



Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Per E-Mail

An die

Landkreise
Kreisfreie Städte
Städte und Gemeinden
Verbandsgemeinden
Zweckverbände

nachrichtlich

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt
Sternstr. 3
39104 Magdeburg

Landkreistag Sachsen-Anhalt
Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Landesverwaltungsamt, Ref. 206

29. April 2020

Hinweise zu den Entscheidungsprozessen der kommunalen Gremien unter Berücksichtigung der aktuellen Pandemielage

Zeichen:
31.3

Bezug: RdErl. vom 23. März 2020, Sitzungen in den kommunalen Gremien unter Berücksichtigung der aktuellen Pandemielage

Bearbeitet von:
Karin Wendt

1. Allgemeines

Durchwahl:
(0391) 567-5373

Die gegenwärtige Pandemielage durch das Corona-Virus SARS-CoV-2 stellt die kommunalen Entscheidungsprozesse vor besondere Herausforderungen. Ungeachtet dessen muss die Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene auch in der aktuellen Situation grundsätzlich aufrechterhalten werden.

E-Mail:
Karin.Wendt@mi.sachsen-anhalt.de

Ihre Nachricht:

vom

Mit Blick darauf, dass die Sitzungen der kommunalen Vertretungen der Ausübung der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung dienen, gewährleisten die seit dem 17. März 2020 ergangenen SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnungen der Landesregierung die Durchführung von Sitzungen der kommunalen Organe. Auch die Vierte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung (4. SARS-CoV-2-EindV) vom 16. April 2020 (GVBl. S. 190), geändert durch Verordnung vom 21. April 2020 (GVBl. S. 205), nimmt die notwendigen Präsenzsitzungen kommunaler Vertretungen, bei denen die Mitglieder der kommunalen Vertretungen zur Beratung und Entscheidung zusammenkommen, weiterhin vom Veranstaltungsverbot aus (§ 2 Abs. 2 Satz 3 der 4. SARS-CoV-2-EindV).

Halberstädter Str. 2/
am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Telefon (0391) 567-01
Telefax (0391) 567-5290
poststelle@mi.sachsen-anhalt.de
www.mi.sachsen-anhalt.de

2. (Präsenz)Sitzungen kommunaler Gremien

a. Sitzungen der kommunalen Vertretung – auch der Ausschüsse, Ortschaftsräte – sollten nur erfolgen, wenn dies notwendig ist, weil die zu behandelnden Themen eine Befassung und Entscheidung durch das betreffende Gremium zwingend erfordern.

Um die Sitzungsdauer zu verkürzen, wird empfohlen, den Umfang der Tagesordnungspunkte auf die Verhandlungsgegenstände zu beschränken, die unbedingt durch das zuständige Gremium zu beraten und zu entscheiden sind. Mit Blick auf die bestehende bzw. sich ggf. noch entwickelnde Risikoeinschätzung bestehen keine Bedenken, wenn der nach § 53 Abs. 3 Satz 2 Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA) in der Geschäftsordnung vorgegebene Sitzungsturnus überschritten wird.

b. Soweit ein notwendiger Anlass für eine Sitzung gesehen wird, ist diese grundsätzlich öffentlich durchzuführen, § 56 Abs. 1 KVG LSA i.V.m. § 52 Abs. 1 KVG LSA. § 1 Abs. 4 Satz 2 Nr. 11 der 4. SARS-CoV-2-EindV lässt die Teilnahme der Öffentlichkeit an Sitzungen der kommunalen Vertretungen - auch Ausschüsse, Ortschaftsräte – zu; danach ist die Sitzungsteilnahme ein triftiger Grund, der ein Verlassen der eigenen Wohnung erlaubt.

Die in § 52 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA genannten Ausnahmetatbestände stellen ausschließlich auf etwaige Geheimhaltungsinteressen ab, die sich aus dem in der Sitzung zu behandelnden Verhandlungsgegenstand ergeben. Dies umfasst auch den Tatbestand des öffentlichen Wohls. Kommunalverfassungsrechtlich lässt sich daher ein vollständiger Ausschluss der Öffentlichkeit aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht rechtfertigen. Die Öffentlichkeit muss jedoch nicht unbegrenzt hergestellt werden.

c. Im Falle der Durchführung von Sitzungen ist dem Gesundheitsschutz sowohl hinsichtlich der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter als auch der sonstigen anwesenden Personen umfassend Rechnung zu tragen. Insbesondere sind im Rahmen der Sitzungsorganisation die in § 2 Abs. 4 der 4. SARS-CoV-2-EindV angeordneten Auflagen sicherzustellen. Auf die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zum Infektionsschutz wird ergänzend hingewiesen.

Soweit im regulärem Sitzungsraum das aus Gründen des Infektionsschutzes erforderliche Abstandsgebot von mindestens 1,5 Metern zwischen den einzelnen Mitgliedern, interessierten Besuchern, Medienvertretern etc. nicht gewährleistet werden kann, kommt neben einer Verlegung der Sitzung in größere Räumlichkeiten insbesondere eine Begrenzung der Zuhörerzahl in Betracht, ggf. durch Zugangsberechtigungen für Medienvertreter, interessierte Öffentlichkeit etc. zu Beginn der Sitzung. Im Hinblick auf die aus Gründen des Infektionsschutzes einzuhaltenden Mindestabstände kann die Zahl der Zuhörer durch den Vorsitzenden in Ausübung des Hausrechts unter Umständen begrenzt werden.

Um die zur Vermeidung des Infektionsrisikos gebotenen Abstandserfordernisse zu gewährleisten, kann erwogen werden, öffentliche Sitzungen im Internet als Stream (vgl. § 52 Abs. 5 KVG LSA) oder in Bild und Ton aus dem Sitzungsraum in andere Räumlichkeiten zu übertragen, um der

Öffentlichkeit eine Begleitung der Sitzung unter Einhaltung des Gesundheitsschutzes zu ermöglichen.

d. Soweit Mitglieder der kommunalen Vertretungen krankheits- oder quarantänebedingt ihrer Mandatstätigkeit nicht nachgehen und an Sitzungen nicht teilnehmen können, bestehen keine Bedenken, wenn sich die Fraktionen bzw. politischen Gruppierungen bei einer krankheits- oder infektionsschutzrechtlich bedingten Abwesenheit einzelner Mandatsträger auf ein Teilnahme- oder Abstimmungsverhalten einigen, das eine Verzerrung der Mehrheitsverhältnisse vermeidet und den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Beschlussfassung wahrt (sog. Pairing-Vereinbarung).

Aus Praktikabilitätserwägungen im Hinblick auf die gegenwärtige Pandemielage sollte vor Ort auch die Möglichkeit der Übertragung weiterer Angelegenheiten auf einen beschließenden Ausschuss geprüft werden (§ 48 Abs. 1 KVG LSA). Angesichts ihrer geringeren Größe sind Sitzungen der beschließenden Ausschüsse auch unter Berücksichtigung des Infektionsschutzes wesentlich einfacher durchzuführen als solche der Vertretung. Die für die Übertragungsregelungen erforderliche Änderung der Hauptsatzung bedarf keiner Genehmigung, sondern allein der ortsüblichen Bekanntmachung (§ 10 Abs. 2 Satz 3 KVG LSA).

3. Beschlussfassung kommunaler Gremien

Angesichts der im März festzustellenden Ausbreitung des neuen Corona-Virus SARS-CoV-2 und der erwarteten Entwicklung der Pandemielage wurde mit Bezugserlass nach intensiver, umfassender Beratung und Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden auf der Grundlage des § 143 Abs. 4 KVG LSA in Anlehnung an § 54 KVG LSA vorübergehend 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. Dabei kann letztlich auch ein gewisses rechtliches Risiko verbleiben. Der aufgrund der Pandemiesituation mit Bezugserlass ermöglichten Ausnahme liegt jedoch die Erwägung zugrunde, dass mit jeder Präsenzsitzung unter persönlicher Anwesenheit der Vertretungs- und Ausschussmitglieder ein Infektionsrisiko verbunden ist. Im Hinblick auf den Altersdurchschnitt gehören viele kommunale Vertreterinnen und Vertreter zu den sog. Risikogruppen, die nach dem Stand der medizinischen Erkenntnisse zu schützen sind und denen besonders empfohlen wird, soziale Kontakte vorübergehend zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wurde aus dem kommunalen Raum die Frage an die Kommunalaufsicht nach Lösungen zur Bewältigung der Konfliktlage herangetragen. Angesichts der besonderen durch die Pandemie bedingten Lage, die vom Gesetzgeber bei Erlass der Entscheidungsverfahren für die kommunalen Vertretungen nicht berücksichtigt worden war, wurde mit Erlass vom 23. März 2020 unter Zugrundelegung des Grundgedankens des rechtlichen Instruments des schriftlichen Verfahrens eine auf bestimmte Fallkonstellationen beschränkte Handlungsmöglichkeit für die kommunalen Vertretungen und Gremien geschaffen.

Mit Blick auf die infektionsschutzrechtlichen Regelungen der noch geltenden Vierten SARS-Cov-2-Eindämmungsverordnung und die nach wie vor bestehende Pandemielage erscheint es vertretbar, dass das Instrument des schriftlichen Verfahrens in Anlehnung an § 54 KVG LSA vorübergehend ausnahmsweise weiter anwendbar ist, um die kommunalen Entscheidungsprozesse unter

erschweren äußeren Bedingungen aufrecht zu erhalten und so im Bedarfsfall die Handlungsfähigkeit der Kommunen während der Pandemielage zu stärken.

Unter dem Vorbehalt, dass etwaige Kontaktbeschränkungen der 5. SARS-CoV-2-EindV dies weiterhin erfordern, bestehen gegen die weitere Anwendung des schriftlichen Verfahrens nach dem Bezugserlass über den 30. April 2020 hinaus bis zum 31. Mai 2020 keine Bedenken.

Bei einer ausnahmsweisen Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren nach dem Bezugserlass gebe ich folgendes zu bedenken:

a. Die ausnahmsweise Beschlussfassung der kommunalen Vertretung und Gremien im schriftlichen Verfahren dient als Hilfestellung, um in dringenden, keinen Aufschub duldenden Angelegenheiten vorübergehend von dem Grundsatz der persönlichen Anwesenheit der Mitglieder der kommunalen Vertretung und Gremien abweichen zu dürfen und eine Entscheidung im Rahmen einer präsenslosen Abstimmung zu ermöglichen. Eine dringende, keinen Aufschub duldende Angelegenheit kann etwa angenommen werden, wenn sie nicht bis zu einer (Präsens)Sitzung aufgeschoben werden kann, ohne dass Nachteile entstehen, oder wenn die Kommune kraft Gesetzes oder auf Grund eines Gesetzes verpflichtet ist, in der Angelegenheit eine Entscheidung des zuständigen Gremiums zu treffen, die bis zur nächsten (Präsens)Sitzung nicht aufschiebbar ist.

Das schriftliche Verfahren eignet sich für Konstellationen, die weitgehend unstreitig sind. Bei unterschiedlichen Sichtweisen und bei Spannungen, wie eine Angelegenheit entschieden werden soll, wird die Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren schwierig. Auf Beschlüsse im schriftlichen Verfahren mit Dauerwirkung, beispielsweise Satzungen, soll verzichtet werden.

Die Entscheidung, ob und inwieweit im Falle des Vorliegens einer dringenden Angelegenheit, die keinen Aufschub duldet, eine Beschlussfassung in öffentlicher (Präsens)Sitzung oder im schriftlichen Verfahren erfolgen soll, ist von den jeweils zuständigen kommunalen Organen in eigener Verantwortung zu treffen.

b. Bei Beschlüssen im schriftlichen Verfahren handelt es sich um eine präsenslose Abstimmung, d. h. für die Entscheidung kommen die Mitglieder der kommunalen Vertretung bzw. des Gremiums nicht im Rahmen einer Sitzung zusammen. Das Verfahren wird vom Hauptverwaltungsbeamten vorbereitet, § 65 Abs. 1 KVG LSA. Zur Vorbereitung des Beschlusses im schriftlichen Verfahren ist es vorteilhaft, wenn Angelegenheiten zwischen den Mitgliedern der kommunalen Vertretung auf geeignete Weise, etwa im Wege der Durchführung von Telefon- oder Videokonferenzen, vorher gremienintern beraten und diskutiert werden; die Art und Weise bleibt der Entscheidung des Vorsitzenden des Gremiums überlassen.

c. Die Öffentlichkeit ist über die im schriftlichen Verfahren zur Entscheidung anstehenden Angelegenheiten zu informieren, indem die Tagesordnung, d. h. die Zusammenstellung der im schriftlichen Verfahren zur Beschlussfassung anstehenden konkreten Gegenstände, die nach Kenntnis des Hauptverwaltungsbeamten beschlussreif sind, sowie die dazugehörigen Beschlussvorlagen vorher rechtzeitig im Internet bekannt zu machen sind. Auf diese öffentliche Bekanntmachung finden die Regelungen der Hauptsatzung zur ortsüblichen Bekanntmachung nach § 52 Abs. 4 KVG

LSA keine Anwendung, da es sich beim schriftlichen Verfahren um keine Präsenzsitzung i.S.v. § 52 Abs. 1 KVG LSA handelt. Um eine rechtzeitige Bekanntmachung im Internet vorzunehmen, bedarf es insoweit keiner Änderung der Hauptsatzung. Es wird jedoch empfohlen, die Öffentlichkeit auf geeignete Weise, z.B. Zeitung, vorab darauf hinzuweisen, dass vorübergehend dringende Angelegenheiten auch im schriftlichen Verfahren entschieden werden können und auf welcher Internetseite die Bekanntmachung der zur Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren anstehenden Angelegenheiten erfolgen.

Mit der Bekanntmachung der im schriftlichen Verfahren zur Beschlussfassung anstehenden Angelegenheiten im Internet ist den interessierten Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit eingeräumt, sich mit den betreffenden Beschlussgegenständen auseinanderzusetzen. Auch bleibt es ihnen unbenommen, sich in einer zur Beschlussfassung anstehenden Angelegenheit an kommunale Vertreterinnen und Vertreter zu wenden.

d. Das schriftliche Verfahren setzt der Vorsitzende des Gremiums in Gang, indem er den Mitgliedern den Beschlussvorschlag und die für die Entscheidung der Angelegenheit erforderlichen Unterlagen schriftlich oder elektronisch mit der Aufforderung übermittelt, innerhalb einer bestimmten Frist ihr Votum mitzuteilen. Bei Bestimmung der Frist ist § 53 Abs. 4 Satz 2 KVG LSA zu beachten.

e. Die Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren setzt voraus, dass die Urheberschaft des Votums von jedem stimmbabgebenden Mitglied sicher authentifiziert werden kann. Dementsprechend ist das Votum durch schriftliche Erklärung mit Angabe des Namens und eigenhändiger Unterschrift dem Vorsitzenden des Gremiums zu übermitteln.

Aufgrund der aktuellen Situation wird eine elektronische Erklärung des Votums toleriert, wenn sichergestellt ist, dass die Stimmabgabe in einer dem Papierdokument vergleichbaren dauerhaften Fassung erfolgt und die Urheberschaft der Stimmabgabe nachweisbar ist. Insoweit erscheint unter der Voraussetzung geeigneter Sicherheitsstandards gegen Manipulation auch eine Stimmabgabe per E-Mail oder durch SCAN vertretbar, indem die im Original unterzeichnete Erklärung des Votums eingescannt und im Anhang einer elektronischen Nachricht als PDF-Datei übermittelt wird.

f. Wie bei den Sitzungen der kommunalen Vertretungen ist über die im schriftlichen Verfahren getroffenen Beschlüsse eine Niederschrift zur Dokumentation des Zustandekommens der Entscheidungen zu fertigen. Zudem sind die Beschlüsse mit den Ergebnissen der Abstimmung ortsüblich bekannt zu machen, vorab im Internet.

g. Im Interesse des Grundsatzes der Öffentlichkeit sind die Beschlüsse, die im vereinfachten schriftlichen Verfahren getroffen wurden, dem jeweiligen Gremium in der nächsten Präsenzsitzung zur Bestätigung durch Beschluss vorzulegen.

4. Eilentscheidungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten

In dringenden Fällen, in denen die Entscheidung nicht bis zur jeweils frühestmöglichen Beschlussfassung der kommunalen Vertretung in einer (Präsenz)Sitzung oder im schriftlichen Verfahren verschiebbar ist, bleibt es bei der Möglichkeit der Eilentscheidung des Hauptverwaltungsbeamten nach § 65 Abs. 4 KVG LSA. Die Eilentscheidung ist nur dann zulässig, wenn eine Entscheidung zeitnah getroffen werden muss und eine Befassung der Vertretung auch unter Inanspruchnahme der kürzest möglichen (Ladungs)Fristen nicht möglich ist; beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

Im Auftrag



Dieckmann