

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres, Digitalisierung und Migration

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Drucksache 16/8027

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreis- ordnung und anderer Gesetze

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Drucksache 16/8027 – zuzustimmen.

06. 05. 2020

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Rainer Stickelberger

Karl Klein

Bericht

Der Ausschuss für Inneres, Digitalisierung und Migration behandelt den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU – Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze – Drucksache 16/8027 in seiner 44. Sitzung am 6. Mai 2020.

In die Beratung mit einbezogen wurden die vorab den Mitgliedern des Ausschusses für Inneres, Digitalisierung und Migration schriftlich vorgelegten Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände sowie des Sparkassenverbands Baden-Württemberg (*Anlagen*).

Vor der Ausschussberatung des Gesetzentwurfs Drucksache 16/8027 hat der Innenausschuss entsprechend § 50 a Absatz 6 der Geschäftsordnung den kommunalen Landesverbänden und dem Sparkassenverband Baden-Württemberg Gelegenheit zu einer mündlichen Anhörung gegeben.

I. Anhörung der kommunalen Landesverbände

Eine Vertreterin des Städtetags Baden-Württemberg äußert, die kommunalen Landesverbände fänden es beachtlich, dass man in dieser besonderen Zeit einen sehr mutigen Schritt gehe und hierzu nun die notwendigen parlamentarischen Entscheidungen herbeiführen wolle.

In Baden-Württemberg gebe es zum einen sehr innovative, mutige und experimentierfreudige Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ebenso wie Landräte, die sich mit den neuen Gegebenheiten auseinandersetzten und darauf gedrängt hätten, einen solchen Schritt gehen zu dürfen.

Selbstverständlich sei darauf geachtet worden, dass das, was jetzt neu passieren solle, auch rechtssicher sei. Daher gelte ihr Dank dem Landtag von Baden-Württemberg, der nun ein solch einmaliges Gesetz in sehr raschem Tempo auf den Weg bringen wolle.

Videokonferenzen gebe es schon; damit werde experimentiert, und der eine oder andere mache auch bereits gute Erfahrungen mit dieser Art der neuen Meinungsbildung; hierin – in der Meinungsbildung – erschöpfe sich diese Anwendung aber bislang. In Zukunft jedoch – und das gehe nur durch die Änderung des Gesetzes; da seien sich alle einig – könnten auch Entscheidungen rechtssicher getroffen werden.

Dabei werde begrüßt, dass es zwei Varianten geben werde, von denen die eine sozusagen pandemiebedingt den Weg gewiesen habe und die natürlich auch in Zukunft zur Verfügung stehen solle, also dann, wenn vergleichbare krisenhafte Ereignisse eintreten, und die andere eine kleinere, leichtere Variante sei, die etwa zwischen Eilentscheidungsrecht und der Möglichkeit eines Umlaufbeschlusses stehe.

Damit stünden zusätzliche Handlungsoptionen zur Verfügung, die es möglich machten, neue Formen der Meinungsbildung auch auf der kommunalen Ebene zu erproben und damit schließlich auch Bürgerinnen und Bürgern eine neue Form der Mitwirkung zu ermöglichen. Denn manch einer werde eine solche Sitzung dann am Bildschirm verfolgen können und dabei mit einer anderen Form der kommunalen Mitwirkung – zunächst mal für sich selbst – experimentieren.

Vorstellbar sei daneben, dass hierdurch die Bereitschaft, zu kandidieren, gestärkt werde. Denn durch das neue Format könnten zukünftig Sitzungen vielleicht noch effizienter erfolgen.

Bei aller Innovationsfreude bestehe doch der Wunsch, dass ein kleines Netz gespannt werde in Bezug auf die Möglichkeit einer Heilung, insbesondere was die schwerwiegenden Gründe angehe, damit nicht die Experimentierfreude gerade dort gefährdet werde, wo vielleicht eine wichtige Satzungsentscheidung falle, was unnötigerweise noch dazu einladen könnte, Rechtsstreitigkeiten auf den Weg zu bringen.

Ein Beispiel hierfür sei die Notwendigkeit einer schnellen Entscheidung, etwa über eine Veränderungssperre, um z. B. einer Spekulation vorzubeugen. In solch einem Fall könne man vermutlich sehr rasch zu einem Ergebnis kommen, weil hinterher die Abwägungen sicher auch im normalen Präsenzmodus stattfinden werde.

So würden die kommunalen Landesverbände nun gespannt mitverfolgen, was sich auf der kommunalen Ebene an neuen demokratischen Regeln entwickeln werde.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD weist darauf hin, der Gesetzentwurf der Landesregierung beziehe sich ausdrücklich nur auf Krisensituationen, und fragt, ob vonseiten der Kommunen hiervon abweichend der Wunsch bestehe, selbst zu entscheiden, wie die Gremienarbeit organisiert werden solle, und zwar unabhängig von der Frage, ob es sich um Beschlüsse handle, die in einer bestimmten Situation notwendigerweise zu treffen seien.

Weiter erinnert er daran, dass im Rahmen der letzten Änderung der Gemeindeordnung der Städtetag selbst in seiner Stellungnahme die Forderung formuliert habe, dass die Städte und Gemeinden in ihrer Hauptsatzung die Möglichkeit eines Livestreams aufnehmen könnten.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion der SPD bittet um Auskunft, ob es laut Gesetzentwurf nur die beiden klar voneinander abgegrenzten Alternativen Präsenzsitzung oder Videositzung geben solle, oder ob auch Mischformen dergestalt möglich sein sollten, dass ein Teil eines tagenden Gremiums – beispielsweise eines Gemeinderats – im Saal vertreten sei, während die restlichen Mandatsträger sich von außerhalb zuschalteten.

Eine Abgeordnete der Fraktion GRÜNE hält eine solche Hybridlösung – wie sie sie nicht zuletzt der Innenausschuss selbst bei seinen vergangenen Sitzungen ja praktiziert habe – ebenfalls für sinnvoll und fragt, ob eine entsprechende Spezifizierung der zu erstellenden Handreichungen zum Gesetz als sinnvoll erachtet werde.

Ein Abgeordneter der Fraktion der AfD erklärt namens seiner Fraktion, gerade die aktuelle Krisensituation erfordere für die Kommunen rasche digitale Lösungen, bei denen auch den Sicherheitsaspekten Rechnung zu tragen sei. Vor diesem Hintergrund finde der Gesetzentwurf die Zustimmung der AfD; die eingebrachten Änderungsanträge hingegen würden abgelehnt.

Auch unabhängig von der krisenbedingten Notwendigkeit sei es in Zukunft unerlässlich, moderne digitale Kommunikationsmittel bei der politischen Arbeit auf allen Ebenen zu nutzen – Stichwort E-Voting und online durchgeführte Bürgerbeteiligungen. Hierzu erwarte seine Fraktion bis Jahresende entsprechende Vorschläge vonseiten des Ministeriums.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU hält es unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der kommunalen Landesverbände für sinnvoll, Detailfragen wie beispielsweise die angesprochene Hybridform in einer grundlegenden Gesetzesinitiative anzugehen, die nach Ende der Coronakrise auf den Weg gebracht werden könnte.

Der Ausschussvorsitzende knüpft an, Videokonferenzen hätten seines Erachtens auch unabhängig von der aktuellen Krise großes Zukunftspotenzial; auf diese Weise könne einem Gemeinderatsmitglied die Teilnahme an einer Gremiensitzung beispielsweise auch während einer Auslandsreise ermöglicht werden. Er sei sicher, dass im Rahmen der – bereits im Koalitionsvertrag verankerten – Evaluierung der Gemeindeordnung dieses Themenfeld eine große Rolle spiele. Hierauf basierende weitergehende gesetzliche Regelungen seien dann im Rahmen einer breit angelegten Anhörung sicherlich noch umfassend zu diskutieren, sollten aber mit Blick auf das laufende Verfahren zunächst zurückgestellt werden.

Eine Vertreterin des Städtetags Baden-Württemberg hält es ebenfalls für sinnvoll, nun rasch die allgemeinen gesetzlichen Grundlagen für das neue Sitzungsformat zu verankern und das geplante Gesetz selbst nicht zu überfrachten, und gibt ihrer Überzeugung Ausdruck, dass es gelingen werde, im Rahmen der im Nachgang miteinander abzustimmenden Handreichungen zu spezifizieren und den unterschiedlichen Wünschen und Bedürfnissen der Kommunen bzw. der einzelnen Gremien Rechnung zu tragen.

Sie macht deutlich, die Frage, ob und in welcher Weise weitere Ausgestaltungen erfolgen könnten, sollte tatsächlich einer zukünftigen gesetzlichen Initiative unabhängig von der aktuellen Pandemielage vorbehalten bleiben, in deren Rahmen dies dann in aller Ruhe geklärt werden könne. Das nun auf den Weg gebrachte Gesetz schaffe die Möglichkeit, hierzu in den nächsten Monaten wertvolle Erfahrungen zu sammeln.

Weiter erläutert sie, es gehe fallbezogen um zwei Varianten, nämlich zum einen um die Möglichkeit, umfassend über Fragen abzustimmen, die nur in besonders schwerwiegenden Fällen aufträten – wie etwa in der jetzigen Krise – und zum anderen um einfach gelagerte Fälle, die unter das Stichwort Eilentscheidungsrecht fielen und für die je nach Gegenstand möglicherweise auch das Umlaufverfahren infrage käme.

Der Minister für Inneres, Digitalisierung und Migration legt dar, den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen interpretiere sein Haus so, dass damit der kommunalen Seite eine Möglichkeit gegeben werden solle, zur Durchführung von Gremiensitzungen die moderne Videokonferenztechnik zu nutzen, sofern dies in einer bestimmten Situation gewünscht werde – bei maximaler Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung; denn es bestehe dabei ausdrücklich kein Zwang.

Aufgrund der großen Varianz kommunaler Wünsche und Gegebenheiten sowie auch mit Blick auf individuelle Unterschiede bei den Mandatsträgern könne auch er sich vorstellen, dass von Fall zu Fall Hybridsitzungen gewünscht würden; diese sollten auch möglich sein. Die Handreichungen zum Gesetz und weitere Hinweise an die Kommunen könnten in Abstimmung mit den kommunalen Vertretern entsprechend angepasst werden.

Im Übrigen laufe die Evaluierung der Gemeindeordnung bereits intensiv; die entsprechenden Gutachten lägen dem Landtag bereits vor und stünden zur Auswertung an.

Die nun zu treffende, in seinen Augen sehr mutige gesetzliche Regelung biete die Chance, erste Erfahrungen mit gemeindlicher Gremienarbeit per Videokonferenz zu machen und diese dann direkt in den laufenden Evaluationsprozess mit dem Ziel der Änderung der Gemeindeordnung einfließen zu lassen. Er sei sicher, dass die kommunalen Landesverbände erste Rückmeldungen sehr rasch an die Landesregierung weiterleiteten.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD hält es aufgrund eigener Erfahrungen als Ausschussvorsitzender für wünschenswert, in puncto Hybridsitzung eine klare Aussage etwa in die Begründung des nun geplanten Gesetzes aufzunehmen.

II. Gesetzesberatung

Der Ausschussvorsitzende weist auf die zum Gesetzentwurf eingegangenen Änderungsanträge sowie den Entschließungsantrag (*Anlagen*) hin.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD erläutert den Änderungsantrag der SPD.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP erklärt unter Bezugnahme auf den von seiner Fraktion eingebrachten Änderungsantrag, seine Fraktion greife die auch im Rahmen der Anhörung geäußerte Sorge auf, dass technische Mängel einer regelkonformen Beratung und Abstimmung im Wege stehen könnten, und rät dazu, die Latte nicht zu hoch zu legen und auch eine telefonische Zuschaltung zu erlauben.

Er unterstreicht seine Überzeugung, dass es wichtig sei, die Videokonferenzen online zu stellen, um so die Öffentlichkeit der Sitzung zu gewährleisten.

Unter Hinweis auf den von seiner Fraktion vorgelegten Entschließungsantrag bekräftigt er die Notwendigkeit von Evaluationen.

Abschließend erklärt er, den Änderungsantrag der SPD unterstütze seine Fraktion.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE kündigt eine sorgfältige Prüfung der Änderungsanträge an, die aufgrund der knappen Zeit noch nicht habe erfolgen können.

Er betont, eine Regelung bezüglich der Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse sei zwingend notwendig; hier werde nach einer geeigneten Lösung gesucht.

Übertragungen per Livestream seien schon jetzt möglich; sofern dies die ausnahmslose Zustimmung des jeweiligen Gremiums finde. Abgestellt werde lediglich darauf, dass die Ausschließlichkeit noch nicht denkbar sei, da bislang vielfach die Voraussetzungen hierfür fehlten.

Des Weiteren verweise er auf die Anregungen der kommunalen Landesverbände in ihrer Stellungnahme zu der Frage, wie die Öffentlichkeit von Sitzungen gewährleistet werden könne, und fügt hinzu, hier müsse das Innenministerium in den Handreichungen geeignete und flexibel realisierbare Lösungen aufzeigen.

Die Teilnahme per Telefon stoße tatsächlich auf rechtliche Zweifel, etwa bezüglich der Unangreifbarkeit von Beschlüssen oder der Identität von Teilnehmern. Das Thema werde jedoch weiterhin intensiv diskutiert.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU macht deutlich, für die aktuell laufenden Bürgerentscheide müsse es eine Regelung geben, die verhindere, dass in diesen Krisenzeiten die Rechte von Bürgern beschnitten würden. Für eine so weitreichende Initiative, wie sie im Änderungsantrag der SPD zum Ausdruck komme, bedürfe es nach seinem Dafürhalten jedoch sorgfältiger Überlegungen in einem geordneten Verfahren, das auch den kommunalen Landesverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme geben müsse.

Der Abgeordnete der Fraktion der AfD hält die vorgelegten Änderungsanträge – bei grundsätzlicher inhaltlicher Zustimmung – für „Schnellschüsse“ und kündigt daher im Rahmen des laufenden gesetzlichen Verfahrens die Ablehnung seiner Fraktion an.

Der Ausschussvorsitzende stellt sodann die Änderungsanträge (*Anlagen*) zur Abstimmung.

Der Ausschuss lehnt den Änderungsantrag der Fraktion der SPD mehrheitlich ab.

Der Änderungsantrag der FDP/DVP verfällt ebenfalls mehrheitlich der Abstimmung.

Der Ausschussvorsitzende stellt sodann den Gesetzentwurf Drucksache 16/8027 insgesamt zur Abstimmung.

Der Ausschuss stimmt dem Gesetzentwurf mehrheitlich zu.

Der Ausschussvorsitzende stellt abschließend den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP/DVP (*Anlage*) zur Abstimmung.

Dieser Entschließungsantrag verfällt mehrheitlich der Ablehnung.

15. 05. 2020

Stickelberger

Anlage 1**Zu TOP 2
44. InnenA/06. 05. 2020****Landtag von Baden-Württemberg
16. Wahlperiode****Änderungsantrag****der Fraktion der SPD****zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU
– Drucksache 16/8027****Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze**

Der Landtag wolle beschließen:

I. Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Der Einleitungssatz wird wie folgt gefasst:

„Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), die zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 11. Februar 2020 (GBl. S. 37, 40) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:“

2. Nach dem Einleitungssatz werden folgende Nummern 1 bis 3 eingefügt:

„1. § 20 b Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Einwohnerantrag muss schriftlich eingereicht werden; richtet er sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines beschließenden Ausschusses, kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass er innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein muss.“

2. § 21 Absatz 3 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden, dabei findet § 3 a LVwVfG keine Anwendung; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein muss.“

3. Nach § 35 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.““

3. Dem bisherigen Gesetzestext zu § 37 a wird folgender Einleitungssatz vorangestellt:

„4. Nach § 37 wird folgender § 37 a eingefügt:“

II. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 1 wird folgende neue Nummer 1 vorangestellt:

„1. Nach § 30 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind.“

2. Die Nummern 1 und 2 werden die Nummern 2 und 3.

05. 05. 2020

Stoch, Gall, Binder
und Fraktion

Begründung

Die Sammlung von Unterschriften für Bürgerbegehren und Einwohneranträge ist in Zeiten von Corona nicht wie sonst üblich möglich. Deshalb soll die Gemeindeordnung so geändert werden, dass die Einreichung eines Bürgerbegehrens oder Einwohnerantrags auch später erfolgen kann. Gemeinden sollen in ihrer Hauptsatzung ab sofort selbst regeln können, dass bei Bürgerbegehren bzw. Einwohneranträgen eine dreimonatige Einreichungsfrist gilt. Solange sie auf eine solche Regelung in ihrer Hauptsatzung verzichten, gilt keine Einreichungsfrist, wie bereits heute generell in Bayern und Schleswig-Holstein.

Mit der Regelung des § 35 Absatz 3 Gemeindeordnung bzw. § 30 Absatz 3 Landkreisordnung soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es den Kommunen in Baden-Württemberg ermöglicht in ihren Hauptsatzungen die Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen bzw. Kreistagssitzungen zu regeln.

Live-Übertragungen von kommunalen Sitzungen tragen der technischen Entwicklung Rechnung sowie auch der Nutzung des Internets als wichtige Informationsquelle. Es ist nicht mehr zeitgemäß und zudem in Krisenzeiten wie aktuell auch nicht praktikabel und sinnvoll, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz darüber gewahrt werden soll, dass die Bürgerinnen und Bürger ins Rathaus kommen, um eine kommunale Sitzung verfolgen zu können.

Bislang ist eine Übertragung nur dann möglich, wenn dem kein Ratsmitglied widerspricht. Nach der mit diesem Änderungsantrag angestrebten Regelung steht es den Kommunen frei, eine solche Regelung in ihre Hauptsatzung zu übernehmen. Wenn sie dies tut, dann hängt die Zulässigkeit von Film- und Tonaufnahmen und folglich auch die Live-Übertragung von Sitzungen von einer mehrheitlich beschlossenen Hauptsatzungsregelung ab und nicht mehr vom Einverständnis aller Räte. Die Rätin bzw. der Rat soll allerdings die Möglichkeit haben zu Beginn der Sitzung der Übertragung ihres bzw. seines Bildes und Wortes zu widersprechen. Dann werden Kamera und Mikrofon für diese Zeit abgeschaltet.

Anlage 2**Zu TOP 2
44. InnenA/06. 05. 2020****Landtag von Baden-Württemberg
16. Wahlperiode****Änderungsantrag****der Abgeordneten Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP****zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU
– Drucksache 16/8027****Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung
und anderer Gesetze**

Der Landtag wolle beschließen:

I. In Artikel 1 wird § 37 a Absatz 1 wie folgt gefasst:

„(1) Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass notwendige Sitzungen des Gemeinderats ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden können; dies gilt nur, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche telekommunikative Zuschaltung der Mitglieder möglich ist. Die telefonische Zuschaltung soll dabei nur erfolgen, wenn die Zuschaltung des jeweiligen Mitglieds über eine Videokonferenz nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand umzusetzen ist, wobei es Gemeinden freisteht, in diesen Fällen weitere Authentifizierungsinstrumente zur Überprüfung der Identität des Mitglieds einzuführen. Dieses Verfahren darf bei Gegenständen einfacher Art gewählt werden; bei anderen Gegenständen darf es nur gewählt werden, wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte. Schwerwiegende Gründe liegen insbesondere vor bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Seuchenschutzes, sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen oder wenn aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre. Bei öffentlichen Sitzungen nach Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung der telekommunikativen Zuschaltung in einen öffentlich zugänglichen, möglichst barrierefreien, Raum erfolgen, um den Öffentlichkeitsgrundsatz gemäß § 35 zu wahren. Die Gemeinden dürfen mit der Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Mitglieder bei Vorliegen von schwerwiegenden Gründen öffentliche Sitzungen nach Satz 1 zusätzlich im Internet übertragen.“

II. In Artikel 2 Nummer 2 wird § 32 a Absatz 1 wie folgt gefasst:

„(1) Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass notwendige Sitzungen des Kreistags, ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden können; dies gilt nur, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche telekommunikative Zuschaltung der Mitglieder möglich ist. Die telefonische Zuschaltung soll dabei nur erfolgen, wenn die Zuschaltung des jeweiligen Mitglieds über eine Videokonferenz nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand umzusetzen ist, wobei es den Landkreisen freisteht, in diesen Fällen weitere Authentifizierungsinstrumente zur Überprüfung der Identität des Mitglieds einzuführen. Dieses Verfahren darf bei Gegenständen einfacher Art gewählt werden; bei anderen Gegenständen darf es nur gewählt werden, wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte. Schwerwiegende Gründe liegen insbesondere vor bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Seuchenschutzes, sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen oder wenn aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre. Bei öffentlichen Sitzungen nach Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung

der telekommunikativen Zuschaltung in einen öffentlich zugänglichen, möglichst barrierefreien, Raum erfolgen, um den Öffentlichkeitsgrundsatz gemäß § 30 zu wahren. Die Gemeinden dürfen mit der Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Mitglieder bei Vorliegen von schwerwiegenden Gründen öffentliche Sitzungen nach Satz 1 zusätzlich im Internet übertragen.“

30. 04. 2020

Dr. Goll, Dr. Rülke, Karrais
und Fraktion

Begründung

Zu Abschnitt I: Artikel 1 (§ 37 a Absatz 1 Gemeindeordnung)

Auch wenn mit dem Gesetzesentwurf dauerhafte Änderungen der Gemeindeordnung erfolgen, so dient er doch in aller erster Linie der Ermöglichung der Arbeit des Gemeinderats für die – zeitlich begrenzte – Dauer der Infektionsschutzmaßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie. Die Gesetzesänderungen müssen daher der Lebenswirklichkeit und insbesondere auch den technischen Möglichkeiten im gesamten Land in der aktuellen Zeit und nicht in einem zukünftigen abstrakten Fall hinreichend Rechnung tragen und ermöglichen, dass Gemeinderatssitzungen möglichst effektiv stattfinden können. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die zusätzliche Möglichkeit von Telefonkonferenzen dringend geboten.

Der Gesetzesentwurf verlangt bislang in § 37 a Absatz 1 Halbsatz 2 die „zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz“. In der Einzelbegründung des Gesetzesentwurfs der Regierungsfractionen, Drucksache 16/8027, wird explizit klargestellt, dass damit reine Telefonkonferenzen ausgeschlossen sein sollen. Zum einen sei bei einer telefonischen Zuschaltung eine Identifikation des betreffenden Ratsmitglieds schwieriger. Daneben sei eine Wahrnehmung von Mimik und Gestik mit Blick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz und die Qualität der Debatten erforderlich. Das Erfordernis einer Videokonferenz dürfte vielerorts zu praktischen Schwierigkeiten in der Umsetzung führen und die kommunale Gremienarbeit unnötig erschweren.

Mit dem Änderungsantrag sollen daher alle Arten von „telekommunikativen Zuschaltungen“ zugelassen werden, insbesondere auch eine rein telefonische Teilnahme. Dies ist erforderlich, weil derzeit noch an zu vielen Orten im Land die Datenübertragung über das Internet eine Teilnahme in Form von Videokonferenzen nicht zulässt. Hinzu kommt, dass auch andernorts einzelne Mitglieder des Gemeinderats über keine ausreichend gute Internetverbindung oder technische Ausstattung verfügen, um an Videokonferenzen teilzunehmen. In solchen Fällen soll einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats auch eine telefonische Zuschaltung möglich sein, wobei durch Satz 2 sichergestellt wird, dass die Telefonkonferenz gegenüber einer Videokonferenz subsidiär ist.

Durch den zusätzlichen Verweis auf § 35 in Satz 5 wird ausdrücklich klargestellt, dass im Falle sämtlicher Arten von telekommunikativen Zuschaltungen, also auch rein telefonischer Teilnahme, der Öffentlichkeitsgrundsatz gewahrt wird, mithin also § 35 präzisiert wird.

Durch Satz 2 wird den Gemeinden auch das Recht eingeräumt, „weitere Authentifizierungsinstrumente zur Überprüfung der Identität des Mitglieds“ einzuführen. Eine Missbrauchsgefahr dürfte zwar bereits deswegen kaum bestehen, weil eine Identitätstäuschung sich in der Regel bereits über die den anderen Ratsmitgliedern gut bekannte Stimme unwahrscheinlich werden dürfte. Nunmehr erhalten die Gemeinden weitere Möglichkeiten, einen Identitätsmissbrauch zu vermeiden. Beispielsweise könnten die Gemeinden dem telefonisch zugeschalteten Mitglied im Vorfeld einen Code, eine Nummernliste ähnlich einer TAN-Liste oder ähnliches, zusenden, die dieser einmalig oder vor jeder einzelnen Abstimmung zur Authentifizierung verwenden könnte.

Satz 6 eröffnet den Gemeinden die zeitlich befristete Möglichkeit, für die Dauer des Vorliegens von schwerwiegenden Gründen im Sinne von Satz 3, öffentliche Sitzungen des Gemeinderats zusätzlich im Internet zu übertragen. Der Öffentlichkeitsgrundsatz bleibt dadurch unberührt, weil zugleich stets die Übertragung in einen öffentlichen zugänglichen Raum nach Satz 5 erfolgt. Allerdings erhält die interessierte Öffentlichkeit damit die Gelegenheit, eine Sitzung auch über das Internet zu verfolgen. Damit soll die Zahl der Zuschauer, die sonst alle in einem Raum die Sitzung verfolgen müssten, möglichst reduziert werden, was gerade aus Gründen des Infektionsschutzes geboten ist. Um dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung zu tragen, soll dies aber nicht verpflichtend erfolgen, sondern vom jeweiligen Gemeinderat mit einfacher Stimmenmehrheit beschlossen werden können.

Schließlich soll dem Grundsatz der Barrierefreiheit möglichst Rechnung getragen werden. Dazu soll bereits durch die Möglichkeit einer zeitgleichen Übertragung einer Sitzung im Internet nach Satz 6 die Notwendigkeit einer persönlichen Anwesenheit einer auf Barrierefreiheit angewiesenen Person als Zuschauer weitgehend entfallen. Im Übrigen soll die Übertragung nach Satz 5 in „möglichst barrierefreie“ Räume erfolgen. Dies gilt besonders dann, wenn eine zeitgleiche Übertragung einer Sitzung im Internet nach Satz 6 nicht stattfindet. Da die Räume nicht in jedem Fall, sondern nur „möglichst“ barrierefrei ausgestaltet werden sollen, kann davon bei einem unverhältnismäßig hohen Aufwand abgesehen werden. Dabei ist auch stets das vorrangige Ziel dieses Gesetzentwurfs zu beachten, die Arbeit kommunaler Gremien auch in Zeiten einer Pandemie wie durch COVID-19 möglichst effektiv zu gewährleisten.

Zu Abschnitt II: Artikel 2, (§ 32 a Absatz 1 Landkreisordnung)

Die Änderungen des § 32 a Absatz 1 Landkreisordnung entsprechen den Änderungen des § 37 a Absatz 1 Gemeindeordnung. Es wird daher auf die Begründung zu Abschnitt I verwiesen.

Anlage 3**Zu TOP 2
44. InnenA/06. 05. 2020****Landtag von Baden-Württemberg
16. Wahlperiode****Antrag****der Abgeordneten Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP****Entschließung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE
und der Fraktion der CDU
– Drucksache 16/8027****Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung
und anderer Gesetze**

Der Landtag wolle beschließen:
die Landesregierung zu ersuchen,

1. spätestens sechs Monate nach dem Ende der COVID-19-Pandemie als einen schwerwiegenden Grund im Sinne dieses Gesetzentwurfs, durch einen externen Auftragnehmer, vornehmlich eine Hochschule, eine Evaluation der mit diesem Gesetzentwurf geschaffenen weiteren Möglichkeiten zur Durchführung von kommunalen Gremiensitzungen vorzunehmen;
2. in die Evaluation insbesondere folgende Prüfungspunkte aufzunehmen:
 - Umfang der durchgeführten Gremiumssitzungen;
 - thematische Bandbreite der in diesen Sitzungen behandelten Punkte;
 - Umfang von rein telefonischen Teilnahmen beziehungsweise, soweit Abschnitt I und Abschnitt II des Änderungsantrags der Abgeordneten Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP – mehrheitlich abgelehnt werden sollten, wie oft Gremiumssitzungen nicht stattfinden konnten, weil die Durchführung einer Videokonferenz nicht für alle Mitglieder des jeweiligen Gremiums möglich war;
 - technische Umsetzung und Optimierungsbedarf, etwa bei der Qualität der Internetverbindung für Videokonferenz oder der Auswahl des geeigneten Dienstleisters für die Konferenz;
 - über die Inanspruchnahme dieses Angebots, gerade auch im Verhältnis zu einer persönlichen Anwesenheit der Zuschauer vor Ort, soweit die mit diesem Antrag begehrte Möglichkeit der zusätzlichen Übertragung ins Internet geschaffen werden sollte;
 - Vor- und Nachteile von dauerhaften digitalen Mitwirkungsangeboten für Mitglieder kommunaler Gremien, besonders auch im Hinblick auf eine größere Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit dem Ehrenamt.

30. 04. 2020

Dr. Goll, Dr. Rülke, Karrais
und Fraktion

Begründung

Unabhängig davon, ob der Gesetzentwurf mit den beehrten Änderungen der Unterzeichner unter Abschnitt I und Abschnitt II verabschiedet wird, oder nicht, stellt er eine Zäsur für die Möglichkeit der Arbeit kommunaler Gremien dar. Infolge der COVID-19-Pandemie wurden Digitalisierungsprozesse wesentlich beschleunigt. Nach dem Ende der Pandemie ist es daher erforderlich, zu überprüfen, inwieweit die neuen digitalen Möglichkeiten auch langfristig umgesetzt werden können. Hierzu wird mit dem Entschließungsantrag die Erstellung einer Evaluation durch einen externen Auftragnehmer angestrebt.

Die ehrenamtliche Mitarbeit in kommunalen Gremien geht mit einem großen zeitlichen Aufwand und räumlicher und körperlicher Präsenz einher. Gerade für bestimmte Gruppen ist es besonders schwierig, kommunales Ehrenamt mit Arbeit und Familie verträglich zu gestalten. Die jetzt gesammelten Erfahrungen sollten wissenschaftlich ausgewertet werden, um zu überprüfen, in welchem Umfang im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung weitere Formen der Mitarbeit etabliert werden können, um die Möglichkeiten ehrenamtlicher Mitwirkung zu stärken.



Landtag von Baden-Württemberg
Herrn Ausschussvorsitzenden
Karl Klein MdL
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

04.05.2020

Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU für ein Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze – Drucksache 16/8027

Ihr Schreiben vom 24.04.2020, Az. 2411 – InnenA

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Klein,

wir nehmen zum oben genannten Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

Wir begrüßen die Eröffnung der Möglichkeit, Gemeinderats- und Kreistagssitzungen in digitalen Formaten (Videositzungen u. ä.) durchführen zu können. Das gewählte parlamentarische Verfahren erachten wir als den dafür richtigen Legitimationsweg.

Die Städte, Gemeinden und Landkreise werden sich für Videositzungen nur entscheiden, wenn sie deren ordnungsgemäße Durchführung sicherstellen können. Beschlüsse, die in solchen Sitzungen gefasst werden, müssen einer rechtlichen Überprüfung gegebenenfalls standhalten.

Gemeinsam mit unseren Mitgliedskommunen haben wir uns vor diesem Hintergrund mit den einzelnen Elementen des Gesetzentwurfs intensiv auseinandergesetzt. Das Ergebnis unserer Analyse und daraus resultierender Vorschläge stellen wir nachfolgend dar.

1. Zu den beiden vorgesehenen Ausgangsvoraussetzungen für Videositzungen

1.1 Variante 1: Die Videositzung muss notwendig sein. Es werden ausschließlich Gegenstände einfacher Art gemäß § 37 Abs. 1 Satz 2 GemO bzw. § 32a LKrO behandelt – also Gegenstände, über die auch durch Offenlegung oder im schriftlichen bzw. elektronischen Verfahren entschieden werden kann.

Der Terminus „notwendige Sitzung“ ist neu. Nicht notwendige Sitzungen finden im Grunde ohnedies nicht statt. Welche Bedeutung soll ihm zukommen?

Über Gegenstände einfacher Art kann nach § 37 Abs. 1 Satz 2 GemO bzw. neu durch § 32 Abs. 2 LKrO auch durch Offenlegung oder im schriftlichen Verfahren entschieden werden. Insofern könnte eine Unsicherheit dahingehend entstehen, dass eine Videositzung per se zunächst als nicht notwendig anzusehen ist, sondern ggf. erst wenn sich im schriftlichen bzw. elektronischen Verfahren



Widerspruch erhebt und daher keine Entscheidung zustande kommt. Wir verstehen die Intention des Gesetzentwurfs so, dass die Videositzung eine zusätzliche, gleichrangige Möglichkeit für die Herbeiführung einer Beschlussfassung über Gegenstände einfacher Art eröffnen soll. Dies bedeutet, dass bei Gegenständen einfacher Art nunmehr drei Alternativen möglich werden: eine Präsenzsitzung, eine Videositzung oder das schriftliche Verfahren bzw. elektronische Verfahren nach § 37 Abs. 1 Satz 2 GemO bzw. § 32 Abs. 2 LKrO neu. Die Festlegung, welche Alternative gewählt wird, obliegt dem Vorsitzenden des Gemeinderats- bzw. Kreistags. Wir regen an, diese Gleichrangigkeit zumindest in der Gesetzesbegründung klarzustellen.

Ggf. wäre auch zu erwägen, den Begriff „notwendig“ zu streichen, um gerade zu vermeiden, dass die Möglichkeit einer Videositzung nur genutzt werden kann, wenn ein Beratungsgegenstand nicht verschoben werden kann.

Die Regelung des § 37 Abs. 1 Satz 2 GemO bzw. neu § 32 Abs. 2 LKrO, wonach Beschlüsse nicht zustande kommen, wenn ein Ratsmitglied widerspricht, darf für Videositzungen nicht gelten. Wir bitten um, eine entsprechende Klarstellung.

1.2 Variante 2: Die Videositzung muss notwendig sein. Es werden nicht (ausschließlich) Gegenstände einfacher Art gemäß § 37 Abs. 1 Satz 2 GemO bzw. § 32 Abs. 2 LKrO behandelt. Eine Sitzung gemäß aktueller Fassung der Gemeindeordnung (Präsenzsitzung) zu diesen Gegenständen kann aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden.

- Siehe auch oben zu Variante 1: Der Terminus „notwendige“ sollte entfallen. Dies insbesondere bei Gegenständen nicht einfacher Art, da auch und insbesondere in Krisenzeiten die Handlungsfähigkeit der kommunalen Hauptorgane von großer Bedeutung ist.
- Ob „schwerwiegende Gründe“ eine Präsenzsitzung verhindern, lässt sich immer nur aus der Situation heraus beurteilen. Zudem handelt es sich um einen in diesem Zusammenhang neuen, unbestimmten Rechtsbegriff. Die Bewertung der Frage, ob schwerwiegende Gründe in diesem Rechtssinne vorliegen, ist für den Fall nachträglicher gerichtlicher Überprüfung von Entscheidungen in Videositzungen daher mit rechtlichen Risiken verbunden. Deren Tragweite kann sehr groß sein, etwa bei Bebauungsplanbeschlüssen. Die Berücksichtigung dieser Tragweite kann zur Unterlassung von Videositzungen führen, obwohl sie das geeignete Format wären.

Um dies zu verhindern und allseitig für Rechtssicherheit zu sorgen, soll hinsichtlich der Voraussetzung „schwerwiegende Gründe“ eine Auffangregelung in § 37a GemO bzw. § 32a LKrO aufgenommen werden. Vorschlag: „Liegen die Voraussetzungen entgegen der Annahme der Gemeinde/Landkreis nicht vor, berührt dies die Ordnungsmäßigkeit der Einberufung, Leitung und Durchführung der Sitzung nicht.“

- Zu klären ist, ob sich der Begriff „Sitzung“ auf eine reguläre Sitzung oder eine Notfallsitzung nach § 34 Abs. 2 GemO und auch auf Sitzungen aufgrund Beschlussunfähigkeit nach § 37 GemO Abs. 2 bis 4 erstreckt. Die Kommunalen Landesverbände gehen davon aus, dass unter den Voraussetzungen des neuen § 37a GemO Videositzungen auch für sog. Notfallsitzungen nach § 34 Abs. 2 sowie für Sitzungen aufgrund Beschlussunfähigkeit nach § 37 Absätze 2 bis 4 GemO



ermöglicht werden. Es wäre nicht schlüssig, wenn der Anwendungsbereich der Neuregelung gerade für solche Sitzungen eingeschränkt wäre und die Präsenzsitzung vor Videositzungen Vorrang haben würde.

Wir verstehen die Intention des Gesetzentwurfs zudem auch an dieser Stelle so, dass die Option der Videositzungen jedenfalls nicht nachrangig zur Möglichkeit dieser Formen der Gemeinderatssitzungen zum Zuge kommen soll. Wir regen auch diesbezüglich eine Klarstellung dahingehend an, dass die Videositzung in den genannten Anwendungsfällen zu den bereits etablierten Möglichkeiten der Gemeindeordnung gleichrangig ist.

- Die Rechtsbedeutung der Formulierung "wenn aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre." könnte ggf. missverständlich wirken. Grundsätzlich ist eine solche Formulierung als Auffangtatbestand zu begrüßen, allerdings sollte dringend vermieden werden, dass dadurch nicht gewünschte Unklarheiten begründet werden. Der Gesetzgeber sollte deshalb in der Gesetzesbegründung klarstellen, dass die Voraussetzungen für das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters nach § 43 Abs. 4 GemO von der Neuregelung unberührt bleiben.

2. Zu den vorgesehenen Durchführungsvoraussetzungen für Videositzungen

2.1 Die Videositzung muss zeitgleich in Bild und Ton übertragen werden.

Eine Präzisierung sollte in der Gesetzesbegründung dahingehend erfolgen, was „zeitgleich“ bedeutet. Müssen alle anwesenden Ratsmitglieder zeitgleich auf den Bildschirmen erscheinen? Vorhandene Videokonferenztechnik ermöglicht dies für besonders große Gremien derzeit kaum.

2.2 Bei öffentlichen Videositzungen muss die zeitgleiche Übertragung in Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum erfolgen.

Ist damit ein geschlossener Raum gemeint oder kann die Übertragung beispielsweise auch auf den öffentlichen Raum Marktplatz erfolgen? In Zeiten wie der aktuellen Corona-Pandemie wäre eine Open-Air-Übertragung die bessere Alternative. Eine Präzisierung und Klarstellung ist erforderlich.

Zur Sicherung der Sitzungsöffentlichkeit wird die Übertragung in einen öffentlichen Raum verlangt, in dem etwaige Zuschauer*innen physisch präsent sind. Die Ratssitzung selbst findet aus schwerwiegenden Gründen ohne physische Präsenz der Ratsmitglieder als Videositzung statt.

Wir bitten das Land, Praxiserfahrungen mit dieser Bestimmung zeitnah nach Bewältigung der Coronakrise mit den Kommunalen Landesverbänden zu evaluieren. Dabei sollten zugleich Alternativen bzw. zusätzliche Varianten zur Sicherung der Sitzungsöffentlichkeit erörtert werden, insbesondere die Übertragung von Videositzungen ins Internet.



2.3 Die technischen Anforderungen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Videositzung einschließlich Beratung und Beschlussfassung sind einzuhalten.

Die Einhaltung dieser Sicherstellungspflichten kann die Kommunalverwaltung nur mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln gewährleisten. Störungen außerhalb ihres Wirkungsbereichs wie z. B. der zeitweise Ausfall von Internetverbindungen bei der Stadt oder einzelnen Ratsmitgliedern bzw. zeitweilige Akkuausfälle bei einzelnen Ratsmitgliedern kann sie hingegen nicht verhindern. Datenschutzrechtliche Bedenken gegen verwendete Videokonferenztechnik können z. B. erst nach Konferenzdurchführung offenbar werden.

Eine Fehlerfolgenregelung, die die Gültigkeit gefasster Beschlüsse sichert, ist für solche Fälle daher erforderlich. Zu vermeiden ist ferner, dass rechtswirksame Beschlüsse durch Ratsmitglieder verhindert werden, in dem sie erklären, wegen technischer Probleme sei ihnen die Mitwirkung bei Tagesordnungspunkten nicht möglich gewesen. Dies kann durch Verankerung einer Rügeobligiertheit erfolgen. Jedes Ratsmitglied hätte demnach den Vorsitzenden in der Sitzung unverzüglich zu unterrichten, falls ihm die Mitwirkung an einer laufenden Sitzung aus technischen Gründen (temporär) nicht möglich ist. Ansonsten müsste sein Fehlen bei der Abstimmung irrelevant sein.

2.4 Die Durchführung nichtöffentlicher Videositzungen ist möglich.

Die Einhaltung der Datenschutz- und Geheimhaltungspflichten der Ratsmitglieder lässt sich in nichtöffentlichen Videositzungen durch die Kommunalverwaltung nicht sicherstellen. Insbesondere können auch Mitschnitte von Sitzungen technisch nicht verhindert werden.

Eine Fehlerfolgenregelung, die die Gültigkeit gefasster Beschlüsse sichert, ist für solche Fälle daher erforderlich.

2.5 Wahlen dürfen in Videositzungen generell nicht durchgeführt werden.

Siehe dazu die Ausführungen unter Ziffer 3.5.

2.6 Ab Inkrafttreten der Gemeindeordnungs- und Landkreisordnungsänderung sind die neuen Bestimmungen bis 31.12.2020 unmittelbar anwendbar. Videositzungen sind unter den gesetzlichen Voraussetzungen daher möglich. Ab 01.01.2021 bedarf es für die Durchführung von Videositzungen einer Hauptsatzungsregelung.

Es gibt durchaus Gründe für das Hauptsatzungserfordernis (Betonung des Ausnahmecharakters von Videokonferenzen, Stärkung der Selbstorganisation). Bei Abwägung aller Gesichtspunkte kommen wir jedoch zu dem Ergebnis, dass sie hier keine örtliche Ermächtigung in der Hauptsatzung erfordern. Schließlich greifen auch die sonstigen Durchführungsgrundsätze für Gemeinderatssitzungen direkt aus dem Gesetz. Trotz des Umstandes, dass die Anwesenheit der Gremiumsmitglieder zu den wesentlichen kommunalverfassungsrechtlichen Grundsätzen zählt und das Selbstorganisationsrecht der Gemeinde tangiert ist, ist es rechtlich nicht vollständig konsequent, wenn jeder Gemeinderat nochmals selbst entscheiden muss, ob unter bestimmten Bedingungen auf eine körperliche Anwesenheit der Gemeinderatsmitglieder verzichtet werden soll. Dies insbe-



sondere deshalb, da der Anwendungsbereich dieser Norm nur auf Ausnahmefälle bzw. einfache Sachverhalte ausgerichtet ist.

Sollte die Vorgabe einer Hauptsatzungsregelung dennoch in das Recht Eingang finden: Per Hauptsatzungsänderung kann der Gemeinderat bzw. Kreistag für die Zeit ab 2021 beschließen, dass Videositzungen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen durchgeführt werden können. Diese Entscheidung kann und darf aber keine Automatik auslösen, wonach dieses Format bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen auch gewählt werden muss. Klargestellt werden sollte deshalb in der Gesetzesbegründung, dass die Festlegung des Sitzungsortes und damit auch des Sitzungsformats stets eine Entscheidung des/der OB/BM/LR ist, die im Zuge der Sitzungseinberufung getroffen wird.

3. Ergänzend

3.1 Umgang mit befangenen Gemeinde- und Kreisräten

§ 18 Abs. 5 GemO bzw. § 14 Abs. 5 LKrO regeln, dass ein befangenes Mitglied des Gremiums die Sitzung verlassen muss. In nichtöffentlicher Sitzung hat das befangene Mitglied des Gremiums den Raum zu verlassen, in öffentlicher Sitzung kann das befangene Mitglied im Zuhörerraum verbleiben, „da es wie jeder beteiligte Bürger das Recht hat, bei Verhandlungen zuzuhören; behält er jedoch seinen Sitz im Kollegium bei, treten auch wenn er an der Beratung und Abstimmung nicht teilnimmt, die Rechtsfolgen des § 18 Abs. 6 GemO ein.“ (Kommentar Kunze/Bronner/Katz zur Gemeindeordnung zu S 18 Rd. Nr. 24).

Während bei einer nichtöffentlichen Sitzung das befangene Mitglied sich zur Dokumentation des Verlassens des Sitzungsraums ausloggen kann, ist dies bei einer öffentlichen Sitzung nicht möglich, da es weiterhin die Möglichkeit haben muss, der Sitzung folgen zu können. Ein Wechsel in den Zuschauerraum ist nicht möglich, da sich das Mitglied nicht im Sitzungssaal befindet. Nach den Vorgaben des VGH Baden-Württemberg muss „in Ermangelung eines auf sonstige Weise vom Bereich des Gemeinderatskollegiums äußerlich eindeutig abgegrenzten Zuhörerbereichs“ mindestens durch eine „geringe Entfernung vom Sitzungstisch und der Mitnahme seines Stuhles das „Verlassen“ der Sitzung im Sinne des § 18 Abs. 5 GemO hinreichend deutlich dokumentiert werden“ (VGH BW, Urteil vom 23.02.2001, Aktenzeichen: 3 S 2574/99).

Es wird vorgeschlagen für die elektronische Sitzung als Analogie, dass zumindest das Mitglied des Gremiums das Blickfeld der Kamera verlassen muss. Aus diesem Grund sollten § 18 Abs. 5 GemO bzw. § 14 Abs. 5 LKrO um nachfolgenden Satz 2 ergänzt werden: „In einer Sitzung nach § 37a Absatz 1 Satz 1 [§ 32 a Absatz 1 Satz 1 LKrO] gilt die öffentliche Sitzung als verlassen, wenn die Person in der Videokonferenz nicht mehr zu sehen ist und in nichtöffentlicher Sitzung, wenn diese zudem dem Verlauf der Sitzung nicht mehr folgen kann.“ Ergänzend sollte bei nichtöffentlichen Sitzungen das jeweils eingesetzte System erkennbar machen, dass ein befangenes Mitglied nicht an der Sitzung teilnimmt bzw. eingeloggt ist.



3.2. Anwendung der neuen Vorschriften auf Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften

Durch Änderung des § 15 GKZ sollen Verbandsversammlungen von Zweckverbänden auch als Videositzungen zulässig sein, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Dies wurde von kommunaler Seite angeregt und wird grundsätzlich begrüßt. Über die Verweisung in § 60 Abs. 1 GemO sind damit auch Verbandsversammlungen von Gemeindeverwaltungsverbänden sowie Gemeinsame Ausschüsse von vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften erfasst. Auch hier gilt, dass es rechtlich nicht erforderlich scheint, die Möglichkeit einer Videositzung in der Verbandssatzung bzw. in der Vereinbarung zu regeln. Die Zulässigkeit sollte sich auch diesbezüglich direkt aus dem Gesetz ergeben.

3.3. Anwendungsbereich

§ 37a GemO sollte der Vollständigkeit halber auch für Sitzungen von Beiräten des Gemeinderats, Bezirksbeiräten und Jugendgemeinderäten anwendbar sein.

3.4. Konkrete Abwicklung

Es werden Hinweise zur rechtssicheren Durchführung von Videositzungen erbeten. Dazu zählt auch die Klarstellung, dass es nur ein Entweder-oder geben kann. Also nicht die Hälfte des Gremiums anwesend, die andere per Video zugeschaltet (Hybridsitzung).

3.5. Offene Wahlen in Videositzungen durchführen können

Das Ausschließen von Wahlen in Videositzungen ist schlüssig, soweit es tatsächlich zu geheimen Stimmabgaben im Sinne von § 37 Abs. 1 Satz 1 GemO bzw. § 32 Abs. 7 (bzw. 8) LKrO kommt.

Die Option der Durchführung einer offenen Wahl, wenn dem kein Ratsmitglied widerspricht (§ 37 Abs. 7 Satz 1 GemO), sollte aber nach Möglichkeit auch für Videositzungen eröffnet bleiben. In der Praxis werden viele Entscheidungen, bei denen es sich im Rechtssinne um Wahlen handelt, in dieser Weise getroffen. Dies gilt beispielsweise für Wahlen mit nur einem Kandidaten sowie bei Ernennungen und Beförderungen Bediensteter (Kunze/Bronner/Katz, GemO-Kommentar, § 37 GemO, Rn 39). Wir bitten, die Ergänzung des Gesetzentwurfs um eine Bestimmung zu prüfen, die es den Kommunen eröffnet, Wahlen auf die Tagesordnung von Videositzungen zu setzen und in solchen Sitzungen offen durchzuführen, sofern dem kein Ratsmitglied widerspricht. Ein aktuelles Beispiel wäre die Aufstellung der Vorschlagsliste für die Wahl der ehrenamtlichen Verwaltungsrichter beim Verwaltungsgericht. Im Falle des Widerspruchs eines Ratsmitglieds müsste die Durchführung der geheimen Wahl in einer nachfolgenden Präsenzsitzung stattfinden.

Aus unserer Sicht sollte der neue § 32a LKrO unter Absatz 2 zusätzlich auch die Wahl des Landrats im Sinne von § 39 Abs. 5 LKrO umfassen. Dafür spricht insbesondere der Umstand, dass die Wahlregularien dort andere sind.



3.6. Andere Sitzungsformate

Kommunen verwendeten in Zeiten der Coronakrise hybride Sitzungsformate. Ratsmitglieder waren in Sitzungen demnach physisch in einer Anzahl präsent, die die Beschlussfähigkeit des Gremiums sicherte. Die anderen Ratsmitglieder waren per Videokonferenz zugeschaltet, allerdings ohne (formales) Stimmrecht. Die Zulassung solcher Hybridformate wurde von diesen Kommunen gewünscht.

Wir bitten, dieses und ggf. weitere alternative Sitzungsformate nach Bewältigung der Coronakrise mit den Kommunalen Landesverbänden zu erörtern. Es gibt innerhalb der Städte, Gemeinden und Landkreise noch kein belastbares Meinungsbild dazu.

3.7. Begriff „Infektionsschutz“ anstatt „Seuchenschutz“

In § 37a GemO und § 32a LKrO Abs. 1 Satz 3 sollte der Begriff „Seuchenschutzes“ durch „Infektionsschutzes“ ersetzt werden. Das Bundes-Seuchengesetz vom 18. Juli 1961 wurde am 1. Januar 2001 durch das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) abgelöst.

3.8. Begriff „beratende Ausschüsse“ in Gesetzesbegründung

In der Gesetzesbegründung der Landtagsdrucksache 16/8027 ist auf Seite 8 aufgeführt: „Über die Verweisungen in § 39 und § 41 gelten die Regelungen auch für beratende und vorberatende Ausschüsse.“ Über die Verweisungen gelten die Regelungen jedoch für die beschließenden und beratenden Ausschüsse. Dies sollte richtig gestellt werden, um Irritationen auszuschließen.

3.9. Sitzungsentschädigung

Es liegen bereits mehrere Anfragen von Gemeinden bzgl. der Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit bei Umlaufverfahren vor. Aus unserer Sicht ist es empfehlenswert in die Begründung mit aufzunehmen, ob und wie Umlaufverfahren zu werten bzw. zu entschädigen sind.

3.10. Anpassung der Bestimmungen zur Sitzungsöffentlichkeit bei Präsenzsitzungen

Es sollte eine klarstellende Regelung in § 35 GemO und § 30 LKrO aufgenommen werden, wonach die Sitzungsöffentlichkeit bei Präsenzsitzungen durch zeitgleiche Übertragung in Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum hergestellt ist, sofern die Präsenzsitzung auch als Videositzung stattfinden könne, weil die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind.

Mit freundlichen Grüßen

Gudrun Heute-Bluhm
Oberbürgermeisterin a. D.
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Roger Kehle
Präsident

Dr. Alexis v. Komorowski
Hauptgeschäftsführer



Sparkassenverband Baden-Württemberg, Postfach 10 54 63, 70047 Stuttgart

Ressort Grundsatz, Recht,
Personal und Verwaltung

Herrn
Karl Klein MdL
Vorsitzender des Ausschusses für
Inneres, Digitalisierung und Migration
Landtag von Baden-Württemberg
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

28. April 2020/AB

Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der CDU
- Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und
anderer Gesetze
- Drucksache 16/8027

Sehr geehrter Herr Klein,

vielen Dank für die Übersendung des Gesetzesentwurfes und die Möglichkeit, diesen mit Blick auf die Bedürfnisse unserer Sparkassen einer Durchsicht unterziehen zu können.

Wir begrüßen es, dass es auch unseren Sparkassen zukünftig ermöglicht werden soll, insbesondere in Zeiten wie den vorliegenden, die Sitzungen der Organe Verwaltungsrat und Kreditausschuss sowie der Trägerversammlungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum in Form einer Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchführen zu können.

Nach Artikel 4, Ziffer 2 des Gesetzesentwurfes (Neufassung des § 20 Abs. 1 SpG) soll für den Verwaltungsrat lediglich § 37a Absatz 1 **Satz 1** GemO gelten. Im Umkehrschluss erlangen somit die **Sätze 2 bis 4** des § 37a Abs. 1 GemO für die Sparkassenorgane Verwaltungsrat und Kreditausschuss keine Geltung.

Voraussetzung für Videokonferenzen dieser Organe wäre somit allein das Kriterium „Vorliegen einer *notwendigen* Sitzung“ im Sinne des Satzes 1. Die in den Sätzen 2 und 3 beschriebenen Anforderungen (keine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung aus schwerwiegenden Gründen möglich, wie z.B. bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Seuchenschutzes, sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen oder Unzumutbarkeit) wären hingegen für die Durchführung einer Videokonferenz irrelevant.

Sparkassen-Finanzgruppe

Sparkassen Landesbank Baden-Württemberg
LBS Südwest SV Sparkassenversicherung
DekaBank Deutsche Leasing Sparkassen-Stiftungen

Weiterer Standort:
Sparkassenakademie
Pariser Platz 3 A
70173 Stuttgart
www.spk-akademie.de

Sparkassenverband
Baden-Württemberg
Am Hauptbahnhof 2
70173 Stuttgart
www.sv-bw.de

- 2 -

Die vorgesehene Gesetzesfassung würde somit eine Abkehr des bislang obligatorischen und auch bewährten „Gleichklangs“ der Regelungen der Gemeindeordnung für Gemeinden/Landkreise einerseits und unseren Sparkassen andererseits (sofern das Sparkassengesetz auf die Gemeindeordnung verweist) bedeuten. Wir gehen jedoch davon aus, dass dies vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt ist, zumal auch die Gesetzesbegründung keine entsprechenden Hinweise für eine abweichende Behandlung enthält.

Mit dem Innenministerium (Referat 24, Sparkassenwesen, Herrn Dr. Pope) konnten wir unsere vorstehenden Überlegungen zwischenzeitlich ebenfalls erörtern. Das Innenministerium teilt insoweit unsere rechtliche Bewertung.

Wir erlauben uns daher folgende, alternative Formulierung des Artikels 4 Ziffer 2 des Gesetzesentwurfes zur Diskussion zu stellen (Änderung fettgedruckt):

2. § 20 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für den Verwaltungsrat gelten §§ 37, 37a Absatz 1 **Sätze 1 – 3**, Absatz 2 und 3 und § 43 Absatz 2 der Gemeindeordnung entsprechend mit der Maßgabe, dass ...“.

Ein Verweis auf § 37a Absatz 1 **Satz 4** GemO kann nicht erfolgen, da die Sitzungen der Sparkassenorgane Verwaltungsrat und Kreditausschuss grundsätzlich nicht öffentlich durchzuführen sind.

Weitere Anmerkungen zu dem Gesetzesentwurf bestehen unsererseits nicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Harry ~~Streib~~