

Was tun, wenn der Gemeinderat nicht beschließen kann?

Der Gemeinderat ist das oberste Beschlussorgan der Gemeinde. Zwar gibt es auch Ausschüsse, die für bestimmte Aufgabenbereiche zuständig sind. Aber eine Reihe von Sachverhalten kann dort zwar beraten werden; die Beschlussfassung bleibt aber dem Gemeinderat vorbehalten. Alle Kommunalverfassungen kennen – wenn auch mit gewissen Abweichungen – einen solchen Vorbehaltskatalog. Dazu zählen u.a.

- Das Ortsrecht, d.h. alle örtlichen Satzungen und Verordnungen
- Die Haushaltssatzung sowie
- Die Festlegung allgemein geltender Abgaben und Entgelte
- Die Errichtung öffentlicher Einrichtungen und wirtschaftlicher Unternehmen

Tatsächlich finden in einzelnen Gemeinden inzwischen wieder Ratssitzungen statt, doch sind sie vielerorts nicht möglich, da geeignete Räumlichkeiten, die einen hinreichenden Sicherheitsabstand gewährleisten, nicht vorhanden sind. Hinzu kommt: Sollten nicht alle Ratsmitglieder anwesend sein, z.B. weil sie sich einer Risikogruppe zugehörig fühlen – oder unter Quarantäne stehen, muss doch zumindest die Beschlussfähigkeit gegeben sein. Um aber die Mehrheitsverhältnisse nicht solchen Zufälligkeiten zu überlassen, bedarf es der Absprache unter den Fraktionen und Gruppierungen.

Ein zweites Problem ist die Öffentlichkeit. Ratssitzungen sind grundsätzlich öffentlich. Das entspricht dem demokratischen Transparenzgebot. Denn nur so können die Bürgerinnen und Bürger die Arbeit der von ihnen gewählten Repräsentanten gewährleisten. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit mit Hinweis auf die Pandemie ist nicht möglich. Die Gemeinde muss dafür Sorge tragen, dass unter Beachtung der Hygienebestimmungen zumindest eine gewisse Zahl von Besucherplätzen vorhanden ist. Inwieweit – angesichts der großen Abstände, die einzuhalten sind – tatsächlich eine Verfolgung der Ratsdiskussion möglich ist, dürfte zumindest bei Gemeinderäten mit einer großen Mitgliederzahl fraglich sein. Das gilt erst recht, wenn die Ratsmitglieder zur Vorsicht einen Mundschutz tragen (wollen).

Nach einem Rundschreiben des Thüringer Innenministeriums sind Videoübertragungen denkbar, wenn eine größere Öffentlichkeit anders nicht hergestellt werden kann. Darüber aber entscheidet der Gemeinderat; dies galt auch schon bisher. Denn die persönlichen Rechte der Mitglieder, insb. der Datenschutz, bleiben weiterhin beachtliche Abwägungskriterien. Eine Verpflichtung zur Videoübertragung lässt sich mit der Corona-Krise nicht begründen.

Was aber geschieht, wenn eine Zusammenkunft des Rates aus räumlichen oder persönlichen Gründen nicht möglich ist? Für einen solchen Fall sehen alle Kommunalverfassungen ein Eilentscheidungsrecht vor, wenn dringliches und unaufschiebbares Bedürfnis vorliegt. Dieses Recht hat der Bürgermeister entweder unmittelbar oder im Zusammenwirken einem Mitglied des Gemeinderates. In einigen Ländern ist zuvor noch eine Befassung im Hauptausschuss an Stelle des Gemeinderates vorgesehen, bevor das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters greift. In allen Ländern gilt, dass Eilentscheidungen dem Gemeinderat zur Kenntnis zu bringen

sind; mehrere Länder geben dem Gemeinderat zusätzlich das Recht, die Eilentscheidung – sofern keine rechtswirksamen Verpflichtungen getroffen wurden – auch wieder aufzuheben.

Das Eilentscheidungsrecht ist im Grunde nur eine ultima ratio; sie lässt sich z.B. gut für die Aufnahme eines Kredits im Rahmen der Kreditermächtigung begründen. Denn hier sind die angebotenen Konditionen der Kreditinstitute oft nur wenige Stunden gültig, so dass Sitzungen deshalb für diese Angelegenheit nicht einberufen werden können. Aber als generelle Lösung ist das Eilentscheidungsrecht problematisch; das gilt zunächst in demokratiethoretischer Hinsicht; denn die Entscheidung von einer oder zwei Personen kann die Meinungsbildung der gewählten Vertreterinnen und Vertreter eben nicht ersetzen. Das in einigen Ländern bestehende Rückholrecht des Gemeinderates läuft dann ins Leere, wenn das Gremium (s.o.) nicht zusammentreten kann. Hinzu kommt, dass bei einer späteren gerichtlichen Überprüfung, z. B. der Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes zur Deckung von Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Corona-Krise, sehr genau die Dringlichkeit und die Unmöglichkeit einer vorherigen Ausschöpfung aller anderen Beschlussmöglichkeiten geprüft werden dürfte.

Als einziges Land hatte Hessen bisher kein Eilentscheidungsrecht gegenüber der Gemeindevertretung. Dies hat das Land Hessen zum Anlass genommen, einen neuen § 51a in die Hessische Gemeindeordnung mit befristeter Geltung (ein Jahr) einzufügen. Danach steht das Eilentscheidungsrecht dem Finanzausschuss (wenn es keinen anderen für diese Zwecke gebildeten Ausschuss gibt), nicht dem Bürgermeister, zu. Der Finanzausschuss kann – und das sind zwei wesentliche Neuerungen – nicht nur nicht-öffentlich tagen; vielmehr kann er seine Entscheidung auch im Umlaufverfahren treffen. Damit kann die Entscheidungsfindung in den virtuellen Raum verlagert werden. Dafür ist aber nicht einmal eine virtuelle Sitzung erforderlich. Auch in Hessen gibt es schließlich ein Rückholrecht des Gemeinderates.

In Brandenburg und Rheinland-Pfalz gäbe es theoretisch noch eine andere Möglichkeit, nämlich die Bestellung eines/r Beauftragten durch die Aufsichtsbehörde. In beiden Ländern (§ 117 Abs. 1 Nr.1 KVerf Bbg; § 124 Abs. 1 Nr. 2 GemO Rh-Pf). Dort heißt es, dass die Bestellung von Beauftragten möglich ist, wenn und soweit „... ein Gemeindeorgan seine rechtlichen Pflichten nicht erfüllt oder rechtlich oder tatsächlich an der Ausübung seiner Befugnisse gehindert ist ...“ Das mag zwar auf den ersten Blick sehr unwahrscheinlich klingen. Doch könnte die Bestimmung dann in Betracht kommen, falls der Bürgermeister und die Beigeordneten selbst z.B. unter Quarantäne stehen.

Quellen: Gern/Brüning, Kommunalrecht 4. Aufl. 2019, S. 262f./pwc, Public Services 5/2020, S. 26/ <https://innen.thueringen.de/kommunales/grundsatzfragen/kommunalrechtliche-fragen-zur-corona-krise/>

Mai 2020