der Änderung des NKomVG (anders als hinsichtlich der Änderung des NPersVG) nicht auf die kurze Frist eingelassen habe, das verfassungsrechtliche Risiko als hoch einzuschätzen, zumal der GBD mangels einschlägiger Rechtsprechung nicht sicher vorhersagen könne, in welchem Umfang es die von den Ausschussmitgliedern der SPD und CDU angeführte Eilbedürftigkeit rechtfertige, die Anhörungsfrist zu verkürzen. Der GBD wies in diesem Zusammenhang außerdem darauf hin, dass in der Rechtsprechung des Nds. StGH nicht geklärt sei, welche Folgen ein Verstoß gegen Artikel 57 Abs. 6 NV nach sich ziehe. Der Nds. StGH habe angedeutet, dass die unter Verstoß gegen das Anhörungsrecht beschlossene gesetzliche Regelung nichtig sein könnte. Eine solche Nichtigkeit würde aber zu weitergehenden Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der kommunalen Haushaltsbeschlüsse führen, soweit deren Rechtmäßigkeit von der Wirksamkeit der Änderung des § 182 NKomVG abhängt. Auf Nachfrage von Ausschussmitgliedern erläuterte der GBD sowohl im federführenden als auch im mitberatenden Ausschuss, auf welchem Weg und unter welchen Voraussetzungen eine entgegen Artikel 57 Abs. 6 NV beschlossene gesetzliche Vorschrift beim Nds. StGH beklagt werden könnte.

Bezogen auf den Gesetzesinhalt wies der GBD darauf hin, dass die Änderung des NPersVG am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten solle. Anders als bei der jüngsten Verlängerung der erfassten Sonderregelungen im Jahr 2021 sei eine Rückwirkung nicht vorgesehen. Das Ministerium für Inneres und Sport habe dazu mitgeteilt, dass im Jahr 2021 die Feststellung der epidemischen

Lage von nationaler Tragweite, die Grundlage der Sonderregelung gewesen sei, seitens des Bundestages relativ plötzlich entfallen sei und vor diesem Hintergrund eine kurze zeitliche Rückwirkung beschlossen worden sei. Da in diesem Jahr das Auslaufen der Regelung vorhersehbar gewesen sei, bedürfe es in diesem Fall keiner Rückwirkung. Dies stieß im Ausschuss auf Zustimmung. Zu der Änderung des NKomVG erklärte der GBD, dass die Vollziehbarkeit der Regelungen schwieriger sein könne hinsichtlich der Folgen des Krieges in der Ukraine als hinsichtlich der festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite. Diese möglichen Vollzugsschwierigkeiten war der Ausschuss gewillt in Kauf zu nehmen.

Die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU erklärten ihr Abstimmungsverhalten zu Artikel 2 (NKomVG) damit, dass sie die in der gegenwärtigen Situation bestehenden Schwierigkeiten der kommunalen Haushalte, die durch den Änderungsvorschlag reduziert werden sollen, für gewichtiger hielten als die dargelegten verfassungsrechtlichen Risiken. Angesichts der von ihnen angenommenen Dringlichkeit der beabsichtigten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht gingen sie davon aus, mit dem gewählten Verfahren dem Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände entsprochen zu haben; dies zeige sich u. a. daran, dass sich jedenfalls zwei der drei Spitzenverbände zur Abgabe einer Stellungnahme in der Lage gesehen hätten. Das verbleibende Risiko, für einen Gesetzesbeschluss von der Rechtsprechung kritisiert zu werden, bestehe immer und es müsse in diesem Fall hingenommen werden.