

Anwendungsfragen zu § 182 Abs. 2 und 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG)

VON STEFAN WITTKOP

In der NST-N 5/2020¹ hat der Verfasser die neue Vorschrift des § 182 NKomVG als „kommunalrechtliche Krisenregelung“ erläutert. Die Anwendung der Vorschrift wirft in der kommunalen Praxis eine Reihe von Fragen auf. Der folgende Artikel soll eine rechtliche Einschätzung zu den Rechtsproblemen bieten.

I. Allgemeines

Zur Eindämmung des Infektionsrisiko sind insbesondere durch die Corona-Verordnungen und das dort normierte Kontaktverbot eine Reihe von Maßnahmen getroffen worden, die die Handlungsfähigkeit und die Arbeit der kommunalen Gremien zum Teil erheblich beeinträchtigen (können).²

Der nun neu eingefügte § 182 Abs. 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) soll es den kommunalen Gremien ermöglichen handlungsfähig zu bleiben. Es werden Regelungen getroffen und Ausnahmen zugelassen, um die Gremiensitzungen auf den zwingend notwendigen Umfang zu reduzieren und Sitzungsabläufe zu erleichtern. Zudem werden Ermächtigungen für die Unterlassung nicht mehr durchführbarer Beteiligungen und zur Abweichung von gesetzlichen Fristen geschaffen.³ Der Gesetzgeber hat mit diesen „Krisenvorschriften“ die mög-

licherweise erforderlichen Grundlagen für den Erhalt der Funktions- und Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen geschaffen. In der kommunalen Praxis stößt die Vorschrift allerdings auf eine Vielzahl von Anwendungsfragen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

II. Grundvoraussetzung (§ 182 Abs. 1 NKomVG)

Die Sondervorschriften der Absätze 2 bis 4 können ausschließlich in folgenden Situationen Anwendung finden:

- Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG)
- Feststellung einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite gemäß § 3 a Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD)

Die Sondervorschriften sind strikt auf die Dauer der jeweiligen Lage begrenzt („solange“). Werden die aufgeführten Feststellungen aufgehoben, so gilt die Krisenvorschrift des § 182 NKomVG nicht.

Am 25. März 2020 stellte der Deutsche Bundestag nach Erlass des § 5 Infektionsschutzgesetz (neu) (IfSG), eine epidemische Lage von nationaler Tragweite in Deutschland in der entsprechenden Plenarsitzung unter dem TOP 6 a fest.⁴

III. Ermessensentscheidung (§ 182 Abs. 2 NKomVG)

Ob die Vorschrift des § 182 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und Nr. 7 NKomVG liegt im Ermessen der Kommune. Maßgeblich ist die Ent-



Stefan Wittkop ist Beigeordneter beim Niedersächsischen Städtetag

scheidung vor Ort, ob aufgrund der Lage beispielsweise eine Sitzung durchgeführt werden kann. Angesichts des derzeitigen Infektionsgeschehens und der hohen Inzidenzen dürften die Hürden für die Anwendbarkeit der Sonderregelungen aktuell aber nicht besonders hoch sein.⁵

IV. Im Einzelnen

1. Umlaufverfahren nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NKomVG

a.) Regelung

Unter den Voraussetzungen des § 182 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG kann die Vertretung auf Vorschlag der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten über bestimmte⁶ Angelegenheiten im Umlaufverfahren beschließen, wenn sich vier Fünftel der Mitglieder der Vertretung damit einverstanden erklärt haben (§ 182 Abs. 1 Nr. 1 NKomVG). Die Feststellung, ob die Voraussetzungen für die Beschlussfassung im Umlaufverfahren erfüllt sind, trifft die Hauptverwaltungsbeamtin

oder der Hauptverwaltungsbeamte.⁷ Das hohe Quorum von vier Fünftel der Mitglieder der Vertretung, mit dem das Einverständnis zum Umlaufverfahren erklärt werden muss, verdeutlicht den Ausnahmecharakter dieses Verfahrens.⁸

Das Niedersächsische Kommunalrecht kennt Umlaufverfahren bislang nur in § 78 Abs. 3 NKomVG. Die Durchführung des Umlaufverfahrens nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NKomVG kann entsprechend der dortigen Vorgehensweise im Hauptausschuss erfolgen.

b.) Umlaufverfahren

Umlaufverfahren meint grundsätzlich eine schriftliche Befassung im Wege einer Vorlage, die allen Mitgliedern nacheinander oder gleichzeitig zugeht.⁹ Wie bei § 78 Abs. 3 NKomVG ist auch bei § 182 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG zu unterscheiden, ob der jeweilige Gegenstand überhaupt im Umlaufverfahren behandelt werden soll, und der Sachfrage, ob das Ratsmitglied für oder gegen den in der Vorlage enthaltenen Beschlussvorschlag stimmt.

c.) Vorbereitung durch den Hauptausschuss

Nach § 76 Abs. 1 Satz 1 NKomVG bereitet der Hauptausschuss die Beschlüsse der Vertretung vor. § 182 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG sieht hierzu keine Ausnahme vor. Die Vorbereitung endet regelmäßig mit einer Beschlussempfehlung an die Vertretung; diese ist jedoch nicht vorgeschrieben.¹⁰

d.) „bestimmte“ Angelegenheit

Wie bereits ausgeführt, muss die im Umlaufverfahren zu beschließende Angelegenheit nicht eilbedürftig sein. „Bestimmte“ Angelegenheit heißt, dass die Beschlussvorlage so konkret und präzise wie möglich gefasst sein muss. Ein Beschluss, wonach „alle

Angelegenheiten im Umlaufverfahren zu beschließen“ sind, ist insoweit nicht ausreichend.¹¹

e.) Einleitung eines Umlaufverfahrens erst durch eine Präsenzsitzung?

Das für Kommunalrecht zuständige Ministerium für Inneres und Sport vertritt die Auffassung, dass für das Umlaufverfahren nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NKomVG keine Präsenzsitzung der Vertretung erforderlich sei.¹² Das Einverständnis müsse dabei nicht in einer Sitzung erklärt werden. Wie in der Begründung zum COVID-19-Gesetzentwurf ausgeführt, könne die Durchführung des Umlaufverfahrens entsprechend der Vorgehensweise im Hauptausschuss nach § 78 Abs. 3 NKomVG erfolgen. Bedenken bestünden hier danach auch nicht, wenn das Einverständnis zum Verfahren und eine Entscheidung über eine Beschlussvorlage in einer Sachfrage in einem Verfahrensgang eingeholt werde. Im Ergebnis müsse nur klar feststellbar sein, ob das 4/5-Quorum erreicht worden sei und wie die Voten zur Beschlussvorlage lauten würde.

Diese Auffassung wird hier klar geteilt. Ziel der Vorschrift ist, die Kontakte – im Gleichklang zur Niedersächsischen Corona-Verordnung – in kommunalen Gremien möglichst zu minimieren. Verlangte man nun eine Präsenzsitzung zur Einleitung eines Umlaufverfahrens nach § 182 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG, würde dies der Zielsetzung widersprechen.

2. Delegationsbefugnis (§ 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NKomVG)

a.) Regelung

In den genannten Ausnahmefällen, wie zum Beispiel einer Pandemiesituation mit drohender krankheits- und quarantänebedingter Beschlussunfähigkeit der Vertretung sowie mit einem mit jeder Sitzung verbundenen Infektionsrisiko, soll die Vertretung selbst vorübergehend bestimmte Angelegenheiten – längstens für die Dauer der festgestellten epidemischen Lage – dem

Hauptausschuss übertragen können (sogenannte Delegationsbefugnis). Das schließt die vorübergehende Änderung von Wertgrenzen zur Abgrenzung von Zuständigkeiten ein. Mit dieser Regelung können auch Zuständigkeiten für nicht eilbedürftige Angelegenheiten verlagert und damit Sitzungen der Vertretung mit einer größeren Personenzahl vermieden werden.

Für diese vorübergehende Delegation reicht ein Beschluss mit einfacher Mehrheit aus.

b.) „bestimmte“ Angelegenheit

Hinsichtlich der Definition der „bestimmten Angelegenheit“ wird auf die Ausführungen zu Ziffer 1 verwiesen.

c.) Beschluss per Umlauf

Der in § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NKomVG von der Vertretung zfassende Beschluss kann nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NKomVG im Umlauf beschlossen werden. Allerdings muss auch dieser Ratsbeschluss nach § 76 Abs. 1 Satz 1 NKomVG vorbereitet werden.

d.) Aufhebung des Übertragungsbeschlusses

Der Delegationsbeschluss kann jederzeit mit einem entsprechenden Beschluss wieder aufgehoben werden. Als aufgehoben gilt der Delegationsbeschluss auch dann, wenn das zuständige Organ in der Sache entscheidet.¹³

3. Gremiensitzungen als Video-konferenz (§ 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NKomVG)

a.) Regelung

Grundsätzlich sind die Sitzungen der Vertretung öffentlich (§ 64 Abs. 1 NKomVG). Von dieser wichtigen Verfahrensvorschrift macht das Kommunalrecht in § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NKomVG eine Ausnahme.

Des Weiteren stellt die Vorschrift auch eine Abkehr vom Grundsatz dar, dass die Mitglieder der Vertretung bei Sitzungen im Sitzungsraum physisch anwesend sind (vgl. § 65 Abs. 1 Satz 1 NKomVG). Der vorgenannte Grundsatz schließt auch die Durchführung von Sit-

¹ Vgl. Wittkop, NST-N 5/2020, S. 10 ff.

² Vgl. hierzu auch Wittkop, NST-N 3/2020, S. 10 ff, und NST-N 5/202, S. 10 ff.

³ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 15.

⁴ Vgl. Plenarprotokoll 19/154 des Deutschen Bundestages (stenografischer Bericht) vom 25. März 2020: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19154.pdf>

⁵ Vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 2.

⁶ Anm.: Im Gesetzentwurf hieß es noch „eilbedürftige“ Angelegenheiten. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen ist der Begriff „bestimmte Angelegenheiten“ aufgenommen worden.

⁷ Vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 2.

⁸ Vgl. hierzu vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 33.

⁹ Vgl. Schwind, in: Blum / Häusler / Meyer, NKomVG, § 78, Rn. 14; vgl. Wilkens, Verwaltungsausschuss und Kreisausschuss in Niedersachsen, S. 115.

¹⁰ Vgl. Thiele, NKomVG, § 76, Rn. 3; vgl. auch vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 3.

¹¹ Vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 2.

¹² Vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 3.

¹³ Vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 3.

zungen als Videokonferenz oder Online-Chat außerhalb der Krise aus.

Nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NKomVG kann die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte im Benehmen mit der oder dem Vorsitzenden der Vertretung in der Ladung anordnen, dass alle oder einzelne Abgeordnete per Videokonferenztechnik an der Sitzung der Vertretung teilnehmen können, soweit dies technisch möglich ist. Gleiches gilt für Sitzungen des Hauptausschusses und der beratenden Ausschüsse entsprechend mit der Maßgabe, dass die oder der Vorsitzende die Anordnung trifft.

b.) Ausschluss von Telefonkonferenzen

Mit dem eindeutigen Wortlaut stellt der Gesetzgeber aber auch klar, dass eine Telefonkonferenz nicht zulässig ist.¹⁴ Nur per Videotechnik könne – so die Gesetzesbegründung – sicherstellen, dass die Identität der Teilnehmerinnen und der Teilnehmer festgestellt, eine ordnungsgemäße Sitzungsleitung durchgeführt werden könne und die Mitglieder der Vertretung ihre Mitwirkungsrechte wahrnehmen könnten. Das gelte auch für die Beschlussfassung.¹⁵ Dies setzt auch voraus, dass die Bild- und Tonübertragung gewährleistet ist.

c.) Videotechnik

Im Hinblick auf die Videotechnik werden von Verwaltungen oder Ratsmitgliedern datenschutzrechtliche Probleme der verschiedenen Anbieter vorgetragen. Einige „Experten“ halten „Jitsi Meet“ oder „Cisco webex Meeting“ für geeignet.

d.) Zusätzlicher Livestream der Sitzung

Will die Kommune die Videokonferenz auch per Livestream übertragen, so sind die Vorgaben zu § 64 Abs. 2 NKomVG zu berücksichtigen. In diesen Fällen müsste dann auch insbesondere daran gedacht werden, datenschutzrechtliche Einwilligungen (§ 4 Abs. 1 NDSG) der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung einzuholen, die auf dem Livestream ggf.

zu sehen sind, weil sie beispielsweise in der Sache vorzutragen haben.

e.) Umlaufverfahren und Video-Ratssitzung

Möglich ist auch eine Beratung per Videokonferenz (Nr. 3) und eine Beschlussfassung im Umlauf (Nr. 1).

f.) Nichtöffentliche Ratssitzung

Die Vorschrift wirft bei nichtöffentlichen Sitzungen als Videokonferenz Probleme auf. Es stellt sich vor Ort die Frage, wie die Nichtöffentlichkeit bei solchen Sitzungen gewährleistet werden kann. Dies dürfte dies außerhalb des Verantwortungsbereiches der Verwaltung liegen.



Schrifttum

Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen

Kommentar

Möstl, Weiner

Buch. Hardcover (In Leinen), 2020
XVII, 904 S., 09 Euro
C.H.BECK. ISBN 978-3-406-74760-1

Das Werk ist Teil der Reihe: BeckOK
Landesrecht Niedersachsen
Für Sicherheit und Ordnung in
Niedersachsen.

Vorteile auf einen Blick

- praxisnahe Aufbereitung mit wissenschaftlicher Fundierung
- Kommentierungen von ausgewiesenen Spezialisten
- Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung und Literatur

NPOG auf neuestem Stand

Mit dem Blick für das Wesentliche erläutert der Kommentar das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) unter Berücksichtigung sämtlicher bis zum 28.12.2019 in Kraft getretener Gesetzesänderungen.

Klar und übersichtlich kommentiert

Für eine schnelle Orientierung sorgen die systematischen Einführungen und die stringente Strukturierung der Kommentierungen. Ausgehend von einem allgemeinen Überblick werden die Vorschriften vom Allgemeinen hin zum Detail erörtert. Ergänzt werden die Darstellungen durch drei systematische Einführungen.

Mitglieder der Vertretung sind verpflichtet worden (§ 40 NKomVG) und haben sich hieran zu halten. Zuwiderhandlungen können strafrechtlich verfolgt werden. Ein entsprechender deutlicher Hinweis zu Beginn der nichtöffentlichen Sitzung schadet sicherlich nicht.

Abstimmungen, die in geheimer Form durchgeführt werden, stellen eine besondere Herausforderung dar. Die Verwaltung muss hier besondere technische Vorkehrungen treffen, damit bei solchen Abstimmungen im Ergebnis die Stimmabgabe nicht einzelnen Abgeordneten zugeordnet werden können.¹⁶

g.) Kurzzeitige Nichtteilnahme

Unklar ist, was passiert, wenn Ratsmitglieder (kurzzeitig) nicht teilnehmen können. Maßgeblich dürfte sein, ob sein Mitwirken und die Beschlussfassung im Ergebnis entscheidend war.

h.) Anwendung des § 182 Abs. 2 Satz 1

Nr. 3 NKomVG auf Ausschusssitzungen

Die Vorschrift bezieht sich ausdrücklich auf Sitzungen der Vertretung. Nach § 72 Abs. 3 Satz 5 NKomVG gelten die Verfahrensvorschriften für die Sitzungen der Ausschüsse. Darüber hinaus gelten sie entsprechend auch für Sitzungen der Orts- und Stadtbezirksräte gemäß § 91 Abs. 5 Satz 1, 1. HS NKomVG sowie für Ausschüsse nach besonderen Rechtsvorschriften nach § 73 Satz 1 NKomVG, der wiederum auf § 72 Abs. 3 Satz 5 NKomVG verweist.

Das Benehmen nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NKomVG muss mit dem Ausschussvorsitzenden hergestellt werden.

4. Entscheidung nach § 46 Abs. 4 Satz 1 NKomVG (§ 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 NKomVG)

Regelung

In Gemeinden und Samtgemeinden mit mehr als 8000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie in Landkreisen und der Region Hannover kann die Zahl der für die nächste allgemeine Wahlperiode zu wählenden Abgeordneten gemäß § 46 Abs. 4 Satz 1 NKomVG um 2, 4 oder 6 verringert werden. Die Entscheidung ist bis

im Normalfall spätestens 18 Monate vor dem Ende der laufenden Wahlperiode durch Satzung zu treffen (§ 46 Abs. 4 Satz 2 NKomVG).

Abweichend davon kann nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 NKomVG die Entscheidung bis spätestens 12 Monate vor dem Ende der laufenden Wahlperiode getroffen werden, wenn eine rechtzeitige Entscheidung unvorhersehbar nicht getroffen werden kann. Die Voraussetzungen liegen vor, wenn wegen eines außergewöhnlichen Ereignisses bis 18 Monate vor dem Ende der laufenden Wahlperiode keine Sitzung der Vertretung stattfinden kann.¹⁷

Diese Regelung hat mittlerweile keine Bedeutung mehr.

¹⁷ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 34.



Schrifttum

Kommunalrecht Niedersachsen

Kommentar

Dietlein, Mehde

Buch. Hardcover (In Leinen), 2020
XVII, 969 S., 109 Euro, C.H.BECK.
ISBN 978-3-406-74756-4
Das Werk ist Teil der Reihe: BeckOK
Landesrecht Niedersachsen

Produktbeschreibung

- Höchste Kompetenz im Kommunalrecht

Vorteile auf einen Blick

- Fokussierung auf das Wesentliche bei wissenschaftlicher Fundierung
- sorgfältig zusammengestelltes Autorenteam mit Vertretern aus Praxis und Wissenschaft
- mit aktueller Rechtsprechung und Literatur

Dieses Werk enthält eine wissenschaftlich fundierte Kommentierung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und ist gleichzeitig auf die konkreten Bedürfnisse der Praxis ausgerichtet. Die beiden systematischen Einführungen sorgen ebenso wie die klare Strukturierung jeder einzelnen Kommentierung für eine verlässliche Orientierung in dieser grundlegenden Materie.

5. Vorbereitung von Beschlüssen (§ 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 NKomVG)

Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte soll im Rahmen der Vorbereitung der Beschlüsse des Hauptausschusses die Fachausschüsse beteiligen (§ 85 Abs. 1 Satz 2 NKomVG). Von dieser Verpflichtung darf nur in besonders gelagerten Fällen abgewichen werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Sollregelung in außergewöhnlichen Situationen bereits die Möglichkeit eröffnet, von der Beteiligung der Fachausschüsse abzusehen. Aus Gründen der Rechtssicherheit soll dafür allerdings eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Danach kann die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte bei der Vorbereitung von Beschlüssen des Hauptausschusses auf die Beteiligung der beratenden Ausschüsse verzichten, wenn der Hauptausschuss nichts anderes bestimmt (§ 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 NKomVG).

6. Einberufung der Vertretung (§ 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 NKomVG¹⁸)

a.) Regelung

Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte hat die Vertretung nach § 59 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 unverzüglich einzuberufen, wenn die letzte Sitzung der Vertretung länger als drei Monate zurückliegt und eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter die Einberufung unter Angabe des Beratungsgegenstands verlangt. Unter allgemeinen Voraussetzungen des § 182 Abs. 1 NKomVG ist die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte von dieser Verpflichtung befreit.

b.) Einberufungspflicht nach § 59 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 NKomVG

Die Ausnahme des § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 NKomVG bezieht sich ausdrücklich nur auf § 59 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 NKomVG. Die Hauptverwaltungsbeamtin oder

der Hauptverwaltungsbeamte hat die Vertretung nach § 59 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 NKomVG – auch im Falle des § 182 Abs. 1 NKomVG – folglich unverzüglich einzuberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder der Vertretung oder der Hauptausschuss dies unter Angabe des Beratungsgegenstands verlangt.

7. Anhörung nach § 94 NKomVG (§ 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 NKomVG)

a.) Regelung

Der Ortsrat oder der Stadtbezirksrat ist zu allen wichtigen Fragen des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises, die die Ortschaft oder den Stadtbezirk in besonderer Weise berühren, nach § 94 Abs. 1 Satz 1 NKomVG rechtzeitig anzuhören. Das Anhörungsrecht ist ein zwingendes verfahrensrechtliches Erfordernis und kann nur vor Eilentscheidungen gemäß § 89 Satz 4 NKomVG ausnahmsweise unterbleiben. Ein Katastrophenfall oder ein vergleichbares Ereignis kann dazu führen, dass Orts- bzw. Stadtbezirksräte nicht zu einer Sitzung zusammenkommen und ihr Anhörungsrecht nicht wahrnehmen können. Dadurch können ggf. Entscheidungen der Vertretung nicht getroffen werden.¹⁹

Nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 NKomVG kann – zur Bewältigung einer epidemischen Lage nach § 182 Abs. 1 NKomVG – nun in den von § 94 NKomVG erfassten Angelegenheiten anstelle des Ortsrates die Ortsbürgermeisterin oder der Ortsbürgermeister und anstelle des Stadtbezirksrats die Bezirksbürgermeisterin oder der Bezirksbürgermeister angehört werden.

b.) Anhörungsrecht im Rahmen der Haushaltssatzung (§ 93 Abs. 2 Satz 2 NKomVG)

Um die Interessen der Orts- und Stadtbezirksräte im Haushaltsverfahren zu wahren, sind sie bei den Beratungen der Haushaltssatzung rechtzeitig anzuhören. In jedem Fall muss die Anhörung vor der Beschlussfassung des Rates erfolgen. Unterbleibt die Anhörung, so

¹⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 34.

¹⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 34.

¹⁶ Vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 5.

¹⁸ Anm.: die Norm verweist auf einen nicht existierenden Satz 4 in § 59 Abs. 2 NKomVG. Diese Unrichtigkeit wird sicherlich in einer weiteren Novelle korrigiert.

¹⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 34.

ist die gleichwohl beschlossene Sitzung nichtig.²⁰

Zu bedauern ist, dass in Nr. 7 die Vorschrift des § 93 Abs. 2 Satz 3 NKomVG nicht einbezogen worden ist. Die Ortsräte oder die Stadtbezirksräte wären nach § 93 Abs. 2 Satz 3 NKomVG bei den Beratungen der Haushaltssatzung also weiterhin rechtzeitig anzuhören. Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport vertritt aber im Gegensatz zum Wortlaut der Nr. 7 die Auffassung, dass Nr. 7 auch auf die erforderliche Anhörung im Sinne des § 93 Abs. 2 Satz 2 NKomVG anzuwenden ist.²¹ In der kommenden NKomVG-Novelle sollte aber diese Auslegung auch durch eine Änderung des Wortlauts eindeutig geregelt werden.

8. Veröffentlichung der Beschlüsse (§ 182 Abs. 2 Sätze 2 und 3 NKomVG)

a.) Regelung

Die Beschlüsse, die im Umlaufverfahren gemäß § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NKomVG oder aufgrund einer Übertragung der Zuständigkeit nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 NKomVG vom Hauptausschuss anstelle der Vertretung gefasst wurden, sind unverzüglich zu veröffentlichen, soweit nicht im Einzelfall aus Gründen des öffentlichen Wohls oder zur Wahrung berechtigter Interessen Einzelner etwas anderes beschlossen wird.

Soweit die Öffentlichkeit an einer gemäß § 182 Abs. Satz 1 Nr. 3 NKomVG durchgeführten Sitzung der Vertretung nicht teilnehmen konnte, ist das Protokoll (§ 68 NKomVG) nach § 182 Abs. 2 Satz 3 NKomVG zu veröffentlichen.

Die Sätze 2 und 3 sollen einen Ausgleich dafür schaffen, dass die grundsätzlich gebotene Öffentlichkeit der Sitzungen (§ 64 NKomVG) in den Fällen nicht in üblicher Weise gewährleistet werden kann, in denen die Entscheidung nicht in der Sitzung der Vertretung, sondern im Umlaufverfahren, anstelle von der Vertretung vom nicht

öffentlich tagenden Hauptausschuss oder in einer auf die Teilnahme der Mitglieder der Vertretung beschränkten Videokonferenz getroffen wird.²²

b.) Verkündung nach § 11 NKomVG / Ortsübliche Bekanntmachung

Die Vorschrift des § 182 Abs. 2 Sätze 2 und 3 NKomVG spricht weder von einer Verkündung im Sinne des § 11 NKomVG noch von einer ortsüblichen Bekanntmachung. Die Beschlüsse nach Satz 2 bzw. die Protokolle nach Satz 3 müssen in geeigneter Form lediglich zum Beispiel im Internet oder im Ratsinformationssystem veröffentlicht werden.

9. Sonderregel für Bürgerbegehren (§ 182 Abs. 3 NKomVG)

a.) Regelung

Nach § 32 Abs. 5 Satz 1 NKomVG ist das Bürgerbegehren mit den zu seiner Unterstützung erforderlichen Unterschriften innerhalb von sechs Monaten einzureichen. Das Werben für ein Bürgerbegehren, die Sammlung von Unterschriften sowie die Durchführung von Informationsveranstaltungen sind im Katastrophenfall oder bei vergleichbaren Ereignissen – insbesondere durch Kontaktverbote – deutlich eingeschränkt. Ebenso verhält es sich bei der Herbeiführung des Bürgerentscheids nach § 32 Abs. 6 Satz 4 NKomVG selbst.

Die Fristen nach § 32 Abs. 5 sowie nach § 32 Abs. 6 Satz 4 NKomVG können nicht abgeändert werden; nach dem Wortlaut sind sie Ausschlussfristen. Bei gesundheitlichen Gefahren und behördlicherseits angeordneten Beschränkungen müssten die Initiatoren des Bürgerbegehrens bei der Einreichungsfrist faktisch eine Verkürzung hinnehmen. Wenn dadurch das Quorum nicht erreicht und deshalb die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt wird, könnte zwar erneut ein Bürgerbegehren initiiert werden, weil der Ausschlussgrund nach § 32 Abs. 2 Satz 1 NKomVG (kein Bürgerentscheid innerhalb der letzten zwei Jahre) nicht greift. Dies würde für die Initiatoren

allerdings erneuten Aufwand und für die Kommune gegebenenfalls weitere Verzögerungen bedeuten.²³

Daher ist in § 182 Abs. 3 NKomVG nun vorgesehen, dass der Hauptausschuss auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter eines Bürgerbegehrens durch Beschluss die Fristen nach § 32 Abs. 5 Sätze 1 und 5 und Abs. 6 Satz 4 verlängert. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Formulierung des § 182 Abs. 3 NKomVG eröffnete dem Hauptausschuss ein Ermessen.

Die Verlängerung erfolgt nach § 182 Abs. 3 Satz 2 NKomVG für die Dauer der festgestellten epidemischen Lage, höchstens jedoch für sechs Monate. Da die Fristverlängerung die durch die Feststellung der epidemischen Lage verursachten Nachteile für die Sammlung der Unterstützungssunterschriften ausgleichen soll, soll die Verlängerungsmöglichkeit entsprechend begrenzt werden. Die Höchstfrist trägt dem Umstand Rechnung, dass mit zunehmender Dauer zwischen Unterschrift und Einreichung die Legitimationswirkung der Unterschrift nachlässt.²⁴

V. Fazit

Die kommunale Selbstverwaltung in Niedersachsen hat trotz der aktuellen pandemieverbundenen Einschränkungen und Herausforderungen ohne besondere Probleme funktioniert.²⁵ Die neue Vorschrift bietet dabei eine geeignete, ergänzende Grundlage, die Handlungsfähigkeit in den kommunalen Vertretungen zu unterstützen. Ob sich die Vorschriften im Einzelnen bewähren werden, bleibt einem Praxis-test vorbehalten.

20 Vgl. Häusler, in: Blum / Häusler / Meyer, NKomVG, § 93, Rn. 20; vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 16.8.2001 (10 KN 1036/01 und 10 KN 1188/01), Nds. Vbl. 2002, 43 (45).

21 Vgl. hierzu Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 11. Dezember 2020 (31.1-10005/182), Seite 7.

22 Vgl. Schriftliche Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/7034), Seite 62.

23 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 35.

24 Vgl. Vorlage 35 vom 12. Juni 2020 zum Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU vom 14. Mai 2020 zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/6482), Seite 25; so auch der Schriftliche Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie (LT-Drs. 18/7034), Seite 62.

25 Vgl. hierzu Schwind, NdsVbl. 2020, 293 (298 f.).