

## **Antrag**

**der Abg. Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration**

### **Digitale Gemeinderatssitzungen im Land**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie viele Sitzungen der Gemeinderäte auf Grundlage von § 37 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Gemeindeordnung und der Kreistage auf Grundlage von § 32 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Landkreisordnung (also: Befassung mit Gegenständen nicht-einfacher Art) seit dem Inkrafttreten dieser Vorschriften stattfanden, wobei für den Fall, dass keine Erfassung für das gesamte Land erfolgt, zumindest ohne Anspruch auf Vollständigkeit um eine Auflistung sämtlicher dem Innenministerium bekannter Fälle gebeten wird;
2. in welchem Zeitraum aufgrund der Covid-19-Pandemie ein schwerwiegender Grund im Sinne des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung vorlag;
3. inwieweit gegenwärtig in einzelnen Landesteilen oder im gesamten Land die Voraussetzungen des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung vorliegen;
4. inwieweit sie beabsichtigt, die Gemeinden und Landkreise darüber zu informieren, wann schwerwiegende Gründe im Sinne des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung vorliegen;
5. inwieweit es für das Vorliegen eines schwerwiegenden Grundes im Sinne des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung von Bedeutung ist, ob einzelne oder mehrere Mitglieder des Gremiums nach der Vorlage eines entsprechenden Attests vom Tragen einer Schutzmaske befreit sind, zugleich aber andere Gremiumsmitglieder zu einer Covid-19-Risikogruppe gehören;
6. inwieweit § 37 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Landkreisordnung auch die Durchführung von Hybridsitzungen erlaubt, bei denen einzelne Teilnehmer im Sitzungssaal anwesend sind und andere digital zugeschaltet sind;

7. wie Regelungen ausgestaltet werden können, damit bei Hybridsitzungen ein Stimmrecht und somit das volle Mandat wahrgenommen werden können;
8. welche Rechtsfolgen für die Wirksamkeit der Beschlüsse resultieren, wenn ein digital zugeschaltetes Gremiumsmitglied aufgrund von technischen Schwierigkeiten plötzlich nicht mehr an einer Sitzung teilnehmen kann;
9. wie viele Gemeinden und Landkreise zwischenzeitlich eine Änderung der Hauptsatzung im Sinne von § 37 a Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung durchgeführt haben, wobei für den Fall, dass keine Erfassung für das gesamte Land erfolgt, um eine Auflistung sämtlicher dem Innenministerium bekannter Fälle gebeten wird;
10. ob sie mit Blick auf die mutmaßlich hohe Zahl von Gemeinden und Kreistagen im Land, die eine Änderung der Hauptsatzung im Sinne von § 37 a Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung bislang nicht durchgeführt haben, gesetzlichen Korrekturbedarf sieht, um die Durchführung der Sitzungen auch ab dem 1. Januar 2021 zu gewährleisten;
11. ob es aus ihrer Sicht mit Blick auf die mutmaßlich hohe Zahl von Gemeinden und Kreistagen im Land, die eine Änderung der Hauptsatzung im Sinne von § 37 a Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung bislang nicht durchgeführt haben, im Nachhinein nicht sachgerechter gewesen wäre, anstelle der zwingenden Änderung der jeweiligen Hauptsatzung die Durchführung von digitalen Ratssitzungen durch eine entsprechende Fassung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung generell zu ermöglichen.

03.11.2020

Dr. Goll, Dr. Rülke, Weinmann, Dr. Timm Kern,  
Haußmann, Brauer, Fischer, Dr. Schweickert FDP/DVP

### Begründung

Durch die steigenden Infektionszahlen rückt die Frage der Durchführung digitaler Gremiumssitzungen erneut in den Fokus. Mit dem Antrag soll eruiert werden, inwieweit diese Möglichkeiten bislang angenommen wurden und an welcher Stelle noch Defizite bestehen.

## Stellungnahme

Mit Schreiben vom 27. November 2020 Nr. IM2-22-3/1 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

*1. wie viele Sitzungen der Gemeinderäte auf Grundlage von § 37 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Gemeindeordnung und der Kreistage auf Grundlage von § 32 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Landkreisordnung (also: Befassung mit Gegenständen nicht-einfacher Art) seit dem Inkrafttreten dieser Vorschriften stattfanden, wobei für den Fall, dass keine Erfassung für das gesamte Land erfolgt, zumindest ohne Anspruch auf Vollständigkeit um eine Auflistung sämtlicher dem Innenministerium bekannter Fälle gebeten wird;*

Zu 1.:

Die Durchführung von Gemeinderatssitzungen auf Grundlage von § 37 a der Gemeindeordnung (GemO) und von Kreistagssitzungen auf Grundlage von § 32 a der Landkreisordnung (LKrO) wird – wie auch andere Sitzungen kommunaler Gremien – statistisch nicht erfasst. Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hat eine Umfrage bei den Rechtsaufsichtsbehörden (Regierungspräsidien und Landratsämter) durchgeführt. Danach sind folgende Sitzungen bekannt, die als Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchgeführt worden sind (Stand 16. November 2020):

Gemeinderat Bietigheim (Datum unbekannt),  
Gemeinderat Dettingen an der Erms am 28. Mai und 9. Juni 2020,  
Gemeinderat Obernheim am 18. Mai 2020,  
Gemeinderat Sindelfingen am 3. November 2020,  
Gemeinderat Schwarzach (Datum unbekannt),  
Gemeinderat Tübingen am 14. Mai, 2. Juli, 27. Juli, 1. Oktober und 22. Oktober 2020,  
Gemeinderat Wiesloch seit Mai 2020 (Hybridsitzungen),  
Kreistag Biberach am 6. Oktober 2020,  
Kreistag Tübingen am 4. November 2020.

Wegen der verhältnismäßig niedrigen Infektionszahlen im Sommer wurde von diesem Instrumentarium weniger Gebrauch gemacht. Nachdem das Infektionsgeschehen stark zugenommen hat, wird der Bedarf voraussichtlich steigen.

2. *in welchem Zeitraum aufgrund der Covid-19-Pandemie ein schwerwiegender Grund im Sinne des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung vorlag;*
3. *inwieweit gegenwärtig in einzelnen Landesteilen oder im gesamten Land die Voraussetzungen des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung vorliegen;*
4. *inwieweit sie beabsichtigt, die Gemeinden und Landkreise darüber zu informieren, wann schwerwiegende Gründe im Sinne des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung vorliegen;*
5. *inwieweit es für das Vorliegen eines schwerwiegenden Grundes im Sinne des § 37 a Absatz 1 Satz 3 der Gemeindeordnung von Bedeutung ist, ob einzelne oder mehrere Mitglieder des Gremiums nach der Vorlage eines entsprechenden Attests vom Tragen einer Schutzmaske befreit sind, zugleich aber andere Gremiumsmitglieder zu einer Covid-19-Risikogruppe gehören;*

Zu 2. bis 5.:

Sitzungen der kommunalen Gremien sind auch nach § 1 a Absatz 3 Satz 3 i. V. m. § 10 Absatz 4 der Corona-Verordnung weiterhin zulässig. Dies schließt jedoch das Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 a GemO (bzw. § 32 a LKrO) nicht aus. Ein schwerwiegender Grund kann sich nach § 37 a Absatz 1 Satz 3 GemO gerade auch aus „Gründen des Seuchenschutzes“ ergeben und wird freilich bei dem derzeitigen Infektionsgeschehen der Corona-Pandemie regelmäßig zu bejahen sein. Ob eine Sitzung i. S. v. § 37 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 GemO (bzw. § 32 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 LKrO) andernfalls, d. h. mit persönlicher Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum, aus diesem Grund nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte, lässt sich hingegen nicht allgemein oder für das ganze Land einheitlich feststellen, sondern hat für den Gemeinderat der Bürgermeister (bzw. für den Kreistag der Landrat) jeweils für den konkreten Einzelfall vor Ort zu prüfen und zu bewerten. Dabei sind neben dem aktuellen Infektionsgeschehen auch alle weiteren Umstände des konkreten Falles zu berücksichtigen. Dazu gehört etwa die Frage der Beschlussfähigkeit, die gefährdet sein kann, wenn Mitglieder des Gremiums aufgrund von Erkrankungen oder im Falle einer erforderlichen Quarantäne an der vorgesehenen Sitzung nicht teilnehmen dürfen oder zu einer Risikogruppe gehören und sich deshalb an einer Teilnahme hindern sehen. In diesem Zusammenhang ist auch in die Erwägungen miteinzubeziehen, dass es zu einem Zusammentreffen von Mitgliedern, die nicht verpflichtet sind, eine Alltagsmaske zu tragen, und solchen Mitgliedern, die zu einer Risikogruppe zählen, kommen und wie dieser Situation ggf. Rechnung getragen werden kann. Ebenso ist zu berücksichtigen, ob es vor Ort möglich ist, geeignete Räumlichkeiten zu finden, die unter Berücksichtigung des Infektionsschutzes ein Zusammenkommen des Gremiums unter Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit erlauben.

Eine weitergehende Information der Gemeinden und Landkreise durch die Landesregierung darüber, wann konkret schwerwiegende Gründe i. S. v. § 37 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Satz 3 GemO (bzw. § 32 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Satz 3 LKrO) vorliegen, ist angesichts der jeweils vor Ort zu treffenden Einzelfallentscheidung nicht angezeigt. Auf die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten hat das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration die Gemeinden und Landkreise bereits im Mai über die kommunalen Landesverbände und die Regierungspräsidien hingewiesen. Den Gemeinden und Landkreisen stehen im Übrigen bei rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung von § 37 a GemO bzw. § 32 a LKrO allgemein sowie zu konkreten Einzelfällen die Kommunalaufsichtsbehörden als Ansprechpartner zur Seite.

6. *inwieweit § 37 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 der Landkreisordnung auch die Durchführung von Hybridsitzungen erlaubt, bei denen einzelne Teilnehmer im Sitzungssaal anwesend sind und andere digital zugeschaltet sind;*
7. *wie Regelungen ausgestaltet werden können, damit bei Hybridsitzungen ein Stimmrecht und somit das volle Mandat wahrgenommen werden können;*

Zu 6. und 7.:

Das Innenministerium hat bereits in den Hinweisen zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kommunalwahl- und Kommunalverfassungsrecht vom 20. Mai 2020 klargestellt, dass sogenannte Hybridsitzungen vom Gesetz nicht ausgeschlossen und damit unter den Voraussetzungen des § 37 a GemO und des § 32 a LKrO grundsätzlich möglich sind. Von den Gemeinden und Landkreisen sind auch bei dieser Sitzungsform in eigener Verantwortung geeignete technische Vorkehrungen zu treffen, um eine ordnungsgemäße Sitzung zu gewährleisten. Sofern eine Gemeinde oder ein Landkreis ggf. Hybridsitzungen durchführen möchte, kann dies in die ohnehin zu schaffende Hauptsatzungsregelung mit aufgenommen werden.

Findet eine Hybridsitzung nach den gesetzlichen und satzungsmäßigen Vorgaben ordnungsgemäß statt, gelten die im Sitzungsraum anwesenden und die per Video zugeschalteten Ratsmitglieder gleichermaßen als anwesend und können – wie auch bei einer reinen Videokonferenz – ihr Stimmrecht ausüben und damit ihr Mandat in vollem Umfang wahrnehmen.

8. *welche Rechtsfolgen für die Wirksamkeit der Beschlüsse resultieren, wenn ein digital zugeschaltetes Gremiumsmitglied aufgrund von technischen Schwierigkeiten plötzlich nicht mehr an einer Sitzung teilnehmen kann;*

Zu 8.:

Für die Funktionsfähigkeit der eingesetzten technischen Systeme hat die Gemeinde bzw. der Landkreis in ihrem/seinem Verantwortungsbereich Sorge zu tragen. Die Funktionsfähigkeit der Endgeräte und der Internetzugänge bei den jeweiligen Mitgliedern zuhause ist jedoch dem Einfluss der Gemeinden bzw. Kreise zumindest teilweise entzogen, weshalb technische Probleme auch vor diesem Hintergrund nicht vollständig auszuschließen sind.

Sollte aufgrund technischer Probleme im Verantwortungsbereich der Gemeinde/ des Landkreises ein einzelnes Gremiumsmitglied an einer Sitzung bzw. eines Teils einer Sitzung nicht teilnehmen können, kann dies Auswirkungen auf die Wirksamkeit von Beschlüssen haben.

Grundsätzlich gilt, dass ein Gremiumsmitglied, das wegen technischer Schwierigkeiten nicht an einer Sitzung teilnehmen kann, zu dem entsprechenden Zeitpunkt nicht als anwesend gilt und daher insoweit nicht an der Beschlussfassung mitwirken kann. Für die Beschlussfähigkeit und die Antrags- und Beschlussmehrheiten gilt insofern nichts anderes als für den Fall, dass ein Gremiumsmitglied aus tatsächlichen Gründen nicht an einer Präsenzsitzung teilnehmen kann. Daraus folgt aber auch, dass der ohne die Mitwirkung des nicht teilnehmenden Gremiumsmitglieds gefasste Beschluss nicht allein deshalb rechtswidrig ist.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich ein situationsangepasstes Vorgehen durch den jeweiligen Vorsitzenden und das Gremium. So kann etwa bei Abstimmungen durch Aufruf der einzelnen Mitglieder sichergestellt werden, dass etwaige technische Probleme erkannt und behoben werden können. Durch telefonische Erreichbarkeit der/des Vorsitzenden (oder einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters) kann außerdem dafür Sorge getragen werden, dass technische Probleme jederzeit mitgeteilt werden können. In diesem Fall kann etwa bis zur Behebung der technischen Schwierigkeiten zunächst eine Sitzungspause in Erwägung gezogen werden. Ggf. kommt auch eine Vertagung in Betracht, insbesondere wenn sich bei anstehenden Abstimmungen ein knapper Ausgang abzeichnet oder eine Angelegenheit von besonderer Bedeutung behandelt wird.

9. wie viele Gemeinden und Landkreise zwischenzeitlich eine Änderung der Hauptsatzung im Sinne von § 37 a Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung durchgeführt haben, wobei für den Fall, dass keine Erfassung für das gesamte Land erfolgt, um eine Auflistung sämtlicher dem Innenministerium bekannter Fälle gebeten wird;

Zu 9.:

Änderungen der Hauptsatzung sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen (§ 4 Absatz 3 Satz 3 GemO, § 3 Absatz 3 Satz 3 LKrO). Nach Mitteilung der Regierungspräsidien und Landratsämter haben bis 16. November 2020 folgende Gemeinden und Landkreise Regelungen in der Hauptsatzung nach § 37 a Absatz 1 Satz 1 GemO bzw. § 32 a Absatz 1 Satz 1 LKrO beschlossen:

Städte und Gemeinden:      Angelbachtal, Aidlingen, Binzen, Bondorf, Bruchsal, Dossenheim, Dotternhausen, Gäufelden, Renningen, Frickenhausen, Geislingen an der Steige, Glatten, Großrinderfeld, Karlsruhe, Kornwestheim, Öhringen, Pfedelbach, Rastatt, Ravenstein, Seewald, Sinzheim, Schramberg, Schwarzach und Vogtsburg im Kaiserstuhl;

Landkreise:                    Alb-Donau-Kreis, Esslingen, Lörrach und Tübingen.

10. ob sie mit Blick auf die mutmaßlich hohe Zahl von Gemeinden und Kreistagen im Land, die eine Änderung der Hauptsatzung im Sinne von § 37 a Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung bislang nicht durchgeführt haben, gesetzlichen Korrekturbedarf sieht, um die Durchführung der Sitzungen auch ab dem 1. Januar 2021 zu gewährleisten;

Zu 10.:

Die Möglichkeit zur Änderung der Hauptsatzung besteht auch nach dem 31. Dezember 2020 fort. Nur bis zum 31. Dezember 2020 sind Änderungen der Hauptsatzung jedoch auch in einer als Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchgeführten Sitzung möglich (§ 37 a Absatz 3 GemO und § 32 a Absatz 3 LKrO).

Das Innenministerium hatte am 19. Oktober 2020 die kommunalen Landesverbände nochmals auf das Auslaufen der Übergangsbestimmungen hingewiesen und einen Hinweis an die jeweiligen Mitglieder hierzu angeregt. Die kommunalen Landesverbände haben nunmehr mitgeteilt, dass ihrerseits ein Hinweis an die jeweiligen Mitglieder nebst Satzungsmuster bereits erfolgt sei bzw. in Kürze erfolgen werde.

Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der mehr als siebenmonatigen Übergangsfrist bei grundsätzlich bestehender Möglichkeit der Durchführung von Präsenzsitzungen in diesem Zeitraum wird derzeit kein gesetzlicher Korrekturbedarf gesehen.

11. ob es aus ihrer Sicht mit Blick auf die mutmaßlich hohe Zahl von Gemeinden und Kreistagen im Land, die eine Änderung der Hauptsatzung im Sinne von § 37 a Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung und § 32 a Absatz 1 Satz 1 der Landkreisordnung bislang nicht durchgeführt haben, im Nachhinein nicht sachgerechter gewesen wäre, anstelle der zwingenden Änderung der jeweiligen Hauptsatzung die Durchführung von digitalen Ratssitzungen durch eine entsprechende Fassung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung generell zu ermöglichen.

Zu 11.:

Ziel der Einführung des § 37 a GemO bzw. des § 32 a LKrO war es, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass Gemeinderäte und Kreistage vor Ort Regelungen für Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder in bestimmten Situationen treffen können. Die grundsätzliche Entscheidung hierüber sollte

nach der Intention des Gesetzgebers – anders als die sich anschließende Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen im Einzelfall – unter Berücksichtigung der Situation vor Ort gerade dem Gemeinderat bzw. Kreistag vorbehalten bleiben.

Der Gesetzgeber hält die Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Gremienmitglieder im Sitzungsraum zur Behandlung von Gegenständen nicht-einfacher Art ferner bewusst nur „in absoluten Ausnahmefällen“ (Gesetzentwurf, Drucksache 16/8027, Seite 6 unter A. I.) für zulässig. Die Präsenzsitzung mit persönlicher Anwesenheit der Gremienmitglieder ist damit auch weiterhin der von Gemeindeordnung und Landkreisordnung vorgesehene Normalfall.

Angesichts der erheblichen Bedeutung von Gremiensitzungen für die Diskussionskultur und die repräsentative Demokratie vor Ort ist eine Befassung und grundsätzliche Entscheidung durch den Gemeinderat oder Kreistag über die Einführung von Sitzungen im Sinne von § 37 a GemO bzw. § 32 a LKrO ebenso angemessen wie der Ausnahmecharakter der Vorschrift.

Die Rechtsänderungen hatten darüber hinaus zum Ziel, den Gemeinden nicht nur für die aktuelle Corona-Pandemie Handlungsspielräume zu eröffnen, sondern dieses Instrumentarium auch für zukünftig auftretende vergleichbar schwerwiegende Fälle zu eröffnen. Von einer befristeten Regelung nur für die Dauer der Pandemie wurde daher bewusst abgesehen.

Vor diesem Hintergrund ist der mit § 37 a GemO bzw. § 32 a LKrO gewählte Weg nach Auffassung der Landesregierung nach wie vor sachgerecht.

Strobl

Minister für Inneres,  
Digitalisierung und Migration