

Handlungsleitfaden des Hessischen Landkreistages

Umsetzung der neuen Eilentscheidungsregelung des § 30a HKO (§ 51a HGO)

Einführung

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 24. März 2020 das Gesetz zur Sicherung der kommunalen Entscheidungsfähigkeit und zur Verschiebung von Bürgermeisterwahlen vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie verabschiedet. Das Gesetz wurde im GVBl 2020 Nr. 12 vom 27. März 2020 veröffentlicht und tritt ausweislich seines Artikels 4 Abs. 1 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Es ist folglich am 28. März 2020 in Kraft getreten.

In der HKO ist dadurch – befristet bis 31. März 2021 – der folgende § 30a HKO (entspricht § 51a HGO) aufgenommen worden:

„§ 30a
Eilentscheidung an Stelle des Kreistags

In dringenden Angelegenheiten entscheidet, soweit der Kreistag für diese Zwecke keinen besonderen Ausschuss eingerichtet hat, der Finanzausschuss an Stelle des Kreistags, wenn die vorherige Entscheidung des Kreistages nicht eingeholt werden kann und Gründe des öffentlichen Wohls keinen Aufschub dulden. Der Finanzausschuss kann in diesem Fall in nichtöffentlicher Sitzung tagen. Die Entscheidung kann im Umlaufverfahren getroffen werden. Unterliegt die ersetzte Entscheidung einer besonderen Mehrheitsanforderung, so gilt diese auch für die Eilentscheidung des Finanzausschusses. Über die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung ist der Vorsitzende des Kreistags unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu unterrichten. Die Angelegenheit ist in die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Kreistags aufzunehmen. Der Kreistag kann in seiner nächsten Sitzung die Eilentscheidung wieder aufheben, soweit nicht durch ihre Ausführung bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind.“

Somit kann ab sofort von der Option der vollständigen Übertragung von Beschlüssen des Kreistages auf den Finanzausschuss oder einen anderen entscheidenden Ausschuss, die dortige Beschlussfassung in einer nichtöffentlichen Sitzung sowie in Gestalt eines Umlaufverfahrens Gebrauch gemacht werden. Im Folgenden sollen Anwendungs- und Auslegungshinweise gegeben werden, um die Arbeit in den Gremien vor Ort in den Landkreisen zu erleichtern.

Hierbei kann es sich aufgrund der Kurzfristigkeit der Beratungen um die Neuregelungen im Anhörungsverfahren zunächst nur um eine erste Bewertung und Einschätzung handeln, weitere Fragestellungen und Anpassungsbedarfe können sich aus der Praxis der Gesetzesanwendung und ggfs. der Rechtsprechung ergeben. Auch konnten nicht sämtliche Detailfragen aufgenommen und bereits an dieser Stelle geprüft werden, um die zeitnahe Vorlage dieses Leitfadens zu gewährleisten. Bei hier nicht

behandelten Fragen sollte in der Praxis bedacht werden, dass der neue § 30a HKO lediglich die Besonderheiten des Eilentscheidungsverfahrens regelt und ansonsten regelmäßig die regulären Verfahrensregelungen einschlägig bleiben dürften.

Zusammenfassung des wesentlichen Regelungsinhalts

Zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen – Entscheidungsnotwendigkeiten der kommunalen Vertretungsorgane einerseits, krankheits- und quarantänebedingter Ausfall von Mitgliedern sowie Vermeidung von Ansteckungen und der Ausbreitung des Virus‘ andererseits – besteht ein Eilentscheidungsrecht des nach § 33 Abs. 1 Satz 2 HKO verpflichtend zu bildenden Finanzausschusses über Gegenstände des Kreistages. Mit diesem Eilentscheidungsrecht kann der Landkreis auch einen besonderen Ausschuss bestimmen. Dieser Ausschuss soll im Extremfall alle, d.h. auch die wichtigen Entscheidungen im Sinne des § 8 Satz 1 HKO treffen können, wenn und soweit es das Wohl des Landkreises erfordert. Wenn es um Entscheidungen geht, die in den Ausschließlichkeitskatalog des § 30 HKO fallen (etwa der Erlass einer Satzung) muss die Eilentscheidung nach Inhalt, Umfang und Dauer auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass ein Aufschub der Entscheidung bis zur nächsten regulären bzw. bis zu einer Sondersitzung des Kreistages nicht ohne Schaden für den Landkreis möglich ist.

Vor dem Hintergrund, dass auch Zusammenkünfte in einem kleineren Kreis wie etwa einem Ausschuss aus Gründen der Infektionsvermeidung problematisch sein könnten, soll die dringliche Entscheidung darüber hinaus auch in nichtöffentlicher Sitzung, ggfs. auch im Umlaufverfahren getroffen werden können. Der Ausschuss muss den Vorsitzenden des Kreistages anschließend unverzüglich unterrichten. Der Kreistag kann bei fehlendem Einverständnis in ihrer nächsten Sitzung die Eilentscheidung des Ausschusses wieder aufheben, soweit nicht durch ihre Ausführung bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind.

Zu den Voraussetzungen im Einzelnen

Übersicht:

1. Zuständiger Ausschuss: Finanzausschuss oder besonderer Ausschuss, § 30a Satz 1 HKO
2. Einladung, Tagesordnung und Abstimmungserfordernisse
3. Fristen einschließlich Möglichkeit der verkürzten Ladungsfrist
4. Dringende Angelegenheit
5. Vorherige Entscheidung des Kreistages kann nicht eingeholt werden, § 30a Satz 1 HKO
6. Gründe des öffentlichen Wohls dulden keinen Aufschub der Entscheidung, § 30a Satz 1 HKO
7. Kreis der Einzuladenden
8. Kreis der Teilnehmer

9. Option der Nichtöffentlichkeit, § 30a Satz 2 HKO
10. Anforderungen an das Umlaufverfahren (Erfordernis an die Anzahl der Rückmeldungen), § 30a Satz 3 HKO
11. Umfang der Entscheidungen und besondere Mehrheitsanforderungen, § 30a Satz 4 HKO
12. Unterrichtung des Kreistagsvorsitzenden und Aufnahme auf Tagesordnung des Kreistages, § 30a Satz 5 und 6 HKO
13. Mögliche Aufhebung der Eilentscheidung durch Kreistag, § 30a Satz 7 HKO
14. Bekanntmachung und Umsetzung
15. Anrechenbarkeit der Ausschusssitzungen als Pflichtsitzungen im Sinne des § 32 Satz 1 HKO

Einzelheiten

1. Zuständiger Ausschuss: Finanzausschuss oder besonderer Ausschuss, § 30a Satz 1 HKO

Nach § 30a Satz 1 HKO kann der Finanzausschuss anstelle der Gemeindevertretung unter den noch zu erörternden Voraussetzungen anstelle des Kreistages entscheiden. Aus der Formulierung „soweit der Kreistag für diese Zwecke keinen besonderen Ausschuss eingerichtet hat“, ergibt sich zum einen, dass dies auch einem anderen Ausschuss übertragen werden kann. Zum anderen folgt aber aus der Wortwahl „eingerichtet hat“, dass dann, wenn es nicht der Finanzausschuss sein soll, ein besonderer Beschluss des Kreistages erforderlich ist. Anderenfalls dürfte der Gesetzgeber formuliert haben, dass der Finanzausschuss „oder ein anderer Ausschuss“ mit dieser Aufgabe betraut wird.

2. Einladung, Tagesordnung und Abstimmungserfordernisse

Bereits das Vorblatt des Gesetzentwurfes spricht von einem Eilentscheidungsrecht „des Finanzausschusses“, ebenso die Begründung (Seite 5 der Landtags-Drucksache). Besonderheiten hinsichtlich der Abstimmung der Tagesordnung sieht die Neuregelung nicht vor, so dass es bei den gesetzlichen „normalen“ Regelungen bleibt: Der Ausschussvorsitzende lädt unter Angabe der zu beratenden Gegenstände der Verhandlung schriftlich oder elektronisch ein, § 33 Abs. 2 HKO in Verbindung mit den §§ 62 Abs. 5 Satz 1, 58 Abs. 1 HGO. Tagesordnung und Sitzungszeitpunkt sind im Benehmen mit dem Kreisausschuss (§ 58 Abs. 5 Satz 1 HGO) sowie mit dem Kreistagsvorsitzenden (§ 62 Abs. 5 Satz 1) festzusetzen.

3. Fristen einschließlich Möglichkeit der verkürzten Ladungsfrist

Aus dem unter der vorgenannten Ziffer Dargelegten ergibt sich, dass auch hinsichtlich der Fristen keine Besonderheiten bestehen und folglich nach § 33 Abs. 2 HKO in Verbindung mit §§ 62 Abs. 5 Satz 1, 58 Abs. 1 Satz 2 HGO die Ladungs-

frist mindestens drei Tage beträgt. Diese kann gemäß Satz 3 in eiligen Fällen jedoch abgekürzt werden, worauf in der Einberufung ausdrücklich hingewiesen werden muss.

4. Dringende Angelegenheit

Nach § 30a Satz 1 darf der Finanzausschuss (nur) in dringenden Angelegenheiten entscheiden. Dieses Eilentscheidungsrecht, das ausweislich der Gesetzesbegründung alle Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland in ihren Kommunalverfassungen aufgenommen haben, soll die Entscheidungsfähigkeit der Kreisgremien in der aktuellen Krisenzeit ermöglichen. Begriffsnotwendig scheiden somit alle Angelegenheiten aus, über die auch zu einem späteren Zeitpunkt ohne Verschlechterung der Entscheidungsgrundlage oder ähnliches beraten werden könnte. Ein vergleichbares Entscheidungsrecht in dringenden Fällen sieht die HKO auch in § 44 Abs. 3 für den Landrat vor, wenn die vorherige Entscheidung des Kreisausschusses nicht eingeholt werden kann. Eine solche Entscheidung ist nach der einschlägigen Kommentierung dann gegeben, wenn unverzügliches Handeln sachlich und zeitlich geboten ist. Ausdrücklich benannt werden Katastrophen, Epidemien u. ä. (siehe Gornig/Spänknebel, in: Hilligardt/Ruder: HKO, § 44 Erläuterung 3).

5. Vorherige Entscheidung des Kreistages kann nicht eingeholt werden, § 30a Satz 1 HKO

Auch das Erfordernis, dass eine vorherige Entscheidung des Kreistages nicht eingeholt werden kann, ist mit dem bereits bekannten Eilentscheidungsrecht des Landrates vergleichbar. Die vorherige Entscheidung des Kreistages wird vor dem aktuellen Hintergrund häufig daran scheitern, dass der Kreistag in seiner Gesamtheit aus gesundheitlichen und präventiven Gründen nicht zusammenkommen sollte bzw. will. Ausweislich der Gesetzesbegründung (Seite 5) sind öffentliche Sitzungen und auch Zusammenkünfte in einem kleineren Kreis aus Gründen der Infektionsvermeidung problematisch - diese Situation war ja der Anlass der Gesetzesänderung.

6. Gründe des öffentlichen Wohls dulden keinen Aufschub der Entscheidung, § 30a Satz 1 HKO

Anhaltspunkte zu den Gründen des öffentlichen Gemeinwohls finden sich in den Gesetzesmaterialien bedauerlicherweise nicht. Vor dem Hintergrund, dass die Intention des Gesetzgebers die Gewährleistung der Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften auch im Zeitalter des Coronavirus ist, wird man die Hürde hieran nicht allzu hoch anlegen dürfen. Der Erhalt der Handlungsfähigkeit des Landkreises etc. dürfte hier genügen.

Dies wird auch dadurch deutlich, dass der Finanzausschuss alle, auch die wichtigen Entscheidungen im Sinne des § 8 Abs. 1 HKO treffen darf (siehe Gesetzesbegründung Seite 5) und, wie eingangs ausgeführt, sogar über den Haushaltsplan abschließend entscheiden darf.

7. Kreis der Einzuladenden

Hier bestehen gegenüber dem üblichen Verfahren keine Besonderheiten, die es

zu beachten gilt.

8. Kreis der Teilnehmer

Da auch hier keine Besonderheiten vorgesehen sind, gelten die einschlägigen Regelungen in § 33 Abs. 2 HKO in Verbindung mit § 62 Abs. 4 Satz 1 bis 3 HGO: Der Kreistagsvorsitzende sowie die stellvertretenden Kreistagsvorsitzenden sind an der Teilnahme berechtigt, Fraktionen, auf die bei der Ausschussbesetzung kein Sitz entfallen ist, dürfen einen Kreistagsabgeordneten mit beratender Stimme entsenden und sonstige Kreistagsabgeordnete können auch an nichtöffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen.

Mangels abweichender Regelungen sind auch die Kreisausschussmitglieder nach § 33 Abs. 2 HKO, §§ 62 Abs. 5 S. 1 i.V.m. 59 S. 1 HKO teilnahmeberechtigt.

Eine Stellvertretung veränderter oder ggfs. zu einzelnen Tagesordnungspunkten befangener Ausschussmitglieder ist möglich, § 33 Abs. 2 HKO i.V.m. § 62 Abs. 2 S. 3 HGO.

9. Option der Nichtöffentlichkeit, § 30a Satz 2 HKO

Da öffentliche Sitzungen und auch Zusammenkünfte in einem kleineren Kreis wie dem Finanzausschuss aus Gründen der Infektionsvermeidung problematisch sein können, soll die dringliche Entscheidung auch in nichtöffentlicher Sitzung ermöglicht werden. Die Durchbrechung des Öffentlichkeitsprinzips gestattet es, die Beratungen auch mittels Telefon- oder Videokonferenzen zu führen, um anschließend Entscheidungen im Umlaufverfahren treffen zu können (so die Gesetzesbegründung, Seite 5 f.).

Auch bei der nichtöffentlichen Sitzung sowie der Option einer Video- oder Telefonkonferenz im Vorfeld eines Umlaufverfahrens bleibt es bei den normierten Teilnahmerechten des Kreistagsvorsitzenden und seiner Stellvertreter (§ 62 Abs. 4 Satz 1 HGO), dem Recht der in dem Ausschuss nicht vertretenen Fraktionen auf Mitberatung (§ 62 Abs. 4 Satz 2 HGO) sowie dem der übrigen Kreistagsabgeordneten auf Teilnahme als (passive) Zuhörer nach § 62 Abs. 4 Satz 3 HGO (siehe Landtags-Drucksache a.a.O. Seite 6 oben).

10. Anforderungen an das Umlaufverfahren (Erfordernis an die Anzahl der Rückmeldungen), § 30a Satz 3 HKO

Das Umlaufverfahren ist per se ein nichtöffentliches Verfahren, sollte deshalb die Ausnahme sein und ist auch nur unter den normierten Voraussetzungen zulässig.

Durch den bewussten Verzicht auf den beim Kreisausschuss normierten Vorbehalt, dass der Durchführung des Umlaufverfahrens niemand widersprechen darf, ist klar der Wille des Gesetzgebers zu entnehmen, dies im Fall des § 30a HKO nicht vorzusehen. Es würde auch der Intention des Gesetzgebers, die Handlungsfähigkeit des Kreistages in der aktuellen Krisensituation aufrechtzuerhalten zuwiderlaufen, wenn ein einzelner Abgeordneter das Notverfahren aushebeln und den Kreistag damit entscheidungsunfähig machen bzw. den Ansteckungsrisiken bei einer tatsächlichen Sitzung aussetzen könnte.

Trotz fehlender Widerspruchsmöglichkeit sollte die bei dem entsprechenden Verfahren im Kreisausschuss auf dem Abstimmungsformular erforderliche Option „Mit der Durchführung des Umlaufverfahrens bin ich einverstanden – ja / nein“ dennoch beibehalten werden, um die Beschlüsse rechtssicher zu fassen. Die Kommunalabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport leitet dies aus dem Erfordernis ab, dass „der Finanzausschuss“ (oder der gebildete Ausschuss) entscheidet und folglich eine zustimmenden Mehrheitsentscheidung auch zu dem Eilverfahren im Umlaufbeschluss erforderlich ist.

Während bei einem Umlaufbeschlussverfahren im Kreisausschuss kein Mitglied dem Verfahren widersprechen darf und deshalb regelmäßig die Rückmeldungen aller Mitglieder relevant sind, bedarf es einer solchen Vollständigkeit vorliegend allerdings nicht, da - wie ausgeführt - gerade nicht alle Ausschussmitglieder damit einverstanden sein müssen. Hier genügt die Mehrheit der stimmberechtigten Gremienmitglieder, wobei eine fehlende Rückmeldung des Mitglieds bzw. seines Vertreters Nichtteilnahme und folglich keine Zustimmung zum Umlaufverfahren bedeutet. In der Praxis dürfte es sich hier anbieten, für das Umlaufverfahren eine Rückmeldefrist vorzusehen und ebenfalls auf die Vertretungsmöglichkeit im Verhinderungsfalle hinzuweisen. Hierdurch dürfte eine angemessene Beteiligung der Mitglieder ebenso gewährleistet werden wie der rechtzeitige Erhalt von Rückmeldungen in ausreichender Anzahl, um die Mehrheitsentscheidung auch zum Verfahren festzustellen.

11. Umfang der Entscheidungen und besondere Mehrheitsanforderungen, § 30a Satz 4 HKO

Liegen die beschriebenen sonstigen Voraussetzungen vor, kann der Finanzausschuss alle, folglich auch die wichtigen Entscheidungen im Sinne von § 8 Absatz 1 HKO treffen. Die Gesetzesbegründung zu dem deckungsgleichen § 51a HGO lautet auszugsweise wie folgt:

„Im Extremfall soll der Finanzausschuss daher alle, d.h. auch die wichtigen Entscheidungen i.S. von § 9 Abs. 1 HGO ausüben können, wenn und soweit es das Gemeinwohl erfordert. Theoretisch dürfen Entscheidungen jeder Tragweite per Eilentscheidung getroffen werden. Wenn es allerdings um Entscheidungen geht, die in den sog. Ausschließlichkeitskatalog nach § 51 HGO fallen, etwa um den Erlass einer Satzung, oder gar um Entscheidungen, für die nach dem geltenden Recht eine qualifizierte Mehrheit in der Gemeindevertretung vorgesehen ist, dann muss die Eilentscheidung nach Inhalt, Umfang und Dauer auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass ein Aufschub der Entscheidung bis zur nächsten regulären bzw. bis zu einer Sondersitzung der Gemeindevertretung nicht ohne Schaden für die Gemeinde möglich ist.“

Der Erlass des HMdIS vom 30. März 2020 trifft zu laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren die klarstellende Regelung, dass die Kommune über die Haushaltssatzung auf der Grundlage des neugeschaffenen § 51a HGO entscheiden darf. Für die Haushaltssatzung 2020 bedarf es außerdem keiner Finanzplanung für die Zeit ab 2021.

Bei der Mehrheitsbildung ist zu beachten, dass nach § 30a Satz 4 für die Eilent-

scheidung eine besondere Mehrheit erforderlich sein kann, wenn die ursprüngliche zu ersetzende Entscheidung dies vorschreibt. Dies gilt beispielsweise für die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bei Beschlussfassungen über die Hauptsatzung (§ 5a Abs. 2 S. 1 HKO) oder die Zwei-Drittelmehrheit bei der Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, der nicht auf der Einladung verzeichnet war, § 32 S. 2 HKO i.V.m. § 58 Abs. 2 HGO (vollständige Aufzählung bei Sommer, in: Hilgardt/Ruder: HKO, § 32 Erl. 6.3.4.2 und 6.3.4.3).

12. Unterrichtung des Kreistagsvorsitzenden und Aufnahme auf Tagesordnung des Kreistages, § 30a Satz 5 und 6 HKO

Nach Satz 5 ist der Kreistagsvorsitzende unverzüglich schriftlich oder elektronisch über die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung zu unterrichten. Dieser hat den Tagesordnungspunkt auf die Tagesordnung des nächsten Kreistages zu setzen, § 30a Satz 6.

13. Mögliche Aufhebung der Eilentscheidung durch Kreistag, § 30a Satz 7 HKO

Auch wenn der beschließende Ausschuss nach dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz die Mehrheitsverhältnisse des Kreistages im Wesentlichen widerspiegelt, sieht der Gesetzgeber in Satz 7 ausdrücklich die Aufhebungsmöglichkeit durch den Kreistag in der dem Ausschuss folgenden nächsten Sitzung vor. Um schützenswerter Interessen Dritter nicht zu beeinträchtigen, ist eine solche Aufhebung nur möglich, soweit nicht durch die Ausführung der Eilentscheidung nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind. Dies dürfte etwa bei Veräußerungen o.ä. gegeben sein.

14. Bekanntmachung und Umsetzung

Die Beschlüsse des Ausschusses sind vom Kreisausschuss umzusetzen; sie unterscheiden sich hier nicht von den „normalen“ Beschlüssen des Kreistages oder eines regulären beschließenden Ausschusses, je nach der örtlichen Definition des Bekanntmachungsorganes des Landkreises.

Dies gilt auch für das in den §§ 62 Abs. 5 Satz 1 in Verbindung mit 52 Abs. 2 normierte Gebot, in nichtöffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse zu veröffentlichen. Dies erstreckt sich auch auf die Umlaufbeschlüsse.

15. Anrechenbarkeit der Ausschusssitzungen als Pflichtsitzungen im Sinne des § 32 Satz 1 HKO

Aus den Ausführungen im Vorblatt sowie in der Begründung des Gesetzes wird deutlich, dass der Gesetzgeber von steigenden Absagen bereits terminierter Sitzungen auch der Kreistage ausgeht. So könne nicht ausgeschlossen werden, dass etliche Kommunalparlamente in der näheren Zukunft für einen nicht unbedeutenden Zeitraum ihre Entscheidungsfunktion nicht werden ausüben können (Landtags-Drucksache 20/2591, Seite 5).

Diese Intention des Gesetzgebers würde konterkariert werden, wenn die Sitzungen des „Eilausschusses“ nicht als Pflichtsitzung im Sinne des § 32 Satz 1 HKO anerkannt würden. Dies hätte anderenfalls zur Konsequenz, dass bei einer Fortdauer der Pandemie die Kreistage zu Sitzungen „*mindestens viermal im Jahr*“

zusammen zu kommen hätten. Dies dürfte kaum hinnehmbar sein.

Schlussbemerkung

Wegen der hier mehrfach dargestellten Intention des Gesetzgebers muss die Prüfung über die Inanspruchnahme der Eilentscheidungsmöglichkeiten jeweils den aktuellen Entwicklungen bei der Corona-Pandemie angepasst werden. Zu beachten ist insbesondere, dass das Gesetz zur Sicherung der kommunalen Entscheidungsfähigkeit und zur Verschiebung von Bürgermeisterwahlen – wie eingangs ausgeführt - Ende März 2021 und damit am Ende der laufenden Kommunalwahlperiode außer Kraft tritt.

Die vorstehenden Erläuterungen sollen der Praxis in den Kreistagen sowie den Verwaltungen als Handlungsleitfaden dienen. Sie wurden in Abstimmung mit der Kommunalabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport formuliert, sind aber keinesfalls statisch, sondern können (und müssen ggf., etwa nach Gerichtsentscheidungen) fortentwickelt werden. Hier ist der Verfasser und die Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages für Rückmeldungen aus der Praxis dankbar.

Stand: 17. April 2020

Tim Ruder
Referatsleiter
Hessischer Landkreistag

Az.: 020.11:HGO Novelle 2020