§ 54

Sitzungen der Vertretung und der Ausschüsse

Die ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretung sind verpflichtet, an den Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen und die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu übernehmen. Über Gegenstände einfacher Art können die Vertretung und ihre Ausschüsse im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder im elektronischen Verfahren beschließen. Ein hierbei gestellter Antrag ist angenommen, wenn kein stimmberechtigtes Mitglied widerspricht.

Schrifttum: *Buhren*, Vorbereitung und Durchführung der Sitzung der Gemeindevertretung, LKV 1992 S. 76; *Roihe*, Die Rechte und Pflichten des Gemeinderats, NVwZ 1992 S. 529.

Erläuterungen

Übersicht

1. Teilnahme an Sitzungen und Abstimmungen (§ 54 Satz 1 KVG LSA)
2. Übernahme von zugewiesenen Aufgaben (§ 54 Satz 1 KVG LSA)
3. Beschlüsse über Gegenstände einfacher Art (§ 54 Satz 2 KVG LSA)

1. Teilnahme an Sitzungen und Abstimmungen (§ 54 Satz 1 KVG LSA)

Die **ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretung** (nach § 36 Abs. 1 KVG LSA die ehrenamtlichen Mitglieder und der Hauptverwaltungsbeamte) **sind verpflichtet, zu den Sitzungen der Vertretung und der Ausschüsse, denen sie angehören, zu erscheinen, anwesend zu sein und an den Abstimmungen (§ 56 Abs. 2 KVG LSA: Ja/Nein/Enthaltung) teilzunehmen.** Die **Teilnahmepflicht** beinhaltet jedoch nicht die Verpflichtung, sich aktiv an den Beratungen zu beteiligen. Kann das Mitglied der Vertretung jedoch wesentliche Vorgänge während der Sitzung nicht mehr aufnehmen, so ist es seiner Aufgabe, sich selbstständig ein Urteil zu bilden, nicht mehr gewachsen. Zeichen einer großen Ermüdung und tiefes Atmen bei geschlossenen Augen mit ruckartigem Aufrichten lassen noch nicht sicher darauf schließen, dass das Mitglied der Vertretung die Vorgänge nicht mehr wahrnehmen kann. Insbesondere das ruckartige Aufrichten kann auch darauf hindeuten, dass es sich um einen so genannten Sekundenschlaf gehandelt haben kann, der die geistige Aufnahme des wesentlichen Inhalts der Sitzung nicht beeinträchtigt (BVerwG, NJW 2006 S. 2648 m. w. N. zur Problematik eines „schlafenden“ Richters während der mündlichen Verhandlung). **Aus der Teilnahmepflicht folgt weiter, dass ein Mandatsträger grundsätzlich nicht unentschuldigt den Sitzungen fernbleiben kann.** Unentschuldigtes Fernbleiben liegt dann vor, wenn der Mandatsträger ohne wichtigen Grund seiner Pflicht zur Sitzungsteilnahme nicht nachkommt. **Verhinderte Mitglieder der Vertretung haben dem Vorsitzenden rechtzeitig Mitteilung zu machen.** Für die Bestimmung dessen, was als wichtiger Grund anzuerkennen ist, kann auf § 31 Abs. 1 KVG LSA zurückgegriffen werden. Was für die Ablehnung der Übernahme eines Amtes gilt, hat grundsätzlich auch für die Ausübung zu gelten. Weitere Modalitäten hierfür kann die Vertretung kraft ihrer Autonomie in der Geschäftsordnung festlegen. **Als wichtige Gründe kommen insbesondere das Alter, die Berufs- oder Familienverhältnisse, der Gesundheitszustand oder sonstige in der Person des Mitglieds der Vertretung liegende, die Ausübung unmöglich oder unzumutbar machende Gründe, in Betracht.** Ein wichtiger Grund für das Fernbleiben eines Mitglieds der Vertretung von der Sitzung ist regelmäßig nicht anzuerkennen, wenn das Fernbleiben Ausdruck von Meinungsverschiedenheiten politischer, persönlicher oder rechtlicher Art ist, oder wenn es andere Mandatsträger oder die Vertretung insgesamt oder deren Vorsitzenden zu einem bestimmten Verhalten veranlassen oder zwingen soll (VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997 S. 181). Das Mitglied der Vertretung begeht eine **Pflichtverletzung** und führt sein Amt nicht verantwortungsbewusst (§§ 30 Abs. 1, 32 KVG LSA), **wenn es unentschuldigt an einer Sitzung oder**

§ 54 Kommentar – KVG LSA

an einer Abstimmung nicht teilnimmt. Die Vertretung kann es unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit einer **Ermahnung** bewenden lassen. Die Ermahnung stellt gegenüber der gesetzlich vorgesehenen Verhängung einer **Geldbuße** durch den Gemeinderat (§§ 32 Abs. 4, 31 Abs. 2 KVG LSA) eine weniger einschneidende Maßnahme dar. Insbesondere in den Fällen, in denen eine gröbliche Pflichtverletzung erst bei entsprechendem wiederholtem Verhalten angenommen werden kann, ist die Ermahnung im Sinne einer Abmahnung und eines rechtlichen Hinweises auf die gesetzlichen Konsequenzen einer Pflichtverletzung zu verstehen (VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997 S. 181). Ein Sitzungsausschluss (§ 57 Abs. 2 KVG LSA) ist hingegen nicht zulässig, weil ein nicht verantwortungsbewusstes Handeln keinen Verstoß gegen die Ordnung darstellt. Überdies wird der Mandatsträger nach Maßgabe einer Satzung seinen Anspruch auf Gewährung einer Aufwandsentschädigung verlieren (§ 35 KVG LSA). Letztendlich hat die Vertretung jedoch keine Möglichkeit, die tatsächliche Teilnahme oder Mitwirkung an der Sitzung (z. B. durch Zwangsmittel) zu erzwingen.

Mit der Verpflichtung zur Teilnahme an Sitzungen und Abstimmungen ist zugleich ein **Recht auf Teilnahme an den Sitzungen Vertretung und ihrer Ausschüsse** verbunden; kein Mitglied der Vertretung darf ohne zwingenden Grund gehindert werden, an den Sitzungen teilzunehmen. Dieses Recht stellt sich letztlich als Ausfluss der Mitgliedschaft in der Vertretung dar.

2. Übernahme von zugewiesenen Aufgaben (§ 54 Abs. 1 KVG LSA)

Die Mitglieder der Vertretung sind verpflichtet, die ihnen durch das KVG und durch die rechtmäßige Geschäftsordnung zugewiesenen Aufgaben (z. B. nach §§ 53, 48, 49 KVG LSA) zu übernehmen. **Zuständig** für eine Aufgabenzuweisung ist grundsätzlich die Vertretung. Der Hauptverwaltungsbeamte kann den Mitgliedern der Vertretung keine Aufgaben zuweisen. Eine **Weigerung**, eine zugewiesene Aufgabe zu übernehmen, kann unter den Voraussetzungen des § 32 Abs. 5 i. V. m. § 31 Abs. 2 KVG LSA mit einer Geldbuße geahndet werden.

3. Beschlüsse über Gegenstände einfacher Art (§ 54 Satz 2 KVG LSA)

Über Gegenstände einfacher Art kann **im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen bzw. elektronischen Verfahren** beschlossen werden. Andere als in die in § 54 Satz 2 KVG LSA gesetzlich zugelassenen (vereinfachten) Beschlussfassungsformen sind nicht zulässig (z. B. telefonische Beschlussfassung). **In der Praxis** kam dem Verfahren nach § 54 Satz 2 KVG LSA bisher allerdings nur **geringe Bedeutung** zu, weil ein Beschluss über einen Gegenstand einfacher Art in einer Sitzung der Vertretung schneller und ohne weiteren Verwaltungsaufwand gefasst werden kann. Dies kann sich in Zeiten einer (Corona-)Pandemie aber schnell ändern, da die Arbeitsfähigkeit des Rates auf diese Weise ohne Gefährdung der Ratsmitglieder gewährleistet ist. Insbesondere das nunmehr zugelassene elektronische Verfahren ermöglicht dabei auch zeitnahe Entscheidungen.

Im Regelfall wird der Vorsitzende im Rahmen der Sitzungsvorbereitung im Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten entscheiden, ob ein Gegenstand einfacher Art vorliegt und der Beschluss im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen bzw. elektronischen Verfahren herbeigeführt werden soll. Ist ein **stimmberechtigtes Mitglied** anderer Auffassung und **widerspricht**, so kann eine Beschlussfassung im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen/elektronischen Verfahren nicht angenommen werden (§ 54 Satz 3 KVG LSA); die Beschlussfassung ist im normalen Verfahren nach § 56 herbeizuführen.

Bei einem **Beschluss im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen/elektronischen Verfahren** sind grundsätzlich alle stimmberechtigten Mitglieder der Vertretung zu beteiligen. Vgl. zu den ausgeschlossenen Personen die §§ 33, 57. In Zweifelsfällen ist über die Stimmberechtigung unter Nichteinbeziehung des Betroffenen Beschluss zu fassen (§ 33 Abs. 4 KVG LSA). Andere Formen als die in Satz 2 abschließend genannten sind für die Beschlussfassung unzulässig.

Es handelt sich um einen **Gegenstand einfacher Art**, wenn die Angelegenheit in die Zuständigkeit des Gremiums fällt und eine untergeordnete (wirtschaftliche) Bedeutung für die Kommune hat. Der Sachverhalt ist leicht durchschaubar und für jedermann offenkundig. In Betracht kommen z. B. für die Vertretung grundsätzlich die Aufgaben, die nicht in § 45 KVG LSA (vom Gesetzgeber aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung in einem Aufgabenkatalog aufgezählt) genannt werden. Eine Angelegenheit wird nicht dadurch zu einem Gegenstand einfacher Art, dass kein weiterer Beratungsbedarf mehr besteht. Der unbestimmte Rechtsbegriff „Gegenstand einfacher Art“ ist in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Ein Beurteilungsspielraum ist abzulehnen.

Offenlegung bedeutet Auslegung des Beschlusses für einen bestimmten Zeitpunkt in oder außerhalb einer Sitzung der Vertretung. Wird in einer Sitzung offen gelegt, so sind die dabei zur Erledigung vorgesehenen Gegenstände in einem besonderen Abschnitt der Tagesordnung aufzuführen. Wird außerhalb der Sitzung offen gelegt, sind alle Mitglieder der Vertretung auf Ort und Zeit der Offenlegung hinzuweisen. Innerhalb einer bestimmten Frist kann dem Antrag widersprochen werden.

Im **schriftlichen Verfahren** (sog. Umlaufverfahren) wird den Mitgliedern der Vertretung gegen Nachweis und mit Angabe der Widerspruchsfrist entweder nacheinander oder gleichzeitig je eine gleich lautende Ausfertigung des Antrags zugeleitet. Die Zuleitung des Antrags ist aus Gründen der Rechtssicherheit über einen Nachweis (z. B. Empfangsbestätigung, Einschreiben) zu führen. Zudem ist auf die Frist hinzuweisen, innerhalb der dem Antrag widersprochen werden kann.

Das **elektronische Verfahren** kann ebenfalls als Umlaufverfahren bezeichnet werden. Regelmäßig werden die Ratsmitglieder durch entsprechende elektronische Mitteilungen eingebunden (z. B. im E-Mail-Verkehr). Die entsprechenden Beratungsunterlagen können (müssen aber nicht) elektronisch zur Verfügung gestellt werden, die Beschlussfassungen erfolgen dann durch elektronische Mitteilungen der einzelnen Ratsmitglieder. Diese Erweiterung des Umlaufverfahrens entspricht der Fortentwicklung des Schriftverkehrs durch elektronische Möglichkeiten.

Der in diesen Verfahrenswegen gestellte Beschlussantrag ist angenommen, wenn **kein stimmberechtigtes Mitglied widerspricht** (§ 54 Satz 3 KVG LSA). Über die im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen/elektronischen Verfahren gefassten Beschlüsse ist eine **Niederschrift** zu fertigen; § 58 gilt entsprechend. **Widerspricht ein stimmberechtigtes Mitglied**, so ist der gestellte Antrag nicht angenommen und die Beschlussfassung erfolgt im „normalen“ Verfahren nach § 56 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA. Ein nach Ablauf der gesetzten Frist eingelegter Widerspruch ist unzulässig und hat auf den rechtswirksamen Beschluss keinerlei Auswirkungen. Der Widerspruch kann formlos innerhalb der festgelegten Verfahrensfrist eingelegt werden. Spezialgesetzliche Regelungen hierzu können in der Geschäftsordnung bestimmt werden. Im Zweifel (z. B. Zustimmung unter Bedingungen) sind vorgetragene Bedenken gegen das Verfahren nach Satz 2 als Widerspruch zu werten (§ 133 BGB analog).