

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein

23. März 2020

Kreise

Kreisfreie Städte

Städte über 20.000 Einwohnerinnen
und Einwohner

Ländrätin und Landräte der Kreise
als Kommunalaufsichtsbehörde

nachrichtlich:

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen
Landesverbände

Ausbreitung des neuen Coronavirus SARS-CoV-2; kommunaler Sitzungsdienst Ergänzende Hinweise

Bezugnehmend auf meinen Runderlass vom 16. März 2020 gebe ich zur Thematik Durchführung von Sitzungen kommunaler Gremien nachfolgend ergänzende Hinweise. Mit Blick auf einzelne Rückmeldungen, die das Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration zu dem Ausgangserlass erreicht haben, weise ich darauf hin, dass zu den anstehenden Fragen ein intensiver Austausch zwischen den Innenressorts der Bundesländer stattgefunden hat und in wesentlichen Punkten eine einheitliche Beratungspraxis besteht.

1. Zur Frage der Geltung gesundheitsbehördlicher Verfügungen für Sitzungen kommunaler Vertretungen:

Bereits in meinem Runderlass vom 16. März 2020 hatte ich darauf hingewiesen, dass die Sitzungen kommunaler Gremien, insbesondere der Stadt- und Gemeindevertretungen, nicht als Veranstaltungen im Sinne der Beschränkungsverfügungen der Gesundheitsbe-

hörden anzusehen sind. An dieser Auffassung hat sich nichts geändert; sie wird vom Gesundheitsministerium des Landes Schleswig-Holstein ausdrücklich geteilt. Die auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes erlassenen Verfügungen zielen nicht auf die Einschränkung der Tätigkeit der Organe staatlicher oder kommunaler Behörden ab. Die Handlungsfähigkeit der staatlichen, aber auch der kommunalen Ebenen muss gerade auch im Interesse eines wirksamen Infektionsschutzes und der Bewältigung der Auswirkungen infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen grundsätzlich aufrecht erhalten bleiben. Dies erfordert es, die Entscheidungsfähigkeit staatlicher und kommunaler Stellen auch in der gegenwärtigen Situation aufrecht zu halten. Diese Bewertung steht im Einklang mit dem Ergebnis der gestrigen Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, in der unter anderem ein Konsens dahingehend erzielt wurde, dass die Teilnahme an Sitzungen weiterhin möglich ist; dies bezieht – auch wenn in den Ergebnissen der Besprechung nicht ausdrücklich genannt – auch Sitzungen kommunaler Gremien ein.

Es wird noch einmal dringend empfohlen, in der gegenwärtigen Situation Sitzungen der Vertretung auf das absolut Notwendige zu beschränken. Dies gilt nicht nur für Sitzungen an sich, sondern auch für zu behandelnde Themen; im Zweifel sollte von der Abhaltung einer Sitzung abgesehen und/oder aufschiebbare Beratungen auf eine spätere Sitzung verschoben werden. Nach hiesigem Eindruck wurde dieser Empfehlung noch nicht in jeder Kommune nachgekommen, was bei einzelnen Stadt- oder Gemeindevertretern nachvollziehbar Irritationen ausgelöst hat.

Soweit erforderlich, können für zwingend notwendige Sitzungen auch weiterhin Sporthallen und Räume in Schulen genutzt werden; ebenso Räumlichkeiten in Gaststätten, sofern dort keine Speisen oder Getränke serviert werden.

2. Zur Öffentlichkeit von Sitzungen

Bei dem in § 35 Abs. 1 Satz 1 GO (entsprechend § 30 Abs. 1 Satz 1 KrO) normierten Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der Vertretungen handelt es sich um eines der wesentlichen Grundprinzipien des Kommunalverfassungsrechts. Durch die Ausweitung der grundsätzlichen Öffentlichkeit von Sitzungen auch auf Ausschüsse durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 22. März 2012 (GVObI. Schl.-H. S. 371) hat der Gesetzgeber die Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes noch einmal besonders herausgestellt. Seine herausragende Bedeutung wird auch

dadurch deutlich, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Verstoß nicht nur die Rechtswidrigkeit, sondern in der Regel die Nichtigkeit gefasster Beschlüsse zur Folge hat (vgl. Dehn/Wolf, Anm. 9 zu § 35 Abs. 1 GO).

Worauf bereits im Ausgangserlass hingewiesen wurde, stellen die Ausnahmetatbestände der §§ 35 Abs. 1 Satz 2 GO und 30 Abs. 1 Satz 2 KrO ausschließlich auf etwaige auf den Beratungsgegenstand bezogene Geheimhaltungsinteressen ab. Bereits im Runderlass vom 16. März 2020 wurden Hinweise zur zahlenmäßigen Beschränkung der Öffentlichkeit zum Zwecke der Vermeidung von Infektionsrisiken gegeben. Ergänzend hierzu ist darauf hinzuweisen, dass sich Beschränkungen der Bewegungsfreiheit von Privatpersonen durch Gesundheitsbehörden auch auf die Möglichkeit einer Teilnahme an Sitzungen im Rahmen der Öffentlichkeit auswirken. Soweit Ansammlungen von Personen zahlenmäßig beschränkt werden, sollte dem auch hinsichtlich der Zahl der maximal möglichen Teilnehmer am öffentlichen Teil einer Vertretungssitzung Rechnung getragen werden. Ein Ausgleich für den damit deutlich eingeschränkten Zugang zu öffentlichen Sitzungen kann durch die Übertragungen der Sitzungen z.B. im Internet erfolgen. Diese Möglichkeit sieht § 35 Abs. 4 GO ausdrücklich vor. Es bestehen in der gegenwärtigen Situation keine Bedenken, wenn eine nach der Vorschrift hierfür eigentlich vorgeschriebene verfahrensaufwändige Änderung der Hauptsatzung unterbleibt.

3. Herbeiführung von Beschlüssen

Verschiedentlich wurde an das MILI die Frage herangetragen, ob Beschlüsse der Vertretungen im Rahmen von Video- oder Telefonschaltkonferenzen oder in Gestalt von Umlaufbeschlüssen gefasst werden können. Diese Wünsche sind nachvollziehbar, die Kommunalverfassung gibt aber hierfür gegenwärtig keine Möglichkeit. Auch kommt eine Zulassung für solche Verfahrensweisen über die Experimentierklausel des § 135 a GO nicht in Betracht. Dies zum einen deshalb nicht, weil diese eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung darstellende Vorschrift es nicht gestattet, grundsätzliche Entscheidungen des Gesetzgebers auszusetzen; eine solche stellt aber – wie dargestellt – der Öffentlichkeitsgrundsatz gerade dar. Im Übrigen gestattet die Vorschrift schon nach ihrem Wortlaut nur Ausnahmen im Einzelfall, nicht hingegen die gleichzeitige Befreiung aller Kommunen von gesetzlichen Vorgaben. Die Einführung neuer Formen der Beratung und Beschlussfassung der kommunalen Vertretungen ist damit dem Gesetzgeber vorbehalten.

4. Fehlen einzelner Vertreter und Pairingabsprachen

In der gegenwärtigen Situation besteht die Möglichkeit, dass nicht alle Gemeindevertreterinnen und –vertreter an einer unverzichtbaren Sitzung teilnehmen. Dies kann auf Krankheit oder Quarantäne beruhen oder aber auch darauf, dass einzelne Vertreterinnen oder Vertreter wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die ein besonderes Gesundheitsrisiko im Falle einer Infektion aufweist, der Sitzung fernbleiben (möchten); im letztgenannten Fall kann unter den gegebenen Umständen nicht von einem schuldhaften Fernbleiben ausgegangen werden. Worauf bereits im Runderlass vom 16. März 2020 hingewiesen wurde, begegnet es keinen Bedenken, wenn in einer solchen Konstellation freiwillige Pairingabsprachen getroffen werden, um die Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung trotz Abwesenheit von Vertretern zu sichern. Zwingende Regelungen können mit Blick auf das allen Vertreterinnen und Vertretern zukommende freie Mandat allerdings nicht getroffen werden.

5. Eilentscheidungsrecht der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister

Nach den §§ 50 Abs. 3, 55 Abs. 4 und 65 Abs. 4 GO (entsprechend § 51 Abs. 4 KrO für die Kreise) können in dringenden Fällen Entscheidungen durch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister anstelle der Vertretung getroffen werden. Diesem Eilentscheidungsrecht kann – abhängig von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten – in der gegenwärtigen Situation eine besondere Bedeutung zukommen.

Dem Eilentscheidungsrecht sind prinzipiell alle der Gemeindevertretung zugewiesenen Fragen zugänglich, auch solche, die nach § 28 GO nur eingeschränkt oder sogar gar nicht delegierbar sind. Allerdings knüpft der Gesetzgeber an die Inanspruchnahme des Eilentscheidungsrechts strenge Voraussetzungen. Worauf im Runderlass des seinerzeitigen Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 28. Oktober 2014 hingewiesen wurde, ist eine Eilentscheidung nur dann zulässig, wenn eine Entscheidung zeitnah getroffen werden muss und eine Befassung der Gemeindevertretung auch unter Inanspruchnahme der kürzest möglichen Ladungsfrist nicht möglich ist; beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Das Vorliegen der Voraussetzungen sollte sorgfältig geprüft werden, um nachteilige Folgen (u.U. sogar Strafverfolgungsmaßnahmen) für die jeweilige Bürgermeisterin oder den jeweiligen Bürgermeister auszuschließen.

Die gesetzlichen Hürden für eine Eilentscheidung haben sich auch in der gegenwärtigen Situation nicht verringert. Allerdings eröffnen die Vorschriften bei durchdachter Inanspruchnahme den nötigen Spielraum, um den Bedürfnissen vor Ort lageangepasst gerecht zu werden. Die entscheidenden Kriterien hierfür sind Kommunikation und Dokumentation. Ob die Möglichkeit einer Zusammenkunft der Gemeindevertretung besteht, sollte zwischen dem Bürgermeister und dem Stadtpräsidenten bzw. dem Bürgervorsteher möglichst unter Einbindung auch der Fraktionen ausgelotet werden; hierzu ist eine Zusammenkunft nicht erforderlich. Erscheint danach eine (zeitnahe) Zusammenkunft der Vertretung nach übereinschätzender Auffassung der an der Abstimmung Beteiligten nicht möglich, weil z.B. Vertreter erkrankt, nicht erreichbar, von einer Quarantänemaßnahme betroffen sind oder zu erwarten ist, dass sie z.B. wegen Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die ein besonderes Gesundheitsrisiko im Falle einer Infektion aufweist an der Sitzung nicht teilnehmen werden, dann besteht eine nachvollziehbare Grundlage für die Inanspruchnahme des Eilentscheidungsrechts. Der Anwendungsbereich des Eilentscheidungsrechts ist auch eröffnet, wenn aus anderen Gründen die Durchführung einer Sitzung nicht möglich erscheint, z.B., weil sich kein Sitzungsraum finden lässt, der die Umsetzung der behördlichen Hygiene- und Abstandsvorgaben ermöglicht. Die Überlegungen und Abstimmungen, die gegen die Möglichkeit der Befassung der Vertretung sprechen, sollten sorgfältig dokumentiert werden. Anzuraten ist auch, dass der Stadtpräsident oder der Vorsitzende der Gemeindevertretung den Bürgermeister ausdrücklich um die Ausübung des Eilentscheidungsrechts bittet. Dies schafft zusätzliche Sicherheit.

Über die Ausübung des Eilentscheidungsrechts hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister die Gemeindevertretung unverzüglich zu informieren. Sofern – wie angeraten – eine enge Abstimmung mit dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung und auch den Fraktionen erfolgt, bestehen keine Bedenken, wenn die Information aller Gemeindevertreterinnen und –vertreter in der nächsten Sitzung der Vertretung erfolgt. Die Mitteilung kann auch elektronisch, z.B. über ein Ratsinformationssystem erfolgen.

Für nähere Informationen zum Eilentscheidungsrecht wird auf den Runderlass vom 28. Oktober 2014 verwiesen, der seinerzeit allen Kommunen im Land zugänglich gemacht wurde, gleichwohl aber noch einmal in Anlage zu diesem Erlass beigefügt wird.

Die (unteren) Kommunalaufsichten werden gebeten, diesen Erlass in ihrem Zuständigkeitsbereich weiterzusteuern.