

9 Dringliche Entscheidungen

9.1 Bedeutung

Grundsätzlich ist der Rat für die Entscheidung aller Angelegenheiten zuständig (§ 41 Abs. 1 Satz 1 GO), soweit nicht durch die GO oder durch Ratsbeschluss etwas anderes bestimmt ist. Es sind aber auch Situationen denkbar, in denen ein Warten auf eine reguläre Ratsentscheidung im Interesse der ordnungsgemäßen Sacherledigung nicht möglich ist. Zur Entscheidung solcher Fälle trifft § 60 GO Vorsorge. Hier sind je nach Dringlichkeit zwei Entscheidungsarten zu unterscheiden, und zwar

- der Dringlichkeitsbeschluss durch den Hauptausschuss (§ 60 Abs. 1 Satz 1 GO) und
- die Dringlichkeitsentscheidung durch den Bürgermeister mit einem Ratsmitglied (§ 60 Abs. 1 Satz 2 GO).

9.2 Dringlichkeitsstufen

§ 60 Abs. 1 GO unterscheidet zwei Eilfälle unterschiedlicher Dringlichkeitsstufen.

Falls zur Entscheidung der Angelegenheit die Einberufung des Rates nicht rechtzeitig möglich ist, entscheidet anstelle des Rates der Hauptausschuss (1. Dringlichkeitsstufe, Dringlichkeitsbeschluss).

Erst wenn auch die Einberufung des Hauptausschusses nicht rechtzeitig möglich ist und die Entscheidung nicht aufgeschoben werden kann, weil sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können, kann der Bürgermeister mit einem Ratsmitglied entscheiden (2. Dringlichkeitsstufe, Dringlichkeitsentscheidung).

Maßstab für die konkrete Dringlichkeitsbeurteilung sind zunächst die in der Geschäftsordnung für den Rat und den Hauptausschuss vorgesehenen Ladungsfristen.

Wenn eine Angelegenheit so dringlich ist, dass mit der Entscheidung nicht bis zum Zusammentritt des sofort unter Beachtung der Ladungsfrist einberufenen Rates gewartet werden kann, ist Dringlichkeit der ersten Stufe gegeben mit der Folge, dass der Hauptausschuss entscheiden kann.

Sollte mit der Entscheidung auch nicht mehr bis zum Zusammentritt des sofort unter Einhaltung der in Frage kommenden Ladungsfrist einzuberufenden Hauptausschusses abgewartet werden können, so ist erst dann die zweite Dringlichkeitsstufe gegeben, falls sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können. Nur wenn beide Voraussetzungen vorliegen, ist eine Entscheidung des Bürgermeisters mit einem Ratsmitglied zulässig.

9 Dringliche Entscheidungen

Soweit eine Geschäftsordnung für Dringlichkeitsfälle eine verkürzte Ladungsfrist vorsieht, ist diese bei der Beurteilung der Dringlichkeit zugrunde zu legen.

Es ist zunächst immer das größere Gremium zur dringlichen Entscheidung in Betracht zu ziehen.

Da in den meisten Geschäftsordnungen in der Praxis für Rat und Ausschüsse eine gleich lange Ladungsfrist (sowohl ordentliche als auch verkürzte) vorgesehen ist (vgl. § 26 Mustergeschäftsordnung), kann es in diesen Fällen zu einem Dringlichkeitsbeschluss des Hauptausschusses kaum kommen, da ja unter Einhaltung derselben Ladungsfrist der Rat selbst als das für die Entscheidung zuständige Organ einberufen werden kann. Die 1. Dringlichkeitsstufe kann es dann praktisch nicht geben.

Folglich liegt in diesen Fällen in Eilfällen immer gleich die 2. Dringlichkeitsstufe vor, wenn auch die dafür notwendige weitere Voraussetzung gegeben ist, nämlich, dass sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können.

Die in der Praxis häufige Übung, Dringlichkeitsbeschlüsse oder Dringlichkeitsentscheidungen schon dann zu fassen, wenn zwar die Einberufung des Rates bzw. des Hauptausschusses unter Einhaltung der Ladungsfrist noch möglich ist, die nächste turnusmäßige Sitzung allerdings für einen späteren Zeitpunkt geplant ist, verstößt eindeutig gegen § 60 Abs. 1 GO. In diesen Fällen müsste der Bürgermeister gem. § 54 Abs. 2 GO beanstanden.

§ 60 Abs. 1 GO soll nicht der Entlastung des Rates dienen, sondern begründet eine Ausnahmezuständigkeit in besonderen Fällen.

9.3 Zulässigkeit

Dringlichkeitsbeschlüsse und Dringlichkeitsentscheidungen sind nach h. M. in allen Zuständigkeiten des Rates möglich²¹⁷. Dies gilt auch für Satzungen einschließlich Haushaltssatzung, freilich unter Beachtung aller Verfahrensschritte²¹⁸. Selbst die Hauptsatzung kann trotz des Erfordernisses absoluter Mehrheit (§ 7 Abs. 3 Satz 3 GO) durch Dringlichkeitsentscheidung erlassen bzw. geändert werden²¹⁹. Welche Gründe zur Eilbedürftigkeit der Angelegenheit geführt haben, ist unerheblich.

Gegenstand der dringlichen Entscheidung können auch Wahlen sein²²⁰.

217 Kirchhof, Erl. II zu § 34; Plückhahn, in: Held/Winkel, Erl. 2 zu § 60; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II.2 zu § 60; Stibi, in: Kleerbaum/Palmen, § 60 I; Zielke, in: Articus/Schneider, Erl. 1 zu § 60; mit Einschränkungen: Rauball/Pappermann/Roters, Rn. 7 zu § 43.

218 OVG NRW, NWVBl. 1988, 336; Kirchhof, Erl. II zu § 34; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II.3 zu § 60.

219 Kirchhof, Erl. II zu § 34; Rauball/Pappermann/Roters, Rn. 12 zu § 43.

220 Plückhahn, in: Held/Winkel, Erl. 2 zu § 60; Zielke, in: Articus/Schneider, Erl. 1 zu § 60.

9.4 Form

Während der Dringlichkeitsbeschluss in Form eines Beschlusses durch den Hauptausschuss gefasst wird, bestehen für die Dringlichkeitsentscheidung mehrere Möglichkeiten. Denkbar wäre, dass Bürgermeister und Ratsmitglied zur Entscheidung zusammentreffen. Ebenso ist vorstellbar, dass beide telefonisch ihr Einverständnis geben. Der in der Praxis gebräuchlichste Weg ist die schriftliche Vorlage, die von Bürgermeister und Ratsmitglied unterzeichnet wird.

9.5 Einzelprobleme

9.5.1 „Hausieren“ mit Dringlichkeitsentscheidungen

Zum Zustandekommen einer Dringlichkeitsentscheidung ist Übereinstimmung von Bürgermeister und mitentscheidendem Ratsmitglied erforderlich. Wenn das zur Mitentscheidung ausgewählte Ratsmitglied nicht für die Entscheidung ist, ist damit in der Sache ablehnend entschieden worden. Der Entscheidungsprozess ist beendet; die Entscheidung ist getroffen. Unzulässig wäre es, nunmehr ein weiteres Ratsmitglied anzusprechen in der Hoffnung, dessen Zustimmung zur Entscheidung zu finden. Ein solches „Hausieren“ wäre deshalb unzulässig, weil das gerade für diese Entscheidung ad hoc gebildete und zuständige Zweiergremium (Organ) bereits mit der Ablehnung des zuerst angesprochenen Ratsmitgliedes endgültig entschieden hat.

9.5.2 Bestimmung des mitentscheidenden Ratsmitgliedes

Die GO regelt nicht, wer das mitentscheidende Ratsmitglied auswählt. Grundsätzlich ist der Rat im Rahmen seines Organisationsrechts dafür zuständig. Er kann generell für einen längeren Zeitraum etwa alphabetisch diese Bestimmung (ggf. mit Vertretungsregelung) vornehmen oder jeweils für den Zeitraum bis zur nächsten Ratssitzung ein Ratsmitglied (ggf. mit Vertretung) zur Mitentscheidung von Dringlichkeitsentscheidungen auswählen. Wenn der Rat eine solche Bestimmung unterlässt, obliegt dem Bürgermeister (quasi stellvertretend für den Rat) die Auswahl des mitentscheidenden Ratsmitgliedes.

9.5.3 Dringlichkeitsentscheidung in Ausschusszuständigkeiten

Wenn die Einberufung eines entscheidungsbefugten Ausschusses nicht rechtzeitig möglich ist, kann der Bürgermeister mit dem Ausschussvorsitzenden oder einem anderen dem Ausschuss angehörenden Ratsmitglied anstelle des Ausschusses entscheiden (§ 60 Abs. 2 GO).

Hier ist – anders als bei der Entscheidung des Bürgermeisters mit einem Ratsmitglied in Ratszuständigkeiten – als weitere Voraussetzung die Vermeidung sonst entstehender erheblicher Nachteile oder Gefahren nicht vorgeschrieben.

Im Übrigen gilt für die Dringlichkeitsentscheidung in Ausschusszuständigkeiten das für die Dringlichkeitsentscheidung in Ratszuständigkeiten Ausgeführte entsprechend.

9.5.4 Interventionsmittel gegen Dringlichkeitsentscheidungen (von Bürgermeister und Ratsmitglied)

Beide Interventionsmittel, Widerspruch und Beanstandung des Bürgermeisters, richten sich gem. § 54 Abs. 1 und 2 GO gegen Ratsbeschlüsse (bei Ausschussbeschlüssen Einspruch gem. § 57 Abs. 3 Satz 2 GO und Beanstandung gem. § 54 Abs. 3 GO). Da es sich bei der Dringlichkeitsentscheidung um eine einen Ratsbeschluss zunächst ersetzende Entscheidung handelt, müssten von daher auch die Interventionsmittel gegen Dringlichkeitsentscheidungen zulässig sein.

Allerdings haben beide Interventionsmittel gem. § 54 Abs. 1 und 2 GO aufschiebende Wirkung, was dem Interesse an eiligster Durchführung der Angelegenheiten zuwiderlaufen könnte. Es ist daher zu fragen, ob Widerspruch und Beanstandung überhaupt gegen solche Entscheidungen zulässig sind.

Es ist nicht zu verkennen, dass das Widerspruchsrecht des Bürgermeisters im Falle des Widerspruchs gegen eine Dringlichkeitsentscheidung eine Stärke erhält, die ihm nach der GO eigentlich nicht zugedacht ist.

Wenn der Bürgermeister gem. § 54 Abs. 1 GO gegen einen Ratsbeschluss Widerspruch einlegt, so hat er bei der Entscheidung über den Widerspruch in der nächsten Ratssitzung lediglich eine von z. B. 39 Stimmen im Rat, so dass er seinem Widerspruch allein nicht zum Erfolg verhelfen kann. Wenn er aber Widerspruch gegen eine Dringlichkeitsentscheidung einlegt, muss wegen der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit über den Widerspruch auch im Wege der Dringlichkeitsentscheidung durch das Zweiergremium entschieden werden. Hierbei hat der Bürgermeister mit seiner Stimme allein bei der erneuten Entscheidung aus Anlass des Widerspruchs die Möglichkeit, die erste Entscheidung zu Fall zu bringen und damit den Widerspruch erfolgreich sein zu lassen. Denn die erste Entscheidung kann nach Einlegung des Widerspruchs nur gestützt werden, wenn beide, Bürgermeister und weiteres Ratsmitglied, entscheiden, bei der ersten Entscheidung zu bleiben. Damit wandelt sich in diesen Fällen das vom Gesetzgeber als „aufschiebendes Vetorecht“ gedachte Widerspruchsrecht zu einem „verhindernden Vetorecht“. Aus diesem Grunde müsste eigentlich ein Widerspruchsrecht des Bürgermeisters gegen Dringlichkeitsentscheidungen verneint werden.

Dieses Ergebnis wäre aber im Hinblick auf § 39 Abs. 4 KrO nicht haltbar. Nach dieser Vorschrift wird das Widerspruchsrecht des Landrats gegen Dringlichkeitsentscheidungen ausdrücklich vorgesehen. Diese vom gleichen Gesetzgeber stammende Regelung muss wegen der gegebenen Rechtsgleichheit auch im

Rahmen der GO, die eine solche ausdrückliche Vorschrift nicht enthält, als richtig angenommen werden. Daraus folgt, dass ein Widerspruch des Bürgermeisters auch gegen Dringlichkeitsentscheidungen zulässig ist. Schließlich muss man dem Bürgermeister zubilligen, dass er nach der Dringlichkeitsentscheidung zu einer anderen Auffassung gelangen kann, die ihn zum Widerspruch veranlasst.

Eine Beanstandung des Bürgermeisters, mit der eine rechtswidrige Dringlichkeitsentscheidung aufgehalten werden soll, muss ebenso zulässig sein. Sonst würde die Dringlichkeit einer Angelegenheit die Gemeinde von der Beachtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entbinden. Auch bezüglich der Beanstandung enthält § 39 Abs. 4 KrO eine ausdrücklich diese Zulässigkeit feststellende Vorschrift.

9.5.5 Besonderheiten im Eigenbetriebsrecht

Eine Besonderheit gilt für Eigenbetriebe insofern, als der Betriebsausschuss in den Eigenbetriebsangelegenheiten, die der Beschlussfassung des Rates unterliegen, entscheidet, falls „die Angelegenheit keinen Aufschub duldet“. „In Fällen äußerster Dringlichkeit“ kann der Bürgermeister mit dem Vorsitzenden des Betriebsausschusses entscheiden (§ 5 Abs. 6 EigVO).

§ 5 Abs. 6 EigVO verwendet zur Festlegung der Voraussetzungen für beide Arten der dringlichen Entscheidungen die Formulierungen, wie sie in der alten Fassung der GO bis zur Neufassung der GO durch Gesetz vom 17. Mai 1994 für dringliche Entscheidungen vorgesehen waren.

„Keinen Aufschub“ duldet die Angelegenheit, wenn ihre Entscheidung so dringlich ist, dass nicht gewartet werden kann, bis der Rat unter Einhaltung der (ggf. reduzierten) Ladungsfrist zusammentreten kann.

Sollte mit der Entscheidung sogar nicht mehr bis zum Zusammentritt des sofort unter Einhaltung der in Frage kommenden Ladungsfrist einberufenen Betriebsausschusses abgewartet werden können, so ist erst dann ein „Fall äußerster Dringlichkeit“ gegeben.

Auf die weitere in § 60 Abs. 1 Satz 2 GO für Dringlichkeitsentscheidungen der 2. Dringlichkeitsstufe geforderte Voraussetzung, dass ohne sofortige Entscheidung erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können, kommt es im Eigenbetriebsrecht also nicht an.

§ 5 Abs. 6 EigVO enthält nur eine ausdrückliche Verweisung auf § 60 Abs. 1 Sätze 3 und 4 GO im Zusammenhang mit dem Dringlichkeitsbeschluss des Betriebsausschusses und der Dringlichkeitsentscheidung von Bürgermeister und Vorsitzendem des Betriebsausschusses, nicht aber auch auf § 60 Abs. 1 Satz 2 GO, wo als Voraussetzung für die Dringlichkeitsentscheidung des „Zweieror-

9 Dringliche Entscheidungen

gans“ u. a. die Notwendigkeit zur Vermeidung erheblicher Gefahren oder Nachteile vorgeschrieben ist.

Diese weitere Voraussetzung gilt aber für die Interimszeit, wenn der Hauptausschuss an die Stelle des noch nicht gebildeten Betriebsausschusses tritt und im Falle der nicht rechtzeitigen Entscheidungsmöglichkeit des Rates auch in Eigenbetriebsangelegenheiten den Dringlichkeitsbeschluss fasst. Für diese Interimszeit wird in § 5 Abs. 6 Satz 4 EigVO die Vorschrift des § 60 Abs. 1 Satz 2 GO ausdrücklich für anwendbar erklärt.

Das bedeutet: Im „Normalfall“ ist einzige Voraussetzung für die Dringlichkeitsentscheidung des Bürgermeisters und des Vorsitzenden des Betriebsausschusses anstelle des Rates, dass die Angelegenheit von „äußerster Dringlichkeit“ ist, der Betriebsausschuss zur rechtzeitigen Entscheidung also nicht einberufbar ist.

In der „Interimszeit“, solange der Betriebsausschuss nach der Neuwahl noch nicht gebildet und der Hauptausschuss für den Dringlichkeitsbeschluss in Eigenbetriebsangelegenheiten zuständig ist, darf im Falle der nicht rechtzeitigen Ladungsmöglichkeit des Hauptausschusses der Bürgermeister mit einem Ratsmitglied eine Dringlichkeitsentscheidung auch in Angelegenheiten des Eigenbetriebs zulässigerweise nur treffen, wenn sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können.

Ob diese Unterschiedlichkeit im „normalen“ Geschäftsverlauf des Eigenbetriebes einerseits und im Eigenbetriebsgeschäft nach der Neuwahl bis zur Bildung eines Betriebsausschusses wirklich und bewusst gewollt oder nur ein „Versehen“ des Gesetzgebers ist, wird die weitere Rechtsentwicklung zeigen. Vermutlich ist die Unterschiedlichkeit in der unterbliebenen Anpassung des § 5 Abs. 6 EigVO an die Neufassung des § 60 Abs. 1 GO begründet.

9.6 Verfahren nach der Dringlichkeitsentscheidung

Dringlichkeitsbeschluss und Dringlichkeitsentscheidung sind vom Bürgermeister gem. § 62 Abs. 2 GO durchzuführen wie die ersetzten Rats- oder Ausschussbeschlüsse. Sie müssen dem Rat bzw. dem Ausschuss in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorgelegt werden (§ 60 Abs. 1 Satz 3 GO).

Unklar ist, ob die „nächste Sitzung“ i. S. d. § 60 Abs. 1 Satz 3 GO die tatsächlich nächste Sitzung oder die Sitzung nach der Dringlichkeitsentscheidung oder dem Dringlichkeitsbeschluss ist, zu der ordnungsgemäß unter Einhaltung der Ladungsfrist mit genau konkretisiertem die Dringlichkeitsentscheidung betreffenden Tagesordnungspunkt eingeladen wurde.

Beispiel:

Am 10. Januar wird eine Eilentscheidung zur Vergabe eines bestimmten Auftrages gefasst. Am 14. Januar findet eine Ratssitzung statt. In der entsprechenden Tagesordnung konnte der auf die Sache konkretisierte Tagesordnungspunkt „Genehmigung der Eilentscheidung über die Vergabe des Auftrages ...“ wegen der Ladungsfrist nicht enthalten sein.

Eine weitere Ratssitzung findet am 20. Februar statt. Die der Einladung beigefügte Tagesordnung könnte einen entsprechend konkretisierten Tagesordnungspunkt enthalten.

In der tatsächlich nächsten Sitzung, deren Tagesordnung einen konkretisierten die Genehmigung der Dringlichkeitsentscheidung betreffenden Tagesordnungspunkt nicht enthält, kann über die Genehmigung nur entschieden werden, wenn zuvor in der Sitzung die Tagesordnung um diesen fraglichen Punkt gem. § 48 Abs. 1 Satz 5 GO erweitert worden ist. Diese Erweiterung ist aber nur zulässig, wenn die Genehmigung zu diesem Zeitpunkt von äußerster Dringlichkeit ist oder keinen Aufschub duldet. In allen anderen Fällen kann die Dringlichkeitsentscheidung dem Rat erst in der Sitzung vorgelegt werden, zu der nach der Dringlichkeitsentscheidung ordnungsgemäß mit entsprechendem Tagesordnungspunkt eingeladen worden ist (das ist praktisch die tatsächlich übernächste Sitzung, im vorstehenden Beispiel die Sitzung am 20. Februar). In diesem Falle ist der Tagesordnungspunkt genauso zu konkretisieren (vgl. 6.3.3) wie jeder andere. Die in der Praxis z. T. gebräuchliche Vorsorgeformulierung „Genehmigung von Dringlichkeitsentscheidungen, die seit der letzten Sitzung gefasst worden sind“, wird dem Konkretisierungsgebot nicht gerecht.

Die von Kirchhof²²¹ vertretene Auffassung, dass die Entscheidung immer in der tatsächlich nächsten Sitzung vorzulegen sei, ganz gleich, ob der Punkt unter Einhaltung der Ladungsfristen auf die Tagesordnung gesetzt werden kann, weil immer ein Grund zur Erweiterung der Tagesordnung vorliege, da sonst die Dringlichkeitsentscheidung nicht mehr korrigiert werden könne, trägt nicht voll der Praxis Rechnung. Dringlichkeitsentscheidungen werden nämlich zum Zeitpunkt der nächsten Sitzung in den allermeisten Fällen wegen der besonderen Dringlichkeit schon ausgeführt sein, so dass eine Aufhebung jedenfalls dann nicht in Betracht kommt, wenn durch die Ausführung der Entscheidung Rechte Dritter entstanden sind (§ 60 Abs. 1 Satz 4 GO). Entscheidungen, deren Ausführung Dritte verpflichten, können auch später noch aufgehoben werden, da anders als bei der Begründung von Rechten Vertrauensschutzgesichtspunkte dem nicht entgegenstehen.

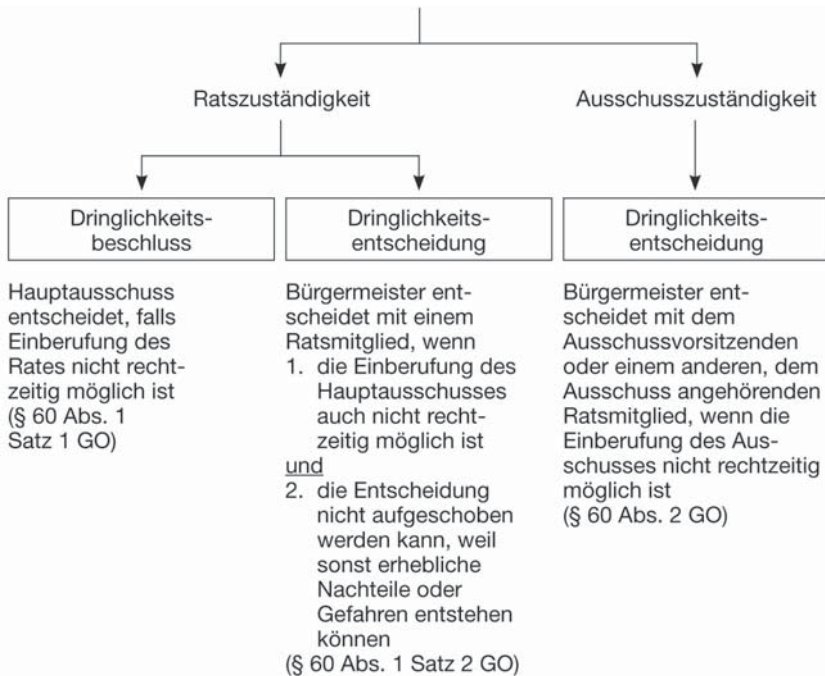
Der Rat kann den Dringlichkeitsbeschluss oder die Dringlichkeitsentscheidung aufheben, soweit nicht schon Rechte anderer durch die Ausführung entstanden sind (§ 60 Abs. 1 Satz 4 GO).

221 Kirchhof, Erl. 15 zu § 34.

Der Rat muss im Übrigen nicht genehmigen, wenn Rechte Dritter bereits entstanden sind und somit die Entscheidung nicht mehr aufgehoben werden darf. Diese nicht mehr aufhebbare Entscheidung bleibt dann genehmigungslos existent. Diese paradox erscheinende Möglichkeit ist für die Frage der Haftung bedeutsam. Die Haftungsvorschriften des § 43 Abs. 4 GO gelten nämlich auch für Hauptausschussmitglieder beim Dringlichkeitsbeschluss und für Bürgermeister und mitentscheidendes Ratsmitglied bei der Dringlichkeitsentscheidung, wenngleich insbesondere bei der Dringlichkeitsentscheidung unter Beachtung der Situation der Momententscheidung großzügigere Beurteilungsmaßstäbe angelegt werden müssen. Mit der Genehmigung nach § 60 Abs. 1 Satz 3 GO geht die Haftung auf die genehmigenden Ratsmitglieder über.

Betraff die dringliche Entscheidung eine Angelegenheit, zu deren Entscheidung durch den Rat eine besondere Mehrheit vorgeschrieben ist (z. B. § 7 Abs. 3 Satz 2 GO), so ist diese Mehrheit auch für den Genehmigungsbeschluss erforderlich²²².

Schaubild 11:
Dringliche Entscheidungen nach § 60 GO



²²² Hofmann/Theisen, S. 378.

Schaubild 12:
Dringliche Entscheidungen nach Eigenbetriebsrecht

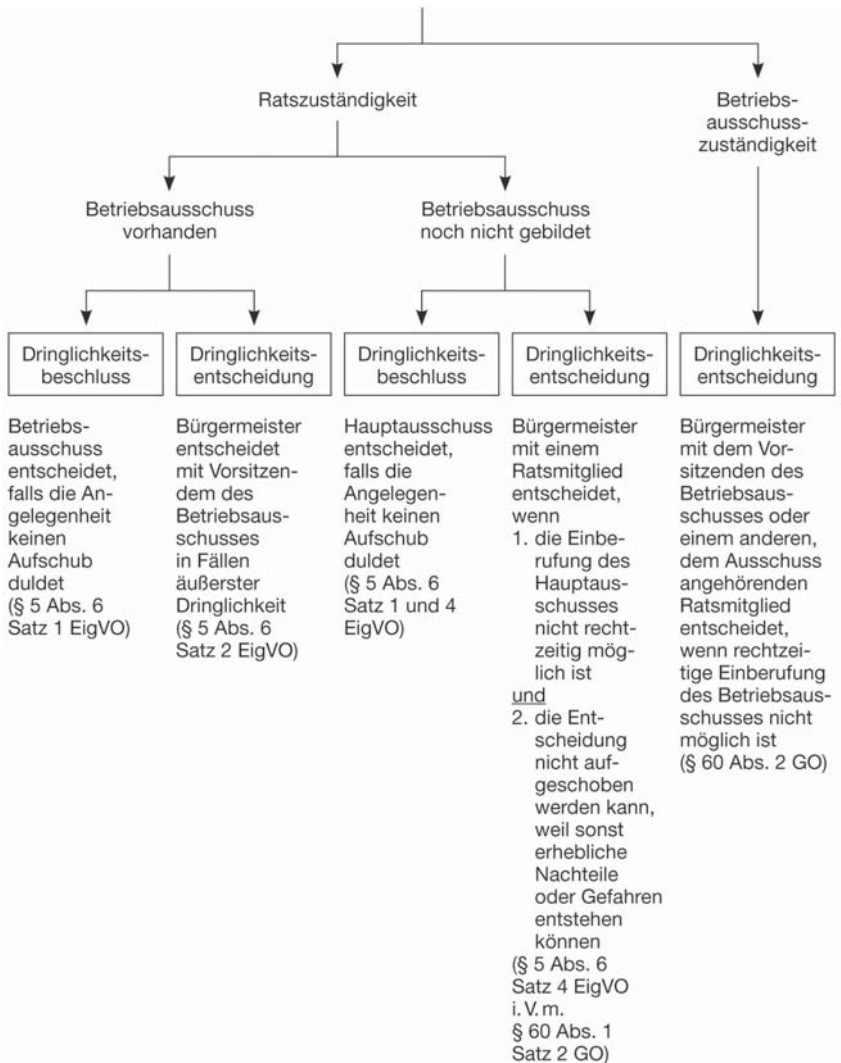


Schaubild 13:
Verfahren nach dringlichen Entscheidungen
(§ 60 GO)

