

Kommunalverfassungsrechtliche Fragestellungen zu Zeiten der Corona-Pandemie

1. Einleitung

Die Corona-Pandemie stellt auch das Kommunalverfassungsrecht vor erhebliche Herausforderungen. Eine Pandemie, die es erforderlich macht, physische Kontakte zu anderen Menschen auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren (so das Gebot in § 1 Abs. 1 der Niedersächsischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus vom 17. April 2020, Nds. GVBl. S. 74), hatte der Gesetzgeber nicht vor Augen.

Die Kommunalverfassung ist indes naturgemäß darauf ausgelegt, dass Menschen zusammenkommen, um gemeinsam über Angelegenheiten der Kommune zu entscheiden. Exemplarisch sei hier nur auf die Vertretung hingewiesen: In Niedersachsen ist sie das Hauptorgan der Kommune (§ 45 Abs. 1 Satz 1 NKomVG) und ihre Mitglieder fassen die Beschlüsse im Rahmen von Sitzungen (§§ 65 f. NKomVG). Hinzu kommt der Aspekt, dass Sitzungen der Vertretung – als Ausfluss des Demokratieprinzips – im Grundsatz öffentlich stattfinden müssen (§ 64 Abs. 1 NKomVG). Ausweislich des § 3 Nr. 16 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen ist die Wahrnehmung der Aufgaben als Mitglied kommunaler Vertretungen oder Gremien zulässig und unterliegt damit nicht der in § 2 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung angeordneten Beschränkung von Zusammenkünften und Ansammlungen im öffentlichen Raum auf zwei Personen. Auch die Teilnahme an den Sitzungen der Vertretung als interessierte Öffentlichkeit ist gestattet: Dies lässt sich aus § 3 Nr. 15 der Verordnung herleiten, wonach der Besuch von Stellen oder Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, zulässig ist. Es muss auch – nicht zuletzt mit Blick auf die Erhaltung der Funktions- und Handlungsfähigkeit der Kommunen – bezweifelt werden, dass als Schutzmaßnahme ein Verbot von Ratssitzungen ausgesprochen werden darf. Dieser Frage soll hier nicht weiter nachgegangen werden.

2. Keine besondere Regelung im NKomVG, die im Falle einer Pandemie eine Abweichung von gesetzlichen Regelungen gestattet

Einige Bundesländer haben anlässlich der Corona-Pandemie von Erprobungsklauseln in den jeweiligen Landesgesetzen Gebrauch gemacht, die es den obersten Kommunalaufsichtsbehörden gestatten, die Kommunen zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung im Einzelfall von landesrechtlichen Standards zu befreien.

So hat das Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern auf der Grundlage von § 1 Abs. 3 Satz 1 und § 2 Abs. 2 des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes (KommStEG M-V vom 28. Oktober 2010, GVOBl M-V 2010, S. 615, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 398)) die Gemeinden und Ämter auf Antrag des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern mit Entscheidung vom 24. März 2020 von dem Sitzungszwang für Beschlussfassungen befristet insoweit befreit, als eine Beschlussfassung der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse auch im schriftlichen Umlaufverfahren erfolgen kann. Voraussetzung für eine Beschlussfassung im Umlaufverfahren ist es, dass ihr nicht ein Viertel aller Mitglieder der Gemeindevertretung oder des Ausschusses widerspricht.

Noch weitergehend hat das Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt den Kommunen ebenfalls befristet auf der Grundlage des § 143 Abs. 4 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA vom 17. Juni 2014, GVBl. LSA S. 288, zuletzt

geändert durch Gesetz vom 5. April 2019 (GVBl. LSA S. 66) mit Runderlass vom 23. März 2020 eine Befreiung von diversen Regelungen des Kommunalverfassungsgesetzes erteilt. Im Kern wurde das im dortigen Kommunalverfassungsgesetz geregelte vereinfachte schriftliche Verfahren für alle dringenden Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden, ausnahmsweise als zulässig eingestuft. Die gesetzlichen Restriktionen, die die Durchführung des vereinfachten schriftlichen Verfahrens für bestimmte Angelegenheiten ausschließen, wurden befristet aufgehoben. Darüber hinaus wurde – obwohl im KVG LSA nicht vorgesehen – auch das Internet als förmliche Bekanntmachungsform für öffentliche Bekanntmachungen der Kommunen zugelassen.

Ob die genannten Erprobungsklauseln für die getroffenen Maßnahmen eine tragfähige Rechtsgrundlage bieten, lässt sich bezweifeln, muss aber für Niedersachsen nicht entschieden werden, da es im hiesigen Landesrecht vergleichbare Erprobungsklauseln nicht gibt.

3. Hinweise der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

Die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens haben ihren Mitgliedern bereits sehr frühzeitig kommunalrechtliche Hinweise zu den Sitzungen der kommunalen Gremien (Vertretungen und Fachausschüsse) gegeben (siehe NSGB-Rundschreiben Nr. 50/2020 vom 16. März). Die Empfehlungen der Verbände sind im **ANHANG 1** beigefügt.

4. Erlasse und Hinweise des Niedersächsischen Innenministeriums

Auch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport (MI) hat am 19. März 2020 (siehe NSGB-Rundschreiben Nr. 59/2020 vom 19. März) u.a. ausführliche Hinweise zu den kommunalen Entscheidungsprozessen gegeben und diese mit Erlass vom 25. März 2020 (siehe NSGB-Rundschreiben Nr. 70/2020 vom 15. März) um weitere Erläuterungen ergänzt.

Die genannten Erlasse sind im **ANHANG 2 und 3** beigefügt.

5. Durchführung von Sitzungen der Vertretung

a) Zum Begriff der Sitzung

Wie bereits oben dargelegt fassen Vertretung und Fachausschüsse (für die über § 72 Abs. 3 Satz 4 NKomVG die Vorschriften für den Rat entsprechend gelten) ihre Beschlüsse im Rahmen von Sitzungen. Insbesondere aus der Vorschrift über die Beschlussfähigkeit in § 65 Abs. 1 Satz 1 NKomVG („... die Mehrheit der Mitglieder *anwesend* ist...“) folgt, dass damit eine körperliche Zusammenkunft der Abgeordneten der Vertretung gemeint ist. Eine Telefon- oder Videokonferenz stellt damit keine Sitzung im Sinne des NKomVG dar. Deshalb ist es auch nicht möglich, einzelne Mitglieder über eine Videokonferenz-Dienstleistung oder per Telefon zuzuschalten. Möglich und zulässig dürfte es sein (etwas zu eng insoweit die ergänzenden Hinweise des MI vom 25. März 2020), dass sich die Abgeordneten im Rahmen einer solchen Konferenz über bestimmte Angelegenheiten der Kommune austauschen. Dies stellt allerdings keine Sitzung der Vertretung dar und es dürften in diesem Rahmen auch keine Beschlüsse gefasst werden.

Anders als beim Hauptausschuss (siehe § 78 Abs. 3 NKomVG) fehlt es für die Vertretung an einer Regelung, die es ihr gestattet, Beschlüsse im Umlaufverfahren zu fassen. Eine Sitzung der Vertretung kann demzufolge nicht durch eine Beschlussfassung im Umlaufverfahren

ersetzt werden. Zudem würde sich die Frage stellen, wie bei einem Umlaufverfahren in der Vertretung das Öffentlichkeitsprinzip (§ 64 Abs. 1 NKomVG) gewahrt werden könnte.

b) Hygienische Anforderungen an eine Sitzung

Das MI führt in seinem Erlass vom 19. März 2020 aus, dass angesichts des hohen Infektionsrisikos dem Gesundheitsschutz sowohl im Hinblick auf die Mitglieder der Vertretung als auch der sonstigen Personen umfassend Rechnung zu tragen ist und weist in diesem Zusammenhang auf die einschlägigen Empfehlungen zum Infektionsschutz des Robert Koch Instituts (RKI) hin.

Mit Blick darauf ist seitens der Verwaltung bei der Organisation von Sitzungen insbesondere darauf zu achten, dass der erforderliche Mindestabstand von 1,5 Metern zwischen allen Sitzungsteilnehmern, namentlich auch den Zuhörern, eingehalten werden kann. Der Vorsitzende der Vertretung hat während der Sitzungen im Rahmen seiner Ordnungsgewalt (§ 65 NKomVG) dafür Sorge zu tragen, dass die Mindestabstände von den Sitzungsteilnehmern und der interessierten Öffentlichkeit eingehalten werden. Ist die Räumlichkeit, in der die Sitzungen üblicherweise durchgeführt werden, nicht dazu geeignet, diese Anforderungen zu wahren, spricht nichts dagegen, die Sitzungen in eine andere Lokalität zu verlegen. Wird diese Entscheidung – etwa weil sich später Hinweise darauf ergeben haben, dass eine größere Zahl von Zuhörern erwartet wird – erst nach der Einberufung der Vertretung getroffen, empfiehlt es sich, den geänderten Sitzungsort in der gewohnten Form (siehe § 59 Abs. 5 NKomVG) ortsüblich bekanntzumachen. Darüber hinaus sollte an dem bisher vorgesehenen Tagungsort mit einem Aushang auf den neuen Sitzungsort hingewiesen werden.

Nicht selten sind in der Kommune, insbesondere in kleineren Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden, keine Räumlichkeiten vorhanden, die die Wahrung der hygienischen Standards ermöglichen: Der Ratssaal ist zu klein und Gaststätten mit größeren Sälen dürfen nach der aktuellen Verordnung nicht betrieben werden. Dann stellt sich die Frage, ob nicht in eine benachbarte Kommune, die über eine geeignete Räumlichkeit (größerer Ratssaal, Sporthalle) verfügt, ausgewichen werden kann. Da die Öffentlichkeit im Sinne des § 64 Abs. 1 NKomVG primär durch die Einwohnerinnen und Einwohner repräsentiert wird, müssen öffentliche Sitzungen der Vertretung grundsätzlich innerhalb der Kommune stattfinden. Jedoch kann aus zwingenden sachlichen Gründen eine Ausnahme zulässig sein (Thiele, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 2. Aufl., § 64 Rn. 2). Einen solchen zwingenden Grund stellt das aktuelle Infektionsgeschehen dar: Wenn die hygienischen Anforderungen, d.h. vor allem die erforderlichen Abstände zwischen den beteiligten Personen, in den Räumen in einer benachbarten Kommune besser gewahrt werden können und zudem einer größeren Zahl von Zuhörern die Teilnahme an den Sitzungen ermöglicht werden kann, spricht nichts dagegen, die Sitzungen außerhalb des Gebietes der Kommune in einer benachbarten Gemeinde durchzuführen. Das ist in jedem Fall besser, als nur einer ganz geringen Zahl von Einwohnern die Teilnahme an der öffentlichen Sitzung ermöglichen zu können. Die Auffassung von Blum, in: KVR Nds. / NKomVG, EL Juni 2019, § 59 Rn. 11, die wohl keine Ausnahmen von Sitzungen auf dem Gebiet der Kommune zulässt, erscheint etwas zu eng.

Entsprechend kann auch bei Sitzungen der Stadtbezirks- und Ortsräte verfahren werden, die in dieser Situation (aber wohl auch sonst nicht) zwingend innerhalb der Grenzen der Ortschaft oder des Stadtbezirks tagen müssen.

c) Öffentlichkeit der Sitzung

Wie sich bereits aus dem gerade Ausgeführten ergibt, gilt auch in Zeiten von Corona das Prinzip der Öffentlichkeit von Sitzungen. Die aktuelle Pandemie stellt keinen Grund dar, die Öffentlichkeit aus Gründen des öffentlichen Wohls (§ 64 Abs. 1 Satz 1 NKomVG) auszuschließen. Das Tatbestandsmerkmal „öffentliches Wohl“ bezieht sich auf die in der Sitzung behandelten Gegenstände, nicht auf äußere Widrigkeiten.

Das MI sieht es in dem Erlass vom 19. März 2020 als zulässig an, zur Ermöglichung des im Hinblick auf den Infektionsschutz erforderlichen Abstands zwischen den teilnehmenden Personen, die Zahl der Zuhörer – ggf. auch drastisch – zu reduzieren. Dem ist zuzustimmen. Möchten mehr Zuhörer teilnehmen, als Plätze zur Verfügung stehen, können zu Beginn der Sitzung Eintrittskarten für die interessierte Öffentlichkeit nach dem sog. Windhundverfahren oder dem Zufallsprinzip ausgegeben werden.

d) Absage einer bereits einberufenen Sitzung

Eine bereits einberufene Sitzung kann vom Hauptverwaltungsbeamten – soweit sie nicht auf einem Verlangen der Abgeordneten nach § 59 Abs. 2 Satz 4 NKomVG beruht – auch wieder abberufen werden. Dieses Vorgehen bietet sich insbesondere dann an, wenn sich nach dem Versand der Einladungen abzeichnet, dass keine Beschlussfähigkeit gegeben sein wird. Gegenstände, die dringend einer Entscheidung bedürfen, könnten dann im Rahmen der Eilkompetenz (§ 89 Satz 1 NKomVG) vom Hauptausschuss entschieden werden.

e) Beschlussfähigkeit

Die Regelung über die Beschlussfähigkeit der Vertretung, wonach diese beschlussfähig ist, wenn nach ordnungsgemäßer Einberufung die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist (§ 65 Abs. 1 Satz 1 NKomVG), ist nicht disponibel. Von dieser Vorschrift kann deshalb in der Geschäftsordnung nicht abgewichen werden. Auch in Zeiten der Corona-Pandemie ist es deshalb erforderlich, dass die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder anwesend ist und sowohl rechtlich als auch tatsächlich die Möglichkeit hat, sich an der Beschlussfassung zu beteiligen (vgl. Blum, in: Blum/Häusler/Meyer, NKomVG, 4. Aufl., § 65 Rn. 5). Das MI weist auf die Möglichkeit sog. Pairing-Abreden zwischen den Fraktionen und Gruppen in der Vertretung hin, um auf diese Weise die Mehrheitsverhältnisse bei der Beschlussfassung zu wahren. Die Verwaltung kann auf diese Option allenfalls hinweisen und zwischen den Fraktionen und Gruppen moderieren. Wichtig ist, dass die Vertretung mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder zusammentritt. Verringert sich die Zahl der anwesenden Mitglieder im Laufe der Sitzung, gilt diese so lange als beschlussfähig, wie die Beschlussfähigkeit nicht angezweifelt wird (§ 65 Abs. 1 Satz 3 NKomVG).

Ist eine Angelegenheit wegen Beschlussunfähigkeit der Vertretung zurückgestellt worden und wird die Vertretung zur Verhandlung über den gleichen Gegenstand zum zweiten Mal einberufen, so ist sie nach § 65 Abs. 2 NKomVG dann ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlussfähig, wenn darauf in der Ladung zur zweiten Sitzung ausdrücklich hingewiesen worden ist. Mit Blick darauf dürfte es zulässig sein, bereits vorsorglich und zeitgleich mit der Einberufung der eigentlich vorgesehenen ersten Sitzung für den Fall der Beschlussunfähigkeit zu einer zweiten Ratssitzung einzuladen, die direkt im Anschluss an die erste Ratssitzung stattfinden kann, die aufgrund der mangelnden Beschlussfähigkeit geschlossen werden musste. Beispielsweise könnte die Einberufung für diese Sitzung etwa den folgenden Wortlaut haben:

„Für den Fall, dass die Vertretung in der für den TT.MM.JJJJ um HH:MM Uhr einberufenen Sitzung beschlussunfähig sein sollte, lade ich Sie zu einer zweiten Sitzung ein, die direkt im Anschluss an die vorgenannte Sitzung stattfindet. Dort werden die gleichen Gegenstände behandelt. Die Tagesordnung ist beigelegt. Ich weise Sie darauf hin, dass die Vertretung in dieser Sitzung ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Mitglieder beschlussfähig ist.“

Wichtig ist, dass auch diese Einberufung im Übrigen den Anforderungen des § 59 NKomVG genügt, insbesondere Zeit, Ort und Tagesordnung öffentlich bekannt gemacht werden (Abs 5). Für die Bekanntmachung der Zeit genügt die Angabe „Direkt im Anschluss an die für den TT.MM.JJJJ um HH.MM Uhr terminierte Sitzung der Vertretung“.

6. Sitzungen der Fachausschüsse

Nach § 71 Abs. 1 NKomVG kann die Vertretung aus der Mitte der Abgeordneten beratende Ausschüsse bilden. Sie ist – anders als bei den gesetzlich vorgeschriebenen Ausschüssen – frei in ihrer Entscheidung, ob Ausschüsse zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse gebildet und aufrechterhalten werden. Ein Recht der Mitglieder auf Aufrechterhaltung eines Ausschusses besteht nicht (vgl. Thiele, a.a.O., § 71 Rn. 1). Vor diesem Hintergrund bestehen keine Einwände, die beratende Tätigkeit der Fachausschüsse bis zum Abklingen der Corona-Pandemie mit einem Ratsbeschluss oder – soweit die Einrichtung in der Geschäftsordnung geregelt wurde – durch eine Änderung derselben auszusetzen. Alternativ könnte mit Blick auf den aktuell erforderlichen Schutz vor Neuinfektionen erwogen werden, Regelungen in den Geschäftsordnungen, die bestimmen, dass die Fachausschüsse öffentlich tagen (§ 72 Abs. 1 NKomVG), befristet auszusetzen, um das Infektionsrisiko für alle Beteiligten so gering wie möglich zu halten.

7. Ratsöffentlichkeit des Hauptausschusses

§ 78 Abs. 2 Satz 3 NKomVG sieht die sogenannte Ratsöffentlichkeit von Sitzungen des Hauptausschusses vor. Auch diese Regelung ist nicht disponibel, so dass die Abgeordneten der Vertretung von der Teilnahme als Zuhörer nicht ausgeschlossen werden dürfen. Insbesondere dann, wenn der Hauptausschuss Eilkompetenzen nach § 89 Satz 1 NKomVG wahrnimmt oder ihm einzelne Zuständigkeiten des Rates übertragen worden sind, ist nicht auszuschließen, dass ein größeres Interesse der Abgeordneten, die nicht Mitglied des Hauptausschusses sind, an der Sitzungsteilnahme als üblich besteht. Dies sollte bei der Auswahl des Sitzungsortes mit Blick auf die hygienischen Anforderungen berücksichtigt werden.

8. Eilentscheidungen

Nach § 89 Satz 1 NKomVG entscheidet in dringenden Fällen, in denen die vorherige Entscheidung der Vertretung nicht eingeholt werden kann, der Hauptausschuss. Als dringend sind solche Fälle einzustufen, deren Behandlung nicht bis zur nächsten ordentlichen Sitzung der Vertretung aufgeschoben werden kann, ohne dass Nachteile entstehen (Thiele, a.a.O., § 89 Rn. 1). In der Beratungspraxis stellte sich beispielsweise die Frage, wie im Falle von auslaufenden Amtszeiten der Gemeinde- und Ortsbrandmeister zu verfahren ist, ohne dass eine Ratssitzung in Sichtweite gewesen ist. Da das NBrandSchG keine kommissarische Wahrnehmung dieser Ämter kennt, erschien eine Eilentscheidung nach § 89 Satz 1 NKomVG geboten. Die Eilbedürftigkeit dieser Entscheidung ergab sich zwanglos daraus, dass in Krisenzeiten die Führungsstruktur der Feuerwehr sichergestellt sein muss. Dem steht auch nicht § 20 Abs. 4 NBrandSchG entgegen, wonach der Rat über die Ernennung zu beschließen hat. Der

Anwendungsbereich des § 89 NKomVG erstreckt sich nämlich nicht nur auf die Zuständigkeiten nach dem NKomVG, sondern ist umfassend (Mielke, in: KVR / NKomVG, § 89 Rn. 3; Thiele, a.a.O., § 89 Rn. 1). Mithin kann auch der nach § 20 Abs. 4 NBrandschG erforderliche Ratsbeschluss über die Ernennung des Gemeinde- oder Ortsbrandmeisters durch eine Entscheidung des Verwaltungsausschusses ersetzt werden.

Kann selbst eine Entscheidung des Hauptausschusses nicht eingeholt werden und droht der Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren, so trifft gem. § 89 Satz 2 NKomVG der Hauptverwaltungsbeamte mit einem ehrenamtlichen Stellvertreter nach § 81 Abs. 2 NKomVG die notwendigen Maßnahmen. Der Erlass des MI vom 19. März 2020 zieht dieses Vorgehen insbesondere für Angelegenheiten in Betracht, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Auswirkungen des Coronavirus stehen oder wenn ein beschlussfähiges Gremium mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht rechtzeitig zusammentreten kann, wobei die Belange des Infektionsschutzes in diesem Zusammenhang besonders zu berücksichtigen sein werden.

9. Übertragung einzelner Angelegenheiten auf den Hauptausschuss

Der Erlass des MI vom 19. März 2020 stuft es angesichts der bestehenden Pandemiesituation und deren erwarteter Weiterentwicklung sowohl im Hinblick auf eine zukünftig drohende krankheits- und quarantänebedingte Beschlussunfähigkeit der Vertretung als auch auf das mit jeder Sitzung absehbar verbundene Infektionsrisiko als vertretbar ein, durch Beschluss der Vertretung vorübergehend wichtige, konkret bestimmte Angelegenheiten bis auf weiteres dem Hauptausschuss zu übertragen. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage gibt es dafür im NKomVG nicht. Wie den weiteren Erläuterungen des MI vom 25. März 2020 zu entnehmen ist, wird diese Vorgehensweise mit einem Erst-Recht-Schluss aus § 89 NKomVG begründet: Wenn die eigene Zuständigkeit der Vertretung bei Eilentscheidungen bereits ohne ihr Zutun auf ein anderes Organ kraft Gesetzes übergehen kann, erscheint ein ausdrücklicher, zeitlich befristeter Übertragungsbeschluss für bestimmte, von ihr selbst benannte (und keinesfalls eine generelle Übertragung sämtlicher) Angelegenheiten im gegenwärtigen Ausnahmefall nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Diese Argumentation ist überzeugend und nachvollziehbar. Gleichwohl sollte für die Möglichkeit der Übertragung von Zuständigkeiten vom Rat auf den Hauptausschuss bei nächster Gelegenheit eine gesetzliche Regelung im NKomVG geschaffen werden.

10. Einwohnerversammlungen

Die Durchführung von Einwohnerversammlungen nach § 85 Abs. 5 Satz 4 NKomVG ist in Zeiten der Corona-Pandemie jedenfalls nicht erforderlich und mit Blick auf die Regelung in § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 der Verordnung („Verboten sind: ... alle öffentlichen Veranstaltungen, ausgenommen Sitzungen der kommunalen Vertretungen und Gremien sowie des Landtages und seiner Ausschüsse und Gremien.“) wohl auch verboten. Erscheint eine Erörterung über wichtige Vorhaben und Planungen der Gemeinde erforderlich, könnte mit Blick auf das aktuelle Infektionsgeschehen erwogen werden, dies im Rahmen einer Videokonferenz zu tun.

11. Ortsräte

Auch die Ortsräte sollten mit Blick auf das Infektionsgeschehen entsprechend den Empfehlungen des MI nur zusammenkommen, soweit eine zeitnahe Befassung und Entscheidung durch den Stadtbezirksrat oder den Ortsrat zwingend notwendig ist. Sieht die Geschäftsordnung –

so wie dies einige Gemeinden geregelt haben – vor, dass die Ortsräte turnusgemäß vor jeder Ratssitzung tagen, kann darauf im Einvernehmen mit dem Ortsbürgermeister verzichtet werden, soweit kein Beratungsbedarf besteht und auch keine Entscheidungen zu treffen sind. Jedoch können die gesetzlich vorgesehenen Anhörungsrechte des Orsrates nach § 94 NKomVG nicht umgangen werden, und zwar selbst dann nicht, wenn die Ortsratsmitglieder durch Einholung eines entsprechenden Votums außerhalb einer Sitzung ihren Verzicht erklärt haben. Dies folgt aus § 89 Satz 4 NKomVG, wonach die Anhörung des Orsrates nur bei Eilentscheidungen unterbleiben kann. Auch hier sollte eine gesetzliche Regelung dafür geschaffen werden, dass der Rat ausschließlich den Ortsbürgermeister anstelle des Orsrates anhören kann, soweit der Ortsrat aufgrund eines Infektionsgeschehens nicht zu einer Sitzung zusammenkommen kann.

12. Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt ist festzuhalten, dass mit den aktuellen gesetzlichen Regelungen im NKomVG auch zu Zeiten der Corona-Pandemie die Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe und damit der Kommunen sichergestellt werden kann. Allerdings sollte kurzfristig durch Änderung des NKomVG eine gesetzliche Möglichkeit dafür geschaffen werden, dass die Vertretung dem Verwaltungsausschuss im Pandemie- oder auch Katastrophenfall für eine befristete Zeit bestimmte Zuständigkeiten übertragen kann. Eine solche Regelung sollte mit Blick darauf, dass zahlreiche Kommunen bereits auf Basis des Erlasses des MI davon Gebrauch gemacht haben, rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Darüber hinaus besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei den Ortsräten (s.o. unter Nr. 11).

(Oliver Kamlage)

ANHANG 1

Coronavirus; Kommunalrechtliche Hinweise zu Sitzungen der kommunalen Gremien

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund des Corona-Geschehens erreichen uns aktuell zahlreiche Fragen zu den Sitzungen der kommunalen Gremien (Räte und Fachausschüsse). Daher geben die Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens die folgenden kommunalrechtlichen Hinweise:

1. Die Geschäftsstellen empfehlen, die Tagesordnung von Ratssitzungen sowie der weiteren Gremien (Fachausschüsse, Ortsräte) auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren.
2. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit, weil dies das öffentliche Wohl erfordert, kommt aus unserer Sicht nicht in Betracht. § 64 Abs. 1 Satz 1 NKomVG bezieht sich nach den gängigen Kommentierungen nur auf die in den Sitzungen behandelten Gegenstände, nicht auf äußere Widrigkeiten. Allerdings sollte darauf geachtet werden, die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zu beachten, so dass sowohl zwischen den Ratsfrauen und Ratsherren als auch im Zuschauerraum der empfohlene Mindestabstand von einem bis zwei Meter eingehalten wird. Soweit sich das auf das Platzangebot auswirkt, können zu Beginn der Sitzung Eintrittskarten für die interessierte Öffentlichkeit nach dem sog. Windhundverfahren ausgegeben werden.
3. Online- oder Skype-Rats- und Kreistagssitzungen sind im Kommunalrecht nicht vorgesehen. Entsprechende Beschlüsse mangels Rechtsgrundlage nichtig.
4. Für die Sitzungen des Verwaltungs- bzw. Kreisausschusses besteht die Möglichkeit, Umlaufbeschlüsse nach § 78 Abs. 3 NKomVG zu fassen. Die Voraussetzungen des § 78 Abs. 3 NKomVG (niemand darf widersprechen) sind zu wahren.
5. Sieht die Geschäftsordnung vor, dass vor jeder Ratssitzung die Ortsräte tagen, könnte versucht werden, ein Einvernehmen mit den Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeistern herzustellen, ob die Geschäftsordnung bis zum Abklingen der Krise insoweit außer Kraft gesetzt werden kann, soweit es keinen konkreten Bedarf für die Sitzung gibt.
6. Stellt sich heraus, dass ein Rat nicht beschlussfähig im Sinne von § 65 NKomVG ist, obwohl ein dringender Fall auf der Tagesordnung gestanden hat, könnten die Voraussetzungen für die Eilentscheidungen nach § 89 NKomVG geprüft werden.

ANHANG 2

COVID-19 (Coronavirus)

Hinweise zu den kommunalen Entscheidungsprozessen, Direktaufträgen und Liquiditätskrediten

Erlass des MI vom 19.03.2020 – 1005/Corona

Vor dem Hintergrund der Ausbreitung des neuen Coronavirus werden derzeit vermehrt Fragen zur Durchführung von Sitzungen und zur Beschlussfassung kommunaler Gremien sowie zu haushalts- und vergaberechtlichen Problemstellungen an das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport herangetragen. Aus gegebenem Anlass gebe ich hierzu folgende verfahrensleitenden Hinweise:

1. Durchführung von Sitzungen kommunaler Gremien

- Die am 17.03.2020 ergangenen Allgemeinverfügungen auf der Grundlage von § 28 Absatz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) nimmt Sitzungen kommunaler Vertreterinnen und Vertreter ausdrücklich aus dem Verbot aus.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemielage wird gleichwohl 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. Sofern diese Voraussetzung nicht gegeben ist, sollten auch bereits terminierte Sitzungen wieder abgesagt werden.

Der rechtliche Rahmen des NKomVG bietet in der Regel ausreichenden Spielraum, um über die Durchführung von Sitzungen im Hinblick auf die weitere Lageentwicklung flexibel entscheiden zu können. 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.

Soweit dennoch ein zwingender Anlass für eine Sitzung gesehen wird, so ist diese auch weiterhin grundsätzlich öffentlich durchzuführen, sofern nicht einer der in § 64 Absatz 1 Satz 1 NKWG genannten Ausnahmetatbestände vorliegt. Ausdrücklich weise ich in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Begriff des öffentlichen Wohls ausschließlich Geheimhaltungsinteressen umfasst, die sich aus dem in der Sitzung behandelten Beratungsgegenstand ergeben. Ein vollständiger Ausschluss der Öffentlichkeit aus Gründen des Gesundheitsschutzes ist daher kommunalverfassungsrechtlich unzulässig. Auch eine Beschränkung auf eine sog. Presseöffentlichkeit kann die grundsätzlich erforderliche Öffentlichkeit nicht ersetzen.

- Angesichts des hohen Infektionsrisikos ist dem Gesundheitsschutz sowohl im Hinblick auf die Mitglieder der Vertretung als auch der sonstigen anwesenden Personen im Rahmen der Sitzungsorganisation umfassend Rechnung zu tragen. Neben einer Verlegung der Sitzung in größere Räume zur Ermöglichung des im Hinblick auf den Infektionsschutz erforderlichen Abstands zwischen den teilnehmenden Personen kommt vor allem eine – ggf. auch drastische – zahlenmäßige Beschränkung der Zuhörerzahl zu Gewährleistung des erhöhten Abstandsbedarfs in Betracht. Auf die einschlägigen Empfehlungen zum Infektionsschutz des Robert Koch Instituts (RKI) wird hingewiesen.

2. Beschlussfassung kommunaler Gremien

- Es ist zu erwarten, dass die Mitglieder der kommunalen Vertretungen ihre Aufgaben in erheblichem Umfang krankheits- oder quarantänebedingt nicht wahrnehmen können. Es wird daher empfohlen, dass die Fraktionen und Gruppen sog. Pairing-Vereinbarungen treffen, um so die Mehrheitsverhältnisse bei der Beschlussfassung zu wahren.

- Aufgrund der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips sind sog. Umlaufbeschlüsse der Vertretung keine zulässige Option zur Vermeidung von Sitzungen. Dasselbe gilt für Beschlussfassungen via Skype, in Telefonkonferenzen und sonstigen Verfahren, bei denen die Mitglieder der Vertretung nicht im Rahmen einer Sitzung zusammenkommen. Sämtliche derartig gefassten Beschlüsse sind unwirksam. Im Hauptausschuss hingegen sind Umlaufbeschlüsse nach § 78 Abs. 3 NKomVG ausdrücklich möglich.
- Angesichts der bestehenden Pandemiesituation und deren erwarteten Weiterentwicklung erscheint es sowohl im Hinblick auf eine zukünftig drohende krankheits- und quarantänebedingte Beschlussunfähigkeit der Vertretung als auch auf das mit jeder Sitzung absehbar verbundene Infektionsrisiko vertretbar, durch Beschluss der Vertretung vorübergehend wichtige, konkret bestimmte Angelegenheiten bis auf weiteres dem Hauptausschuss zu übertragen. Auch durch eine – ggf. vorübergehende – Änderung der Wertgrenzen für die Vergabe von Aufträgen über Lieferungen und Leistungen kann die Vertretung abweichende Zuständigkeiten von Hauptausschuss und Hauptverwaltungsbeamtin oder Hauptverwaltungsbeamten regeln.
- Bei unaufschiebbaren Angelegenheiten bleibt es bei der Möglichkeit der Eilentscheidung nach § 89 NKomVG. Danach entscheidet die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte in dringenden Fällen im Einvernehmen mit einer Stellvertreterin oder 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. Auch die Belange des Infektionsschutzes werden in diesem Zusammenhang besonders zu berücksichtigen sein.

3. Direktaufträge/§ 28 KomHKVO

Im Anwendungsbereich bzw. in Abweichung der Richtlinien nach § 28 Absatz 2 Satz 1 Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) können Kommunen für in der Corona-Krise begründete Beschaffungen von Liefer- und Dienstleistungen, insbesondere für Leistungen von besonderer Dringlichkeit, abweichend von § 14 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) die Wertgrenze für Direktaufträge bis auf weiteres in eigener Zuständigkeit und Verantwortung festlegen. Die Regelungen des Nds. Tariftreue- und Vergabegesetzes bleiben unberührt.

4. Umgang mit Liquiditätsproblemen

Nach § 122 Abs. 1 NKomVG dürfen Kommunen zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, sofern keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Liquiditätskredite bedarf der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

Zur Bewältigung der aktuellen Corona-Krise kann bei den Kommunen ein besonders hoher und dringlicher Bedarf an zusätzlichen, nicht eingeplanten liquiden Mitteln entstehen – und zwar in den Kernhaushalten, bei den Eigenbetrieben und auch bei den Beteiligungen.

Im Umgang mit diesen möglichen Liquiditätsbedarfen gilt Folgendes:

- Sofern die Haushaltssatzung bereits genehmigt und wirksam ist, müssen die Kommunen nach § 115 NKomVG ggf. eine Nachtragshaushaltssatzung mit einer erhöhten Ermächtigung für Liquiditätskredite beschließen.

- Sofern Kommunen noch über keine wirksame Haushaltssatzung verfügen, sollten sie sich schnellstmöglich mit ihrer Kommunalaufsichtsbehörde in Verbindung setzen, sobald Liquiditätseingpässe absehbar werden. Es ist dann – je nach Stand des Haushalts- bzw. Genehmigungsverfahrens – eine Lösung im Einzelfall anzustreben.
- Zur Überbrückung des Zeitraumes bis zur Wirksamkeit der aktuellen Haushaltssatzung können die Kommunen den nach § 122 Abs. 2 NKomVG genehmigungsfreien Höchstbetrag (1/6 der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) bereits vor dem Wirksamwerden der Haushaltssatzung aufnehmen, sofern der entsprechende Gremienbeschluss die Festsetzung des genehmigungsfreien Höchstbetrages oder einen darüber hinausgehenden Betrag enthält.
- Die Kommunalaufsichtsbehörden sollen bei ihren Entscheidungen, insbesondere über (Nachtrags-)Haushaltssatzungen, Bürgschaften etc., den besonderen Bedarf, seine Dringlichkeit und die außerordentliche Gesamtsituation im Rahmen ihrer Beurteilungs- und Ermessensspielräume unbedingt berücksichtigen. Die kommunale Aufgabenerfüllung, insbesondere die Daseinsvorsorge und Gesundheitsversorgung, ist sicherzustellen; erhöhte Liquiditätskreditstände oder andere Haushaltsbelastungen können dabei in Kauf genommen werden. Die Kommunalaufsichtsbehörden sind angehalten, entsprechende Entscheidungen und Genehmigungsverfahren soweit wie möglich zu beschleunigen.

Ich weise ausdrücklich darauf hin, dass die vorstehenden Hinweise vor dem Hintergrund der aktuellen Lage erfolgen und im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Pandemie ggf. andere Verfahrensweisen geprüft werden müssen.

ANHANG 3

COVID-19 (Coronavirus); meine Hinweise zu den kommunalen Entscheidungsprozessen angesichts der Pandemie- lage vom 19.03.2020

Erlass des MI vom 25.03.2020 – 10005/Corona

Wegen diverser Rückfragen zu der in meinem Erlass „*COVID-19 (Coronavirus) Hinweise zu den kommunalen Entscheidungsprozessen, Direktaufträgen und Liquiditätskrediten*“ vom 19.03.2020 erläuterten Möglichkeit, durch Beschluss der Vertretung vorübergehend wichtige, konkret bestimmte Angelegenheiten bis auf weiteres dem Hauptausschuss zu übertragen, gebe ich Ihnen zur weiteren Beratung Ihrer Mitgliedskommunen folgende erläuternden Hinweise:

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) enthält keine Ermächtigung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Ausnahmen von zwingenden Vorschriften zuzulassen. Mit den Hinweisen vom 19.03.2020 wird lediglich aufgezeigt, inwieweit Abweichungen von den gesetzlichen Regelungen angesichts der Pandemielage durch die Kommunalaufsicht toleriert werden. Die jeweiligen Entscheidungen sind daher unbeschadet dessen von den jeweils zuständigen kommunalen Organen in eigener Verantwortung zu treffen. Dabei verbleibt naturgemäß auch immer ein gewisses rechtliches Risiko.

Vor dem Hintergrund, dass die in dem Erlass erläuterte Vorgehensweise in Anbetracht der Herausforderungen, die die Pandemielage insbesondere auch für die kommunalen Entscheidungsprozesse darstellt, ändert dieser klarstellende Hinweis gleichwohl nichts an der hiesigen Einschätzung.

Um den Kommunen bei Bedarf eine Entscheidungsgrundlage für die Übertragung von Zuständigkeiten von der Vertretung an den Hauptausschuss an die Hand zu geben, fasse ich die wesentlichen Erwägungsgründe, die nach meiner Auffassung dafür sprechen, ein solches Vorgehen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Situation für vertretbar zu halten, wie folgt zusammen:

Richtig ist, dass diese Maßnahme im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) nicht vorgesehen ist.

Krankheits- und quarantänebedingte Ausfälle sowie die begründete Furcht insbesondere älterer und wegen einschlägiger Vorerkrankungen besonders gefährdeter Abgeordneter vor einer Infektion während der Sitzung werden dazu führen, dass die Vertretungen bis auf weiteres gar nicht mehr tagen oder aufgrund der geringen Teilnehmerzahl beschlussunfähig sind. Im Hinblick auf den Altersdurchschnitt gehören viele kommunale Abgeordnete zu der Gruppe der Bevölkerung, denen ganz besonders empfohlen wird, auf soziale Kontakte vorübergehend zu verzichten. Abgesehen davon, dass die Durchführung von Sitzungen der Vertretungen daher im Hinblick auf die Fürsorgepflicht und den Gesundheitsschutz ohnehin fragwürdig sein können, ist es jedenfalls absehbar, dass viele Vertretungen selbst wichtige Beschlüsse während der Pandemielage und damit für einen nicht unerheblich langen Zeitraum nicht mehr fassen werden und ihre kommunalverfassungsrechtlich vorgesehene Entscheidungsfunktion nicht werden ausüben können.

In Fällen, in denen es um unaufschiebbare Angelegenheiten geht und in denen die vorherige Entscheidung der Vertretung nicht eingeholt werden kann, entscheidet bereits nach bestehender Rechtslage der Hauptausschuss als zweites Kollegialorgan der Kommune in Form einer Eilentscheidung (§ 89 NKomVG).

Anders als bei einer solchen, in der Regel nicht vorhersehbaren Eilentscheidung ist die Situation während der gegenwärtigen Pandemielage: Für viele Vertretungen ist absehbar, dass sie aufgrund der o. a. Gründe bis auf weiteres keine Beschlüsse fassen werden bzw. fassen

können. Angesichts dieser besonderen Lage, die vom Gesetzgeber bei Erlass der Zuständigkeitsregelungen für die kommunalen Organe nicht berücksichtigt wurde, erscheint es unter Zugrundelegung des Grundgedankens des rechtlichen Instruments der Eilentscheidung vertretbar, der Vertretung selbst die Option zu eröffnen, durch Beschluss Vorkehrungen für die Dauer der eigenen absehbare Handlungsunfähigkeit zu treffen. Wenn die eigene Zuständigkeit der Vertretung bei Eilentscheidungen bereits ohne ihr Zutun auf ein anderes Organ kraft Gesetzes übergehen kann, erscheint ein ausdrücklicher, zeitlich befristeter Übertragungsbeschluss für bestimmte, von ihr selbst benannte (und keinesfalls eine generelle Übertragung sämtlicher) Angelegenheiten im gegenwärtigen Ausnahmefall nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Übertragung ausschließlich auf das zweite Kollegialorgan der Kommune erfolgen kann, ausdrücklich nicht aber auf das Einzelorgan Hauptverwaltungsbeamtin oder Hauptverwaltungsbeamter, während selbst dessen Zuständigkeit sich nach dem Stufenmodell der Eilentscheidungsregelung nach § 89 NKomVG – wiederum ohne Beteiligung der Vertretung – ergeben kann.

Ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt für die Übertragung einzelner Angelegenheiten auf den Hauptausschuss sind Praktikabilitätsabwägungen im Hinblick auf die beiseitige Situation aufgrund der Pandemielage. Bereits angesichts seiner geringeren Größe sind Sitzungen des Hauptausschusses auch unter Berücksichtigung des Infektionsschutzes wesentlich einfacher durchzuführen als solche der Vertretung. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang allerdings die Tatsache, dass für die Beschlussfassung des Hauptausschusses eine Sitzung nicht unbedingt erforderlich ist. Anders als für das Verfahren in der Vertretung, welches die Anwesenheit der Abgeordneten zwingend voraussetzt, kann der Hauptausschuss im sog. schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren beschließen. Ein Treffen der Mitglieder dieses Gremiums im Rahmen einer Abstimmung ist also nicht zwingend nötig, was angesichts der Pandemielage einen unbestreitbaren Vorteil darstellt. Zum gedanklichen Austausch und zur gremieninternen Diskussion kann hier, ebenfalls anders als bei der Vertretung, zur Vorbereitung des Beschlusses zudem über die Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen nachgedacht werden.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen kann die Kompetenzübertragung auf den Hauptausschuss ein wirksames und vertretbares Instrument sein, die kommunalen Entscheidungsprozesse mit vertretbarem Aufwand unter massiv erschwerten äußeren Bedingungen aufrecht zu erhalten und so die Handlungsfähigkeit der Kommunen während der Pandemielage zu stärken.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen auch weiterhin selbstverständlich sehr gerne zur Verfügung. Im Übrigen bin ich für Hinweise darauf, wie die Aufgabenerledigung unter den gegebenen Umständen innerhalb des bestehenden kommunalverfassungsrechtlichen Rahmens sichergestellt und erleichtert werden kann, immer dankbar.