

**Dr. Rainer Gottwald**  
**St.-Ulrich-Str. 11**  
**86899 Landsberg am Lech**  
**Tel. 08191-922219**  
**Mail: [dr.rainer.gottwald@gmx.de](mailto:dr.rainer.gottwald@gmx.de)**

Landsberg, den 5.1.2024

**An den**  
**Bayerischen Verfassungsgerichtshof**  
**80097 München**

## **Popularklage**

In Sachen

**Kläger:** Dr. Rainer Gottwald

wegen **fehlender Normenklarheit der Grundsätze der Einnahmebeschaffung** in den Artikeln:

- Art. 62 Abs. 2 Bayer. Gemeindeordnung (GO)
- Art. 56 Abs. 2 Bayer. Landkreisordnung (LKrO)
- Art. 54 Abs. 2 Bayer. Bezirksordnung (BezO)

### **I. Istzustand: Der vollständige Wortlaut am Beispiel von Art. 62 Bayer. Gemeindeordnung:**

Artikel 62 Bayer. Gemeindeordnung:

- (1) Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften
- (2) Sie hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen
  1. soweit vertretbar und geboten, aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen,
  2. im Übrigen aus Steuernzu beschaffen, **soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.**
- (3) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Art. 56 Bayer. Landkreisordnung und Art. 54 Bayer. Bezirksordnung haben den identischen Text des jeweiligen Abs. 2 wie die Bayer. Gemeindeordnung.

### **II. Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Gesetzes: Normenklarheit**

Wenn ein Gesetz hinsichtlich seines Tatbestands oder seiner Rechtsfolgen für den Adressaten unverständlich (perplex) ist, dann kann seine Befolgung nicht verlangt werden. Ein Gesetz muss insbesondere sprachlich verständlich, ohne innere Widerstände (interne Konsistenz), nicht fehleranfällig, redaktionell genau, sowie systematisch aufgebaut und frei von rechtssystematischen Brüchen sein (externe Konsistenz). Vgl. dazu die umfangreichen Ausführungen von Emanuel Vahid Towfigh: Komplexität und Normenklarheit – oder: Gesetze sind für Juristen gemacht. (Weblink: [https://homepage.coll.mpg.de/pdf\\_dat/2008\\_22online.pdf](https://homepage.coll.mpg.de/pdf_dat/2008_22online.pdf)).

### III. Petition beim Bayerischen Landtag

Abs. 2 der o.a. kommunalrechtlichen Einnahmenbeschaffung ist alles andere als klar. Der Eindruck entsteht, dass nach der Einnahmebeschaffung durch die besonderen Entgelte in Abs. 1 Satz 1 sofort die Steuern erhöht werden können.

Erst als Anhängsel zur Einnahmenbeschaffung durch Steuern in Satz 2 wird mit „soweit“ die Reihenfolge dieser Einnahmenbeschaffungsarten umgestellt.

Die relativ einfache Hierarchie der Einnahmenbeschaffung:

#### **Besondere Entgelte – sonstige Einnahmen – Steuern**

wird durch den Schachtelsatz unnötigerweise verkompliziert. Man weiß auch gar nicht, an welcher Stelle der Hierarchie die sonstigen Einnahmen stehen sollen, an erster oder an zweiter Stelle.

Da die Finanzierung der Kommunen in allen Zeiten das zentrale Thema der Politik ist, muss eine glasklare und eindeutige Festlegung der Finanzquellen und deren Reihenfolge im Gesetz stehen.

Was zu den sonstigen Einnahmen zählt, ist bruchstückhaft und völlig ungenügend aufgeführt z. B. in Widtmann/Grasser/Glaser, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung, 33. Auflage 2023, Rd.Nr. 10 f. zu Art. 22 GO.

Deswegen habe ich am 7.8.2022 beim Bayer. Landtag eine Petition eingereicht mit dem Thema „Grundsätze der Einnahmenbeschaffung in Art. 62 GO bzw. Art. 56 LKrO“. Der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport beriet die Petition in einer öffentlichen Sitzung am 9.11.2022. Für die Annahme der Petition stimmten nur die GRÜNEN und die SPD, die anderen Parteien (CSU, FW, FDP und AfD) stimmten dagegen. Damit war die Petition abgelehnt.

Nach Abschluss einer Petition erhält der Petent auch die Stellungnahme des betreffenden Ministeriums zur Petition, in diesem Falle die des Innenministeriums.

**Anlage 1 enthält den Ablehnungsbescheid des Bayer. Landtags mit der Stellungnahme des Bayer. Innenministeriums.**

### IV. Zur Stellungnahme des Innenministeriums

#### 1. Begründung der Neuformulierung von Art. 62 GO aus dem Jahr 1972

Es war bisher unbekannt, wann die mehrdeutige Formulierung des Art. 62 Abs. 2 GO in die Gemeindeordnung geschah. Im Schreiben des Innenministeriums wird auf Seite 2 aus dem Entwurf zu dieser Gesetzesänderung zitiert. Demnach trat die Änderung dieser Vorschrift am 17. Oktober 1972 in Kraft, also vor mehr als 50 Jahren.

Im eingangs erwähnten und verlinkten Artikel „Komplexität und Normenklarheit“ wird in der Einleitung (S. 4 und in den Anmerkungen 1 ff.) hingewiesen, dass die Normenklarheit erst ab dem Ende der 70er Jahre ins Bewusstsein drang.

Warum diese merkwürdige Formulierung beim 1972 gewählt wurde, ist in der Gesetzesbegründung nicht enthalten. In der Stellungnahme des Innenministeriums wird ebenfalls nicht darauf eingegangen.

Diese alte Vorschrift entspricht also nicht mehr den jetzigen Basis-Voraussetzungen hinsichtlich Klarheit und Wahrheit von Gesetzen.

## **2. Fehlende Hinweise von Bayer. Gemeindetag, Städtetag und Landkreistag**

Das Innenministerium weist darauf hin (S. 3), dass von den Institutionen, die die Gemeinden, Städte und Landkreise vertreten, keine „Hinweise oder Anregungen“ gegeben wurden zur Auslegung bzw. Rechtsanwendung der Einnahmebeschaffung.

Das entspricht nicht der Realität. Bei der Behandlung der Petition am 9.11.2022 waren auch wegen einer anderen Sache Vertreter dieser drei Organisationen anwesend, die ich zum Teil persönlich kenne. Auf mein Befragen, ob sie wegen meiner Petition eingeschaltet worden waren, erklärten sie mir einhellig, nichts davon gehört zu haben. Erst das Landtagsamt konnte mir später die Erklärung liefern. Demnach ist eine Petition an die Staatsregierung gerichtet und wird von dieser bzw. einem Ministerium beantwortet. Institutionen, wie die genannten, auch wenn sie von der Petition tangiert sind, werden nicht eingeschaltet und erhalten auch keine Benachrichtigung.

## **V. Zum Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH)**

In der Petition hatte ich auf ein Urteil des BayVGH vom November 2016 hingewiesen, welches damals die Straßenausbaubeitragssatzung der Gemeinde Hohenbrunn (Kreis München) zum Gegenstand hatte. In den Leitsätzen 36 und 37 sind Ausführungen zur Einnahmenbeschaffung der Gemeinde enthalten, die meine Meinung unterstützen (**vgl. Anlage 2**). Das Innenministerium setzte diese Feststellung aber nicht um, da „der BayVGH auch keinen Hinweis abgegeben hat“.

Daraufhin wandte ich mich an den BayVGH, da es sich hier ja um eines der höchsten Gerichte in Bayern handelt und bat um Aufklärung (**vgl. Anlage 3**).

Vom Verwaltungsgerichtshof wurde ich aufgeklärt (Anlage 4). Es wäre ein Ergänzungsurteil erforderlich gewesen, das innerhalb von 14 (!) Tagen nach Urteilszustellung vom Kläger (Gemeinde Hohenbrunn) oder vom Beklagten (Freistaat Bayern) hätte beantragt werden müssen. Daran hat natürlich die Gemeinde Hohenbrunn nicht gedacht, es ging ja in erster Linie um den Straßenausbau. Der Freistaat Bayern hatte sicher kein Interesse daran schlafende Hunde zu wecken. Es gab also kein Ergänzungsurteil.

Dass der BayVGH kein Gesetz für verfassungswidrig erklären kann ist logisch. Eine klare Stellungnahme hätte aber sicher etwas bewirkt.

Diese Aufgabe sehe ich nun beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof, an den ich deshalb die Popularklage richte.

## **VI. Muster des „richtigen“ Art. 62 Bayer. Gemeindeordnung**

Artikel 62 Bayer. Gemeindeordnung:

- (1) Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften
- (2) Sie hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen
  1. soweit vertretbar und geboten, aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen,
  2. aus den sonstigen Einnahmen,
  3. im Übrigen aus Steuern
 zu beschaffen.
- (3) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

**Damit dürfte die Normenklarheit geschaffen sein. Die sonstigen Einnahmen haben den ihr gebührenden Stellenwert und sind kein Anhängsel mehr.**