



Ratssitzungen in Zeiten von Corona

Zum Thema „Ratssitzungen in Zeiten von Corona“ richtete die Abgeordnete Christina Buchheim (DIE LINKE) eine Kleine Anfrage an die Landesregierung, die durch das Ministerium für Inneres und Sport wie folgt beantwortet wurde (LT-Drs. 7/6205):

Vorbemerkung der Fragestellenden:

Gemeinde-, Stadtrats- und Kreistagssitzungen sind Dreh- und Angelpunkt für Entscheidungen in der Kommune. Die Handlungsfähigkeit der Gemeindeorgane ist auch gerade in Krisenzeiten sicherzustellen. Die Entscheidungsfähigkeit der unmittelbar vom Volk gewählten Vertretungskörperschaft ist nach der Kommunalverfassung aufrechtzuerhalten.

Mögliche Infektionsgefahren sind kein von den Kommunalverfassungen vorgesehener Grund, die Öffentlichkeit auszuschließen. Bei dem in der Kommunalverfassung normierten Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der Vertretung handelt es sich um eines der wesentlichen Grundprinzipien des Kommunalverfassungsrechts. Die herausragende Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes 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.

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt hat mit Erlass vom 23. März 2020 u. a. eine Befreiung von den Regelungen des § 52 Abs. 1, 4 und 5 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA), also der Öffentlichkeit der Sitzungen, erteilt. Teile der Kommunalverfassung wurden ohne Weiteres damit außer Kraft gesetzt.

Frage 1:

Der in der Vorbemerkung genannte Erlass wird gestützt auf die sogenannte Experimentierklausel in § 143 Abs. 4 KVG LSA. Dessen tatbestandliche Voraussetzungen liegen aus Sicht der Fragestellerin allerdings nicht vor.

Frage 1.1:

Teilt die Landesregierung die Auffassung, dass eine Durchbrechung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nur allein der Entscheidung des Gesetzgebers vorbehalten ist? Antwort bitte begründen.

Frage 1.2:

Unter welchen tatbestandlichen Voraussetzungen kann die Experimentierklausel gemäß § 143 Abs. 4 KVG LSA überhaupt angewendet werden?

Antwort:

Die Fragen 1.1 und 1.2 werden zusammenhängend beantwortet.

Auf den Fall einer außergewöhnlichen Krisenlage von landesweiter Tragweite, wie die Pandemielage durch das Corona-Virus SARS-CoV-2, sind die kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften nicht zugeschnitten. Die persönliche Anwesenheit der Vertretungs- und Ausschussmitglieder in einer Sitzung stellt den Grundsatz dar. Allerdings ist es aufgrund der dynamischen Pandemielage wegen der Kontaktbeschränkungen und gesundheitlichen Gefährdungen für die kommunalen Vertretungen und Gremien teilweise schwierig, in Präsenz zu tagen. So gehören zahlreiche kommunale Vertreterinnen und Vertreter, aber auch Einwohnerinnen und Einwohner, aufgrund ihres Alters zu den sog. Risikogruppen, die nach dem Stand der medizinischen Erkenntnisse zu schützen sind. Vor diesem Hintergrund wurde aus dem kommunalen Raum die Frage an die Kommunalaufsicht nach einer Lösung zur Bewältigung der Konfliktlage herangetragen.

Angesichts der besonderen, durch die Pandemie bedingten Lage hatte das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt unter dem Blickwinkel der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung (SARS-CoV-2-EindV) vom 17. März 2020 (GVBl. LSA S. 50) nach intensiver und umfassender Beratung und Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden mit Runderlass vom 23. März 2020, zunächst befristet bis zum 30. April 2020, eine Beschlussfassung außerhalb von Sitzungen im Wege eines schriftlichen Verfahrens als vertretbar zugelassen, beschränkt auf dringende Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden. Die Ausnahmeregelung beruhte auf der Vorschrift des § 143 Abs. 4 des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA), die die oberste Kommunalaufsichtsbehörde ermächtigt, für einen vorgeschriebenen Zeitraum Ausnahmen von landesgesetzlichen Rechtsvorschriften und Standards zuzulassen, um mit Blick auf eine künftige Gesetzesänderung neue Wege und Formen der kommunalen Aufgabenerledigung zu erproben. In einer Situation, die so außergewöhnlich ist, dass Präsenzsitzungen mit einem hohen Gesundheitsrisiko verbunden sind, bedurfte es eines zeitnah möglichen und praktikablen Instrumentariums, um die Handlungsfähigkeit der Vertretung als Hauptorgan der Kommune soweit als möglich aufrecht zu erhalten und die gesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen der Vertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten zu wahren.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat in seiner Sitzung am 8. Mai 2020 durch Beschluss festgestellt, dass die mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte und befristete Befreiung von den Regelungen des Kommunalverfassungsgesetzes im Hinblick auf die stark zunehmende Ausbreitung des neuartigen Virus SARS-CoV-2 und die aktuelle SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung notwendig war und ist. Mit der Ausnahmeregelung wurde versucht dafür zu sorgen, dass die kommunalen Entscheidungsgremien in der aktuellen Pandemielage vollumfänglich handlungsfähig blieben. Durch vereinfachte schriftliche Verfahren sollten so wichtige Entscheidungen zügig und verantwortungsvoll umgesetzt werden (Drucksache 7/6054, Ziff. 1).

Frage 2:

Auf der Grundlage des Erlasses sehen einzelne Kommunen generell von Präsenzsitzungen ab und führen Beschlussfassungen im vereinfachten schriftlichen Verfahren durch. Dabei werden auch Tagesordnungspunkte behandelt, die eigentlich öffentliche Tagesordnungspunkte wären.

Frage 2.1:

Welche Folgen könnten aus Sicht der Landesregierung den Kommunen daraus entstehen?

Frage 2.2:

Wie beurteilt die Landesregierung die Risiken der Kommune, wenn eine derartige Beschlussfassung gerichtlich überprüft werden würde?

Antwort:

Die Fragen 2.1 und 2.2 werden zusammenhängend beantwortet.

Mit Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom 23. März 2020 wurde lediglich die Möglichkeit der Durchführung eines schriftlichen Verfahrens für dringende Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden, zugelassen. Die Entscheidung über die Anwendung des schriftlichen Verfahrens im Einzelfall war mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung in eigener Verantwortung von den jeweils zuständigen kommunalen Organen vor Ort zu treffen.

Unter dem Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit nach Artikel 97 Abs. 1 des Grundgesetzes und Artikel 83 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verbietet sich durch die Landesregierung eine Bewertung der rechtlichen Risiken im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der im Einzelfall vor Ort getroffenen Entscheidungen.

Frage 3:

Das vereinfachte schriftliche Verfahren kann nach dem Gesetzeswortlaut nicht durchgeführt werden, wenn ein Mitglied des Gremiums widerspricht. Wie wäre ein solcher Widerspruch bei einer Beschlussfassung auf der Grundlage des Erlasses zu beurteilen?

Antwort:

Bei der Beschlussfassung im Wege eines schriftlichen Verfahrens nach dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom 23. März 2020 handelt es sich um ein Verfahren sui generis. Insoweit finden die Regelungen des § 54 Satz 2 KVG LSA keine Anwendung. Für das Zustandekommen eines Beschlusses im schriftlichen Verfahren nach dem Runderlass gilt § 56 Abs. 2 Satz 2 und 3 KVG LSA. Antwortet ein Mitglied nicht innerhalb der gesetzten Frist, gilt seine Stimme wie eine Enthaltung. Widerspricht ein Mitglied der Durchführung des schriftlichen Verfahrens innerhalb der gesetzten Frist, ist diese Meinungsbekundung kein inhaltliches Votum in der Sache und kann insoweit nicht als gültige Stimmabgabe ausgelegt werden.

Frage 4:

Kann auf der Grundlage des KVG LSA die Ratsarbeit auch in Krisenzeiten stattfinden? Wenn nein, welchen Änderungsbedarf sieht die Landesregierung und wie kann dieser ggfs. umgesetzt werden?

Antwort:

Das Kommunalverfassungsgesetz in seiner derzeitigen Fassung sieht für außergewöhnliche Notsituationen, wie beispielsweise die durch den neuartigen Virus SARS-CoV-2 eingetretene aktuelle Pandemielage, keine spezifischen, vom gewöhnlichen Anwendungsfall abweichenden Verfahrensregelungen zur Durchführung von Sitzungen und Beschlussfassung der kommunalen Vertretungskörperschaften vor. Damit die Kommunen auch in Krisenfällen handlungsfähig bleiben, bedarf es Regelungen, die Sitzungsabläufe und Entscheidungsprozesse erleichtern. Dementsprechend sieht der Landtag von Sachsen-Anhalt die Notwendigkeit einer entsprechenden Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes (Drucksache 7/6054, Ziff. 4).

Frage 5:

Zwischen den Innenressorts der einzelnen Bundesländer soll ein intensiver Austausch zum genannten Sachverhalt stattgefunden haben und in wesentlichen Punkten eine einheitliche Beratungspraxis festgestellt worden sein. Was war konkreter Inhalt dieses Austausches? Wie sieht diese Beratungspraxis im Einzelnen aus?

Frage 6:

Wie beurteilt die Landesregierung die Lösungsansätze in den anderen Bundesländern?

Antwort:

Die Fragen 5 und 6 werden zusammenhängend beantwortet.

Auf der Ebene der Unterarbeitsgruppe „Kommunalverfassungsrecht und kommunale Personalangelegenheiten“ des Arbeitskreises III der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder findet seit Jahren ein regelmäßiger Austausch zu aktuellen kommunalverfassungsrechtlichen Fragestellungen statt. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit erfolgte auf der Grundlage von Länderumfragen auch ein Informationsaustausch zu Fragen kommunalverfassungsrechtlicher Art im Zusammenhang mit dem neuartigen Virus SARS-CoV-2 und über entsprechende Hinweise, Empfehlungen und Maßnahmen in den Ländern zum Verfahren in den kommunalen Vertretungskörperschaften in der Pandemielage.

Mit Blick darauf, dass das Kommunalverfassungsrecht Ländersache ist und insoweit die gesetzlichen Regelungen von Land zu Land sehr unterschiedlich sind, waren im Ergebnis der Länderumfragen unterschiedliche Ansätze zum Verfahren in den kommunalen Vertretungen und Entscheidungsprozessen erkennbar.

Anmerkung:

In einem vorherigen Beitrag hatten wir über den Beschluss des Landtages „Sitzungen in den kommunalen Gremien in der aktuellen Pandemielage ermöglichen“ und den zu erwartenden Entwurf für eine Gesetzesänderung des Kommunalverfassungsgesetzes berichtet.