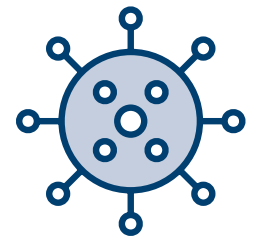
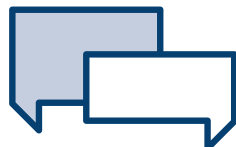
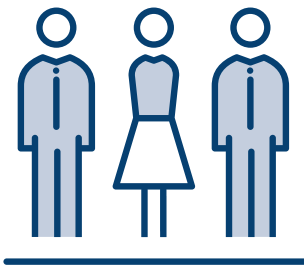


BESCHLUSSFASSUNG UND SITZUNG VON GEMEINDERÄTEN UND DEREN AUSSCHÜSSEN IN ZEITEN DER CORONA-PANDEMIE

6. April 2020

www.mazars-law.de



In Zeiten großer Einschränkungen bzgl. der Möglichkeit von Zusammenkünften von Personen stellt sich für auch für Kommunen und ihre Gremien die Frage, wie im Bedarfsfall eilbedürftige Beschlüsse gefasst und Gremiensitzungen gesetzeskonform durchgeführt werden können. Diese Frage stellt sich insbesondere für Maßnahmen, die nicht unter die laufende Verwaltung fallen und die einer besonders zeitintensiven Befassung der Gemeinderäte und ihrer Mitglieder bedürfen.

Daher haben einzelne Innenministerien der Länder sowie Städte- und Gemeindebünde Runderlasse und -schreiben an die Kommunen gerichtet, um diesen Hinweise im Hinblick auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit – unter Einhaltung der kommunalrechtlichen Vorgaben – zu geben.

Aus diesem Anlass möchten wir unseren Mandanten einen Überblick über wichtige Aussagen der vorhandenen Erlasse bzw. Rundschreiben geben, die sich mit den Auswirkungen auf die kommunalrechtlichen Handlungsmöglichkeiten befassen:

AUSZUG AUS DEN AKTUELLEN ERLASSEN BZW. RUNDSCHREIBEN:

Hinweise des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Durchführung von Gemeinderats-, Kreistags- und Ausschusssitzungen während der Corona-Pandemie (Anlage 1)

Das sächsische Staatsministerium des Innern hat in Abstimmung mit dem für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes zuständigen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, dem Sächsischen Städte- und Gemeindetags e.V. sowie dem Sächsischen Landkreistag e.V. klargestellt, dass Sitzungen des Gemeinderats Veranstaltungen eines Hoheitsträgers zur Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben im Sinne von Nr. 1 Buchst. a) der Allgemeinverfügung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 20.3.2020, Az.: 15-5422/5 darstellen, die ausnahmsweise weiterhin durchgeführt werden können. Die Teilnahme an einer solchen (unaufschiebbaren) Sitzung stellt damit einen triftigen Grund für das Verlassen der häuslichen Unterkunft dar.

Die Entscheidung, ob die Sitzung als unaufschiebbar eingestuft wird, obliegt der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister, die/der anhand eines strengen Maßstabes prüfen muss, welche Angelegenheiten des Gemeinderates zwingend vom Hauptorgan entschieden werden müssen. Dabei sind alle Möglichkeiten zur zeitlichen Verlegung auszuschöpfen. § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO erlaubt aber auch eine Entscheidung über Gegenstände einfacher Art und geringer Bedeutung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren, sofern dem kein Gemeinderat widerspricht. Das Rundschreiben selbst konkretisiert diese „Gegenstände einfacher Art und geringer Bedeutung“ jedoch nicht.

Im wohl führenden Kommentar zu § 39 GemO (Sponer/Jänchen/Koolman, Praxis der Kommunalverwaltung Sachsen, PdK Sa B-1) wird dazu ausgeführt, dass das schriftliche oder elektronische Verfahren nur außerhalb der Gemeinderatssitzung stattfindet (etwa für die Ladung zur Sitzung), eine Sitzung mithin nicht in elektronischer Weise ersetzt werden könne. Das schriftliche Verfahren sei aber auch für nichtöffentlich zu verhandelnde Angelegenheiten zulässig, wobei die für die Geheimhaltung erforderlichen Vorkehrungen zu treffen seien.

Sowohl dem Rundschreiben als auch der vorhandenen Kommentarliteratur fehlt es an einer eindeutigen Aussage zur Zulässigkeit der Durchführung der Gemeinderatssitzung im

Wege der Video- oder Telefonkonferenz. Einerseits spricht der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen gem. § 37 SächsGemO gegen die Zulässigkeit der Durchführung einer (geschlossenen) Video- oder Telefonkonferenz. Aufgrund der besonderen Situation und dem Ziel, die Gemeindegremien funktionsfähig zu erhalten, wäre hier ein klarstellender Hinweis des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur ggf. auch zeitlich begrenzten Zulässigkeit der Durchführung von Sitzungen per Video- oder Telefonkonferenz hilfreich.

In dringenden Angelegenheiten i. S. d. § 52 Abs. 4 SächsGemO entscheidet die Bürgermeisterin weiterhin anstelle des Gemeinderats (Eilentscheidung).

Das Ministerium weist darauf hin, dass die Sächsische Gemeindeordnung keine Ermächtigung für das Staatsministerium des Innern oder die Rechtsaufsichtsbehörden enthält, Ausnahmen von zwingenden Vorschriften zuzulassen. Die gegebenen Hinweise zu einer erweiterten Auslegung des § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO können daher nur verdeutlichen, inwieweit diesbezügliche Abweichungen durch die Rechtsaufsichtsbehörden toleriert werden. In der dennoch erforderlichen Entscheidung der Gremien kann daher auch immer ein gewisses rechtliches Risiko verbleiben.

Die o. g. Hinweise gelten für die Sitzungen der beschließenden Ausschüsse entsprechend. Es wird in dem Rundschreiben ferner darauf hingewiesen, dass die Übertragung von Angelegenheiten auf einen Ausschuss durch die Bürgermeisterin nicht zulässig ist, da dies stets dem Gemeinderat vorbehalten ist. Diese Hinweise gelten zudem für die Kreistage und deren Ausschüsse entsprechend.

ERGÄNZUNG:

Das Rundschreiben des Staatsministeriums des Innern enthält Hinweise zu Sitzungen, die bis zum 5. 4.2020 terminiert waren und zu denen vor dem 22.3.2020 eingeladen wurde. Bis zur Gemeinderatssitzung war die Bürgermeisterin Herrin bzw. der Bürgermeister Herr über die Tagesordnung und konnte die Tagesordnung entsprechend anpassen bzw. die Erforderlichkeit der Sitzung überprüfen. In Gemeinden, die durch Hauptsatzung einen Ältestenrat gebildet haben, war dieser in die Prüfung einzubeziehen.

War die Durchführung einer Gemeinderatssitzung bis zum 5. 4.2020 unvermeidbar, ist der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister eine Abstimmung mit den Fraktionsvorsitzenden der Fraktionen oder mit den im Gemeinderat vertretenen Gruppen

mit dem Ziel empfohlen worden, die Anzahl der Teilnehmenden in gleichen Anteilen zu reduzieren (sog. Pairing), um ein noch beschlussfähiges kleineres Abbild des Gemeinderates zu bewirken. Gemeinderäte, die einer Risikogruppe angehören, konnten so von der Teilnahme entlastet werden.

HINWEIS:

Da mit der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 die Schutzmaßnahmen bis einschließlich dem 19.4.2020 verlängert hat, ist davon auszugehen, dass die obigen Hinweise ebenfalls auf Sitzungen bis zum 19.4.2020 anwendbar sind.

Rundschreiben des Städte- und Gemeindebunds Brandenburg zum Verfahren der Vertretungskörperschaften mit Blick auf die Einschränkungen der Corona-Lage: (Anlage 2)

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg den Oberbürgermeistern, Bürgermeisterinnen und Amtsdirektoren seiner Mitglieder erste Empfehlungen zum Verfahren in den Kommunalparlamenten übermittelt.

Grundsätzlich soll die die Entscheidungsfähigkeit der Gemeindeorgane aufrechterhalten werden, da nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden kann, dass bei der Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch Gerichte oder anderen Stellen in einigen Jahren ein mit der Corona-Lage begründetes Übergehen von Vorschriften der Kommunalverfassung als unbeachtlich angesehen wird. Hinsichtlich des Hauptverwaltungsbeamten wird daher empfohlen, zu prüfen, ob neben dem allgemeinen Vertreter (vgl. § 56 Abs. 1 BbgKVerf) die für die jeweilige Gemeinde mögliche Zahl weiterer Stellvertreter durch Bestimmung ausgeschöpft wurde (§ 56 Abs. 3 Satz 3 BbgKVerf).

Auch die Entscheidungsfähigkeit der unmittelbar vom Volk gewählten Vertretungskörperschaften soll möglichst lange aufrechterhalten bleiben. Daher sollen bei der Auswahl des Sitzungsraumes die Empfehlungen für Zusammenkünfte des RKI beachtet werden, um zwischen den einzelnen Plätzen der Gemeindevertreter oder Stadtverordneten Abstände von eineinhalb bis zwei Metern zu schaffen. Dies gilt auch für den gebotenen Zuschauerbereich, da mögliche Infektionsgefahren kein von der Kommunalverfassung vorgesehener Grund sind, die Öffentlichkeit auszuschließen (§ 36 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf). Eine Begrenzung der Zahl der Zuschauer im Hinblick auf die aus Gründen des Infektions-

schutzes einzuhaltenen Mindestabstände durch den Vorsitzenden dürfte aber in Ausübung des Hausrechts zulässig sein.

Es wird ebenfalls empfohlen, nur unbedingt zu treffende Entscheidungen auf die Tagesordnung zu setzen, um eine Verkürzung der Sitzungsdauer zu erreichen. Dabei ist § 28 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf zu beachten, der eine Übertragung der eigenen Aufgaben der Gemeindevertretung auf Hauptausschuss oder HVB nicht vorsieht. Der Hauptausschuss selbst hingegen kann gem. § 50 Abs. 3 Satz 1 BbgKVerf seine Zuständigkeit in Einzelfällen auf den HVB übertragen. Dies wird vorliegend durch den Städte- und Gemeindebund empfohlen, allerdings nur im Rahmen einer zeitlichen Befristung der Übertragung.

Es ist anzunehmen, dass in den kommenden Wochen gewählte Vertreter der Kollegialorgane krankheits- oder quarantänebedingt ausfallen. Das soll aber nicht zur Beschlussunfähigkeit bei Anwesenheit von weniger als einem Drittel der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder führen, vielmehr soll gem. § 38 Abs. 1 BbgKVerf die Beschlussfähigkeit fingiert werden, sofern dies nicht auf Antrag eines Mitglieds der Gemeindevertretung geschieht. Auch hier wird auf die Möglichkeit von sog. Pairing-Vereinbarungen hingewiesen, wobei ein Anspruch auf ein solches Verfahren aber nicht besteht. Sollte ein solches Verfahren nicht gewählt und die Beschlussunfähigkeit festgestellt werden, ist die Gemeindevertretung in einer erneuten Verhandlung über denselben Beschlussgegenstand ohne Rücksicht auf die Anzahl der Anwesenden beschlussfähig. Auf diese Rechtsfolge ist in der Ladung hinzuweisen.

Auf die Einberufung von Ausschüssen gem. § 43 BbgKVerf kann in Einklang mit § 44 Abs. 1 BbgKVerf aktuell verzichtet werden. Sollten Ortsbeiräte aufgrund der Corona-Pandemie an der Ausübung ihrer Entscheidungsrechte gehindert sein, so tritt gem. § 46 Abs. 3 Satz 3 BbgKVerf an deren Stelle die Gemeindevertretung.

Sofern die Haushaltssatzung noch nicht bekannt gemacht worden ist, darf die Gemeinde gem. § 69 BbgKVerf in der Lage der vorläufigen Haushaltsführung Aufwendungen und Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist.

HINWEIS:

Die BbgKVerf sieht bislang keine Beschlüsse in Telefon- oder Videokonferenzen oder im Umlaufverfahren vor (vgl. § 39 BbgKVerf). Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat vor dem Hintergrund der aktuellen Situation beim Ministerium des Innern und für Kommunales die Prüfung der Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage angeregt.

BESCHLUSSFASSUNG UND SITZUNG VON GEMEINDERÄTEN UND DEREN AUSSCHÜSSEN IN ZEITEN DER CORONA-PANDEMIE

6. April 2020

www.mazars-law.de

Hinweise zu den kommunalen Entscheidungsprozessen, Direktaufträgen und Liquiditätskrediten des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (Anlage 3)

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat vor dem Hintergrund der Ausbreitung des neuen Coronavirus u. a. darauf hingewiesen, dass Sitzungen kommunaler Vertreterinnen und Vertreter ausdrücklich aus dem Veranstaltungsverbot der am 17.3.2020 ergangenen Allgemeinverfügungen auf der Grundlage von § 28 Absatz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) ausgenommen sind. Gleichwohl wird empfohlen, Sitzungen – auch der Ausschüsse – bis auf weiteres nur in solchen Fällen und in dem Umfang durchzuführen, wie eine zeitnahe Befassung und Entscheidung durch das Gremium zwingend notwendig ist. Es bestehen in diesem Zusammenhang keine Bedenken, wenn die für Sitzungen der Vertretungen geltende Dreimonatsfrist (§ 59 Abs. 2 Satz 4 Ziffer 2 NKomVG) vorübergehend überschritten wird.

Sofern eine Sitzung als zwingend angesehen wird, ist ein vollständiger Ausschluss der Öffentlichkeit aus Gründen des Gesundheitsschutzes kommunalverfassungsrechtlich unzulässig. Um den Empfehlungen zum Infektionsschutz des Robert Koch Instituts (RKI) Rechnung zu tragen, ist die Verlegung der Sitzung in größere Räume und eine (ggf. drastische) zahlenmäßige Beschränkung der Zuhörerzahl zur Gewährleistung des erhöhten Abstandsbedarfs aber als zulässig anzusehen.

Auch in Niedersachsen wird die Vereinbarung einer Pairing-Regelung empfohlen, um einer Beschlussunfähigkeit der Gremien aufgrund von krankheits- oder quarantänebedingter Abwesenheit entgegenzuwirken.

Umlaufbeschlüsse der Vertretung sind aufgrund der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips keine zulässige Option zur Vermeidung von Sitzungen, ebenso Beschlussfassungen via Video- oder Telefonkonferenz. Sämtliche derartig gefassten Beschlüsse sind unwirksam. Im Hauptausschuss hingegen sind Umlaufbeschlüsse nach § 78 Abs. 3 NKomVG ausdrücklich möglich. Die Gemeindevertretung ist auch befugt, vorübergehend wichtige, konkret bestimmte Angelegenheiten bis auf weiteres durch Beschluss dem Hauptausschuss zu übertragen, denkbar ist auch eine – ggf. vorübergehende – Änderung der Wertgrenzen für die Vergabe von Aufträgen über Lieferungen und Leistungen. Hierbei fehlt es jedoch ebenfalls an einer

Klarstellung, ob die Sitzungen des Hauptausschusses statt im Umlaufverfahren auch im Wege einer Video- oder Telefonkonferenz durchgeführt werden dürfen. Der einschlägige Kommentar zu § 78 Abs. 3 NKomVG (BeckOK KommunalR Nds/Mende NKomVG § 78 Rn. 12–17) äußert sich ebenfalls nicht hierzu. Da die Sitzungen des Hauptausschusses gem. § 78 Abs. 2 Satz 1 NKomVG grundsätzlich nichtöffentlich sind, spricht jedenfalls aus Gründen der Öffentlichkeitsbeteiligung nichts gegen die Zulässigkeit der Durchführung der Sitzungen als Video- oder Telefonkonferenz. Zur Klarstellung wäre aber auch hier ein konkreter Hinweis des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport wünschenswert.

Bei unaufschiebbaren Angelegenheiten bleibt es bei der Möglichkeit der Eilentscheidung nach § 89 NKomVG. Danach entscheidet der HVB in dringenden Fällen im Einvernehmen mit einer Stellvertreterin/einem Stellvertreter nach § 81 Abs. 2 NKomVG anstelle der Vertretung oder des Hauptausschusses, wenn deren Entscheidung nicht bis zur jeweils frühestmöglichen Beschlussfassung ohne den Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren verschiebbar ist. Vor dem Hintergrund der aktuellen Situation dürfte dies insbesondere in Angelegenheiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Auswirkungen des Coronavirus stehen, der Fall sein oder wenn ein beschlussfähiges Gremium mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht rechtzeitig zusammentreten kann.

PRAXISHINWEIS

Auch wenn andere Bundesländer keine derartigen Hinweise an ihre Kommunen herausgegeben haben, so zeigt unsere Beratungspraxis, dass vielerorts nach ähnlichen Maßstäben verfahren wird. Insgesamt spricht viel dafür, nicht zwingend erforderliche Gremiensitzungen zu verschieben und soweit jeweils landesrechtlich zulässig, Zuständigkeiten auf den Hauptverwaltungsbeamten (HVB) oder den Hauptausschuss zu übertragen. Die Möglichkeit einer Pairing-Vereinbarung ist für den Fall einer unaufschiebbaren Sitzung ebenfalls gelebte Praxis und sollte stets in Betracht gezogen werden, um die demokratisch gewählten Vertreter im richtigen Verhältnis zu beteiligen.

Die landesrechtlichen Besonderheiten sind dabei jeweils zwingend zu beachten.



Sollten Sie Fragen im Zusammenhang mit Auswirkungen der aktuellen Situation auf die Funktionsfähigkeit der Kommunalparlamente haben, sprechen Sie uns gern an.

BERLIN



Dr. Hans-Martin Dittmann

Rechtsanwalt
Partner

Tel: +49 30 208 88-1014
hans-martin.dittmann@mazars.de



Philipp Hermisson

Rechtsanwalt
Salary Partner

Tel: +49 30 208 88-1136
philipp.hermisson@mazars.de



Maria Elisabeth Grosch

Rechtsanwältin

Tel: +49 30 208 88-1147
mariaelisabeth.grosch@mazars.de

DRESDEN



Jan Kochta LL. M. (Durham)

Rechtsanwalt
Partner

Tel: +49 351 45 15-2234
jan.kochta@mazars.de