


Gericht: VG Darmstadt 3. Kammer
Entscheidungsdatum: 27.05.2020
Aktenzeichen: 3 L 722/20.DA
ECLI: ECLI:DE:VG DARMST:2020:0527.3L722.20.DA.00
Dokumenttyp: Beschluss
Quelle: 
Normen: § 28 Abs 1 HKO, § 30a HKO

Entscheidung des Finanzausschusses an Stelle des Kreistags nach § 30a HKO

Leitsatz

1. Ob der Finanzausschuss nach Maßgabe des § 30a HKO an Stelle des Kreistags entscheiden kann, unterliegt einer uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.
2. Die Gefahren aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie ("Corona") rechtfertigen derzeit keine Entscheidung des Finanzausschusses an Stelle des Kreistags gemäß § 30a HKO.

Tenor

Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, am 08.06.2020 keine Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses anstelle des Kreistags durchzuführen.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens hat der Antragsgegner zu tragen.

Der Streitwert wird auf 10.000 EUR festgesetzt.

Gründe

Der Antragsteller ist Mitglied des Kreistags des Landkreises Darmstadt-Dieburg und gehört der Fraktion „Die Linke“ an. Er möchte erreichen, dass der Kreistag anlässlich der für den 08.06.2020 vorgesehenen Sitzung in voller Besetzung zusammentritt und seine Entscheidungskompetenzen nicht nach Maßgabe des § 30a HKO vom Haupt- und Finanzausschuss wahrgenommen werden.

So verstanden ist der Antrag,

den Antragsgegner zu verpflichten, die für den 08.06.2020 geplante und angesetzte Sitzung des Kreistags in voller Besetzung unter Beachtung der 3. Corona-Verordnung des Landes Hessen in der Fassung vom 04.05.2020 einzuberufen,

zulässig und im Wesentlichen begründet.

Der Antrag ist zulässig. Insbesondere richtet er sich gegen den richtigen Antragsgegner. Zwar entscheidet im Anwendungsbereich des § 30a HKO der Vorsitzende des Haupt- und Finanzausschusses, wann und mit welcher Tagesordnung die Ausschussmitglieder gela-

den werden, sodass es nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint, den Antrag gegen den Haupt- und Finanzausschuss bzw. dessen Vorsitzenden zu richten. Die tatsächliche Befugnis, über das Zusammentreten des Haupt- und Finanzausschusses an Stelle des Kreistags zu entscheiden, liegt indes beim Antragsgegner. Wie den vorgelegten Verwaltungsvorgängen zu entnehmen ist, haben im Vorfeld der Ladung intensive Beratungen der Vorsitzenden des Antragsgegners (und nicht des Ausschussvorsitzenden) mit den Fraktionsvorsitzenden stattgefunden mit dem Ergebnis, dass ein Zusammentreten des Kreistags derzeit nicht gewünscht ist. Es besteht demnach eine „Verzahnung“ der organisatorischen Abläufe des Kreistags und seines Haupt- und Finanzausschusses mit der Folge, dass sich der Antragsteller zur Wahrung seiner Mitwirkungsrechte zu Recht gegen den Antragsgegner wendet.

Der Antrag ist auch überwiegend begründet.

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert wird. Die tatsächlichen Voraussetzungen des geltend gemachten Anspruchs und der Grund für eine notwendige vorläufige Sicherung sind glaubhaft zu machen (§ 920 Abs. 2 ZPO i.V.m. § 123 Abs. 3 VwGO).

Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Er kann verlangen, dass der Haupt- und Finanzausschuss am 08.06.2020 nicht an Stelle des Kreistags gemäß § 30a HKO zusammentritt. Andernfalls würden seine dem freien Mandat entspringenden Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte unwiederbringlich verletzt.

Gemäß § 28 Abs. 1 HKO üben die Kreistagsabgeordneten ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmten Überzeugung aus und sind an Aufträge und Wünsche der Wähler nicht gebunden. Damit dieses sog. freie Mandat wirkungsvoll wahrgenommen werden kann, stehen den Kreistagsabgeordneten bestimmte, nicht entziehbare Mitwirkungsrechte zu (sog. Recht auf Ausübung des Mandats, vgl. dazu Borchmann/Euler, in: Bennemann u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 28 HKO Rdn. 4.1; ebenso § 28a Abs. 1 HKO: keine Behinderung der Mandatsausübung). Neben dem Recht auf ordnungsgemäße Ladung zu den Sitzungen des Kreistags vermittelt das freie Mandat jedem Kreistagsabgeordneten insbesondere das Recht, an den Sitzungen des Kreistags teilzunehmen. Zurückzuführen ist dieses Teilnahmerecht, das sich zugleich als eine Verpflichtung darstellt, auf die Funktion des Kreistagsabgeordneten als Repräsentant der Kreisbevölkerung (Borchmann/Euler, a.a.O., Rdn. 4.3.).

Aufgrund dieser Rechtsstellung kann jeder Kreistagsabgeordnete verlangen, dass Entscheidungen im Rahmen einer (regulären) Kreistagssitzung ergehen und nur dann von anderen Gremien getroffen werden, wenn die normativen Voraussetzungen dafür vorliegen. Solche können sich unmittelbar aus dem Gesetz (wie im Falle des § 30a HKO, den der Antragsgegner für die Sitzung am 08.06.2020 heranziehen möchte) oder kraft Delegation an den Kreisausschuss oder einen beschließenden Ausschuss (§§ 29 Abs. 1 Satz 2, 33 Abs. 1 Satz 3 HKO) ergeben.

Die Voraussetzungen des § 30a HKO sind indes nicht erfüllt. Danach entscheidet in dringenden Angelegenheiten, soweit der Kreistag für diese Zwecke keinen besonderen Ausschuss gebildet 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. Über die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung ist der Vorsitzende des Kreistags unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu unterrichten.

Es ist für das Gericht bereits nicht ersichtlich, warum eine Entscheidung des Kreistags nicht vorher eingeholt werden kann, es also nicht möglich sein soll, eine Kreistagsitzung stattfinden zu lassen. Insbesondere kann sich der Antragsgegner zur Übertragung seiner Entscheidungsbefugnisse auf den Haupt- und Finanzausschuss - jedenfalls derzeit - nicht auf die Gesundheitsrisiken im Zusammenhang mit der aktuellen SARS-CoV-2-Pandemie („Corona“) berufen.

Nach Ausbruch der sog. „Corona-Krise“ im Frühjahr 2020 sah sich der hessische Landesgesetzgeber veranlasst, in den Kommunalgesetzen Bestimmungen aufzunehmen, die die Entscheidungsfindung in den Gebietskörperschaften auch im Falle einer weiteren Verbreitung des Virus sicherstellen. So wurden „Notentscheidungskompetenzen“ des Finanzausschusses in die Gemeinde- sowie die Landkreisordnung eingefügt (§§ 51a HGO, 31a HKO) und Wahlen und Bürgerentscheide in die Zeit nach Oktober 2020 verlegt. Geleitet wurde der Gesetzgeber offenbar von den Eindrücken des verheerenden Corona-Ausbruchs in Südeuropa, in dessen Folge innerhalb weniger Wochen tausende Menschen verstarben und der zu einer massiven Überforderung der dortigen Krankenhausstrukturen führte. Für den Fall, dass die Infektionszahlen auch in Deutschland weiter ansteigen, sollte Vorsorge getroffen werden. In der Gesetzesbegründung heißt es ausdrücklich:

„Die Anzahl der Infizierten mit dem Corona-Virus erhöht sich täglich. Der Höhepunkt der Zahl der Infizierten dürfte noch nicht erreicht sein. Oberstes Ziel muss es deshalb sein, einen sprunghaften Anstieg der Zahl der Infizierten und damit der zu behandelnden Personen zu vermeiden, um das Gesundheitssystem nicht zu überfordern.“

„Der weiteren Verbreitung des Corona-Virus muss mit aller Macht entgegengewirkt werden. Die Ansteckungskurve darf keinesfalls dramatisch ansteigen, sondern muss zur Sicherstellung der öffentlichen Gesundheitsversorgung möglichst flach gehalten werden.“

Glücklicherweise haben sich die ersten Prognosen nicht bewahrheitet. Aufgrund einer weitgehenden Einschränkung des sozialen Lebens („lockdown“) ist die Zahl der Neuinfektionen nicht angestiegen, sondern hat sich bundes- und landesweit deutlich verlangsamt. Gab es Ende März und Anfang April in der Bundesrepublik noch mehr als 6.000 Neuinfektionen täglich, so sind es nunmehr „nur“ noch wenige hundert. Das Robert-Koch-Institut meldet für den 27.05.2020 bundesweit 362 Neuinfektionen; in Hessen lag die Zahl der Neuinfektionen bei 56 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-27-de.pdf?__blob=publicationFile; Zeitpunkt des letzten Abrufs: 29.05.2020).

Ein deutlicher Rückgang der Corona-Infektionen ist auch im Landkreis Darmstadt-Dieburg zu beobachten. In den letzten sieben Tag wurden 13 Neuinfektionen registriert (Stand: 27.05.2020). Die Inzidenz beträgt 4; d.h. pro 100.000 Einwohner haben sich in den vergangenen sieben Tagen 4 Personen mit dem Virus infiziert (Bulletin des Hessischen Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen mit Stand vom 27.05.2020, https://www.hessen.de/sites/default/files/media/hsm/2020_05_27_

bulletin_coronavirus_barrierefrei.pdf; Zeitpunkt des letzten Abrufs: 29.05.2020).

Die Maßnahmen, die die Landesregierung zum Schutz vor einer weiteren Ausbreitung des Corona-Virus getroffen hat, waren erfolgreich, sodass sie nunmehr Stück für Stück gelockert werden können. So erlaubt der hessische Ordnungsgeber mittlerweile selbst die - beschränkte - Durchführung von Veranstaltungen bis zu einer maximalen Teilnehmerzahl von 100 Personen (vgl. insofern § 1 Abs. 2 Nr. 4 Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung v. 07.05.2020). Zur befürchteten Überlastung des Gesundheitssystems ist es ebenfalls nicht gekommen; Krankenhauskapazitäten, die für die Behandlung von Corona-Patienten geschaffen wurden, werden schrittweise reduziert.

Nach alledem geht das Gericht davon aus, dass die Gesundheitsgefahren durch das Corona-Virus derzeit überschaubar sind. Zwar ist es durchaus nachvollziehbar und rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg bislang eine „sehr vorsichtige Linie“ gewählt hat und etwa den Präsenzbetrieb in den Büros eingeschränkt hat und vornehmlich Telefonkonferenzen statt physischer Treffen durchgeführt wurden. Diese Vorgehensweise ist jedoch - wie alle corona-bedingten Einschränkungen - jeweils anhand der aktuellen Entwicklungen zu überprüfen.

Der neu geschaffene § 30a HKO räumt dem Kreistag bzw. dessen Haupt- und Finanzausschuss keinen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Bestimmung des auf Landkreisebene zuständigen Entscheidungsgremiums ein. Der Kreistag kann nicht frei entscheiden, sondern nur, wenn wegen der Gesundheitsgefahren ein komplettes Zusammenkommen ausscheidet, ist der Haupt- und Finanzausschuss zur Entscheidung befugt. Das Tatbestandsmerkmal „Nichteinholbarkeit der vorherigen Entscheidung des Kreistags“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der der (gerichtlichen) Auslegung vollumfänglich zugänglich ist. Wie sich aus den obigen Ausführungen zu den Infektionszahlen ergibt, ist ein Zustand, der eine Beschränkung der Aktionsmöglichkeiten des Kreistags zur Folge hätte - derzeit - nicht (mehr) gegeben.

Zwar gehören aufgrund der Altersstruktur des Kreistags und des zur Kreistagssitzung ebenfalls zu ladenden Kreisausschusses viele Mitglieder der Risikogruppe an, die der Gesetzgeber mit der Schaffung des § 30a HKO in besonderem Maße schützen wollte. Die Neuankommenszahlen im Landkreis Darmstadt-Dieburg sind jedoch so stark zurückgegangen (s.o.), sodass das Infektionsrisiko nach Auffassung des Gerichts auch für Mitglieder der Risikogruppen beherrschbar ist und eine reguläre Sitzung des Kreistags durchgeführt werden kann, wie dies auch generell in § 1 Abs. 2 Nr. 4 Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung v. 07.05.2020 für Veranstaltungen bis zu 100 Personen vorgesehen ist.

Durch entsprechende Sicherheitsmaßnahmen - wie sie etwa in den aktuellen Corona-Verordnungen der Landesregierung niedergelegt sind (obligatorisches Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes, Sicherheitsabstand zwischen den Teilnehmern, etc.) - lässt sich das Ansteckungsrisiko zudem weiter minimieren. Räumlichkeiten, die die Durchführung der Kreistagssitzung auch mit einem hinreichend bemessenen Sicherheitsabstand zwischen den Teilnehmer ermöglichen, stehen der Antragsgegnerin zur Verfügung, wie sich aus dem in den Verwaltungsvorgängen enthaltenen Aktenvermerk vom 12.05.2020 ergibt.

Das Gericht weist ferner darauf hin, dass Kreistagsabgeordnete zwar grundsätzlich zur Teilnahme an den Sitzungen verpflichtet sind. Sollten einzelne Abgeordnete - etwa auf-

grund fortgeschrittenen Lebensalters oder Atemwegserkrankungen - zum Schutz ihrer Gesundheit der Sitzung fernbleiben wollen, so stellt dies einen Grund dar, der ein Fehlen hinreichend entschuldigt. Ob man sich dem - nach Auffassung des Gerichts derzeit überschaubaren - Risiko einer Corona-Infektion aussetzt, ist eine Entscheidung, die letztlich jeder Abgeordnete für sich treffen muss und die einer (gerichtlichen) Kontrolle nicht zugänglich ist.

Dass ein Fernbleiben einzelner Kreistagsabgeordneter möglicherweise Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Kreistag haben kann, ändert nichts. Zum einen besteht das Risiko, dass Abgeordnete krankheitsbedingt nicht zur Sitzung erscheinen können, immer. Zum anderen ist nicht dargetan und auch nicht ersichtlich, dass tatsächlich eine wesentliche Anzahl Älterer zu einer regulären Sitzung nicht erscheinen wird. Die Ausführungen des Antragsgegners lassen eher erkennen, dass er vorsorglich Angehörige der Risikogruppe im Allgemeinen schützen will und nicht der konkrete Gesundheitsschutz bestimmter Abgeordneter Anlass für die Ladung des Haupt- und Finanzausschusses war.

Demgegenüber droht dem Antragsteller bei einer Sitzung des Haupt- und Finanzausschuss an Stelle des Kreistags ein unwiederbringlicher Verlust seiner Mitwirkungsrechte. Er ist - wie alle Mitglieder seiner Fraktion - kein Ausschussmitglied und kann deshalb nicht mitabstimmen. Zwar sieht § 30a Satz 5 HKO vor, dass die Angelegenheiten, über die der Haupt- und Finanzausschuss an Stelle des Kreistags entschieden hat, in die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Kreistags aufzunehmen sind. Infolgedessen kann die Entscheidung - dem Grunde nach - auch noch im Nachhinein korrigiert werden (Satz 6). Nicht möglich ist dies jedoch dann, wenn durch die Ausführung der Eilbeschlüsse des Haupt- und Finanzausschusses bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind (Satz 6 a.E.). Zu Recht hat der Antragsteller darauf hingewiesen, dass ein großer Teil der gemäß der Tagesordnung der Sitzung am 08.06.2020 zu behandelten Sachverhalte einen solchen Drittbezug aufweist, sodass die Beschlussfassung des Ausschusses von vornherein nicht mehr zu korrigieren wäre, was die Mitwirkungsrechte des Antragstellers insofern leerlaufen lassen würde.

Ob es sich bei den Tagesordnungspunkten um Sachverhalte handelt, deren Behandlung aus Gründen des öffentlichen Wohls keinen Aufschub dulden, bedarf keiner Entscheidung. Obgleich auch der Antragsteller selbst von einer Dringlichkeit aller Tagesordnungspunkte ausgeht, hegt das Gericht dennoch Zweifel, ob die Voraussetzungen des § 30a Satz 1 HKO insoweit bei allen Tagesordnungspunkten tatsächlich erfüllt sind. Warum etwa die Gewährung von Aufwandsentschädigungen für die Teilnahme an Telefon- und Videokonferenzen, die Besetzung einer Ombudsstelle oder die Übernahme von Bürgschaften für Sportvereine derart bedeutsam sind, erschließt sich nicht auf Anhieb. Der Antragsgegner sei an dieser Stelle daran erinnert, dass § 30a HKO keine Allkompetenz für Eilentscheidungen statuiert, sondern ein Tätigwerden des Haupt- und Finanzausschusses nur dann erlaubt, wenn das öffentliche Wohl gefährdet ist.

Der Antragsteller hat insofern auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Der Vorsitzende des Haupt- und Finanzausschusses hat mittlerweile mit Schreiben vom 18.05.2020 zur Ausschusssitzung anstelle des Kreistags geladen. Sollte diese durchgeführt werden, ist - wie dargelegt - mit einem endgültigen Verlust der Rechte des Antragstellers zu rechnen.

Soweit der Antragsteller weiter begehrt, dass am 08.06.2020 zu einer Sitzung des regulären Kreistags geladen wird, bleibt dem Eilantrag der Erfolg versagt. Der Antragstel-

ler hat keinen Anspruch darauf, dass der Kreistag an einem bestimmten Tag (hier dem 08.06.2020) zusammentritt. Die Ladung zur Kreistagssitzung obliegt dem Vorsitzenden (§ 32 Satz 2 HKO i.V.m. § 58 Abs. 1 Satz 1 HGO). Ein Recht des einzelnen Abgeordneten dahingehend, dass der Kreistag an einem bestimmten Tag zusammentritt, existiert nicht. Der Antragsgegner ist ferner nicht gehalten, an seiner Planung, die eine Zusammenkunft des Kreistags am 08.06.2020 vorsieht, festzuhalten. Der Kreistag kann auch an einem anderen Tag zusammentreten oder der Haupt- und Finanzausschuss in seiner originären Funktion (also nicht letztentscheidend) tagen.

Zudem kann eine gesetzeskonforme Durchführung der angedachten Kreistagssitzung im (gesamten) Plenum oder nach Maßgabe des sog. „pairing“-Verfahrens erfolgen, sofern eine Reduzierung der Anwesenden zum Schutz vor dem Corona-Virus noch für erforderlich gehalten wird. Beim „pairing“ verständigen sich alle im Kreistag vertretenen Fraktionen darauf, nur eine begrenzte Personenanzahl in die Sitzung zu entsenden, wobei die proportionalen Mehrheitsverhältnisse gewahrt bleiben. Zwar ist das „pairing“-Verfahren nicht ausdrücklich in den Kommunalgesetzen vorgesehen. Das Gericht sieht jedoch keine rechtlichen Bedenken, zumal das Verfahren auch im Bundestag und zahlreichen Landesparlamenten zur Anwendung kam bzw. noch immer kommt. Nach alledem besteht ein Spielraum für den Antragsgegner bei der rechtskonformen Durchführung zukünftiger Sitzungen, sodass weitergehende Vorgaben durch das Gericht weder möglich noch erforderlich sind.

Der Antragsgegner hat die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO). Das Gericht macht Gebrauch von seinem Ermessen gemäß § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO, sodass der Antragsgegner die gesamten Verfahrenskosten zu tragen hat. Das Unterliegen des Antragstellers ist als geringfügig zu erachten.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 1 und 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Von einer Reduzierung nach Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs wird abgesehen, da der Antrag auf die Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet ist.