

Antrag

der Abg. Julia Goll und Frank Bonath u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Etablierung hybrider Sitzungsformate sowie Live-Übertragung von Sitzungen und die Erfahrungen aus der Pandemiezeit im Kommunalbereich

Antrag

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

1. ob ihr Erkenntnisse darüber vorliegen, ob die eingeführte Regelung des § 37a Gemeindeordnung (GemO) bzw. des § 32a Landkreisordnung (LKreisO) zur Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit im Sitzungsraum flächendeckend genutzt wurde;
2. ob sie Erkenntnisse darüber hat, welche unterschiedlichen Gestaltungen der Hauptsatzung hier vorgenommen wurden;
3. ob sie Erkenntnisse hat, wie viele Kommunen ausschließlich die Übergangsregelung nach § 37a Absatz 3 GemO nutzten und nach dem 31. Dezember 2020 von dieser Regelung keinen Gebrauch mehr gemacht haben;
4. welche Schlüsse sie daraus für die Rechtsfortbildung zieht;
5. wie sie die Einhaltung der technischen Anforderungen und der datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung einschließlich Beratung und Beschlussfassung nach § 37a Absatz 2 bewertet;
6. ob sie Erkenntnisse darüber hat, wie die Bewertung der „Gegenstände einfacher Art“ im Einzelnen ausgelegt und gehandhabt wurde;
7. wie sie das Thema einer Notwendigkeit der Präsenz bei Wahlen für die Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltungen bewertet;

8. ob bereits Erfahrungen vorliegen, ob und wie die Auslegung des Auffangtatbestands der unzumutbaren Durchführung aus anderen Gründen gehandhabt wurde (Absatz 1 Satz 3);
9. inwieweit sie bereit ist oder plant, die Definition der schwerwiegenden Gründe für eine nicht ordnungsgemäße Durchführbarkeit von Sitzungen auszuweiten;
10. inwieweit sie bereit ist oder plant, die Definition der schwerwiegenden Gründe für eine nicht ordnungsgemäße Durchführbarkeit von Sitzungen in die Kompetenzen der Kommunen zu geben;
11. wie sie zur Frage eines Live-Streams der Sitzung bzw. einer zeitversetzten Übertragung ins Internet steht;
12. ob sie, ggf. zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden, eine Evaluation dieser Bestimmungen vornimmt und wenn nein, warum nicht;
13. wie die laut Innenminister Strobl in der Pandemie mögliche Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet oder ähnliche Formate genutzt wurden;
14. wie sie die aktuelle rechtliche Situation dazu bewertet und ob sie hier über Öffnungsmöglichkeiten nachdenkt.

17.3.2023

Goll, Bonath, Dr. Rülke, Brauer, Dr. Jung, Scheerer, Dr. Timm Kern,
Haußmann, Hoher, Haag, Trauschel FDP/DVP

Begründung

Um die Funktionsfähigkeit der kommunalen Gremien in den pandemiebedingten Einschränkungen sicherzustellen, führte der Landtag die Möglichkeit von voll-digitalen bzw. hybriden Sitzungsformaten für kommunale Gremien ein. Der § 37a GemO sowie § 32a LKreisO ermöglicht nun die rechtskonforme Durchführung von Abstimmungen in Gremiensitzungen auch bei Online-Teilnahme. Es sollen Gegenstände einfacher Art besprochen werden, hierfür benötigt man keinen äußeren Anlass. Geheime Wahlen sind naturgemäß in diesen Formaten nicht möglich. Aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen der Norm ist diese nach Beendigung der Pandemiemaßnahmen allerdings wirkungslos. Eine echte Möglichkeit für kommunale Gremien, dies für sich selbst zu entscheiden, ist nicht vorhanden.

Eine lange diskutierte Frage ist die Möglichkeit von Live-Übertragungen im Internet, sei es von Kreistags- oder Gemeinderatssitzungen oder z. B. von Ausschüssen oder Beiräten. Diese waren im Rahmen des § 37a GemO teilweise möglich, allerdings mit sehr hohen Hürden. Dies führte insbesondere in der Pandemie zu teils absurden Situationen, dass man zwar die Streaming-Technik für die digitalen bzw. hybriden Sitzungen nutzte, allerdings für die Öffentlichkeit z. B. in einen anderen Raum übertrug, weil eine digitale Teilnahme von Bürgern nicht erlaubt war. Dies wird zunehmend als nicht mehr zeitgemäß empfunden, insbesondere, wenn man den Gremien vor Ort noch nicht mal die Möglichkeit gibt, darüber selbst zu entscheiden. Hiermit soll erfragt werden, inwieweit die Landesregierung hier auf Rückmeldungen aus der kommunalen Familie reagiert hat und reagieren will.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 11. April 2023 Nr. IM2-0141.5-381/14/4 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

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

1. ob ihr Erkenntnisse darüber vorliegen, ob die eingeführte Regelung des § 37a Gemeindeordnung (GemO) bzw. des § 32a Landkreisordnung (LKreisO) zur Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit im Sitzungsraum flächendeckend genutzt wurde;

Zu 1.:

Die Durchführung von Gemeinderatssitzungen auf Grundlage von § 37a der Gemeindeordnung (GemO) und von Kreistagssitzungen auf Grundlage von § 32a der Landkreisordnung (LKrO) wird – wie auch andere Sitzungen kommunaler Gremien – statistisch nicht erfasst.

Wie sich aus der LT-Drucksache 16/9208 (Stand November 2020) und aus der Wahrnehmung des Innenministeriums im weiteren Verlauf der Coronapandemie ergibt, wurde von der im Mai 2020 eingeführten Möglichkeit der Durchführung digitaler Sitzungen der kommunalen Gremien von einigen Kommunen Gebrauch gemacht. Mit Blick auf die dynamische Entwicklung der Pandemie mit diversen Infektionswellen und jahreszeitbedingten erheblichen Unterschieden ist jedoch anzunehmen, dass sich die Handhabung in den Kommunen auch im Laufe der Pandemie situationsbedingt, ggf. mehrfach, geändert hat. Es ist anzunehmen, dass im Zuge der Abschwächung der Pandemie auch die Anzahl der digitalen Sitzungen sukzessive zurückgegangen ist. Von einer „flächendeckenden“ Nutzung ist daher insgesamt nicht auszugehen. Weitergehende Erkenntnisse liegen der Landesregierung insoweit nicht vor. Eine Abfrage des Innenministeriums bei den kommunalen Landesverbänden hat ergeben, dass auch dort keine entsprechenden Erkenntnisse vorliegen.

2. ob sie Erkenntnisse darüber hat, welche unterschiedlichen Gestaltungen der Hauptsatzung hier vorgenommen wurden;

Zu 2.:

Dem Innenministerium ist bekannt, dass die kommunalen Landesverbände entsprechende Formulierungsvorschläge für Hauptsatzungsregelungen an ihre Mitglieder herausgegeben haben. Es ist davon auszugehen, dass diese eine gewisse Verbreitung gefunden haben. Weitergehende Erkenntnisse hierzu liegen der Landesregierung und auch den kommunalen Landesverbänden nicht vor.

3. ob sie Erkenntnisse hat, wie viele Kommunen ausschließlich die Übergangsregelung nach § 37a Absatz 3 GemO nutzten und nach dem 31. Dezember 2020 von dieser Regelung keinen Gebrauch mehr gemacht haben;

Zu 3.:

Der Landesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

4. welche Schlüsse sie daraus für die Rechtsfortbildung zieht;

Zu 4.:

§ 37a GemO und § 32a LKrO wurden im Mai 2020 während der akuten Phase der Coronapandemie sehr kurzfristig erarbeitet und vom Landtag verabschiedet. Dabei war es ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drucksache 16/8027) ausdrückliches Ziel, in einfachen Fällen und in „absoluten Ausnahmesituationen“ – wie seinerzeit der Coronapandemie – die Durchführung digitaler Gremiensitzungen zu ermöglichen. Für diesen Zweck wurde das Gesetz konzipiert, verabschiedet und schließlich auch entsprechend angewandt. Bei § 37a GemO und § 32a LKrO handelt es sich daher um Ausnahmeregelungen, die restriktiv gefasst sind. Die Präsenzsitzung mit persönlicher Anwesenheit der Gremienmitglieder sollte dabei stets der von Gemeindeordnung und Landkreisordnung vorgesehene Normalfall sein.

Im Koalitionsvertrag von Bündnis 90/Die Grünen und der CDU für die 17. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg aus dem Mai 2021 ist zu der Thematik Folgendes vereinbart (Seite 95):

„Rechtssichere Übertragung von Gremiensitzungen: Im Zuge der Pandemie haben wir in der Gemeindeordnung die Durchführung von digitalen Sitzungen von Gemeinderäten, Kreistagen und Regionalversammlungen ermöglicht. Es zeigt sich aber, dass in der Praxis weiterhin rechtliche Unsicherheit im Umgang damit bestehen. Wir werden die Voraussetzungen daher absenken, um mögliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit zu beseitigen, das heißt insbesondere die Einschränkungen des § 37a Absatz 1 S. 2 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BW) abbauen.“

Wir wollen dauerhafte und nicht auf Notlagen begrenzte gesetzliche Möglichkeiten schaffen, rechtssicher online und hybride Sitzungen von Gemeinderäten, Kreistagen und Regionalversammlungen durchzuführen und zu streamen.

Wir werden in Zusammenarbeit mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI) eine Rechtsgrundlage schaffen, dass die öffentlichen Sitzungen von Gemeinderäten, Kreistagen und Regionalversammlungen offen im Internet übertragen werden können. Die jeweiligen kommunalen Gremien entscheiden selbst, ob sie diese Möglichkeiten nutzen.“

Die Vereinbarung des Koalitionsvertrages beinhaltet damit ein anderes Regelungsziel, als dies den derzeitigen Fassungen des § 37a GemO bzw. § 32a LKrO zugrunde liegt. Es sollen nun ausdrücklich rechtliche Möglichkeiten zur Durchführung digitaler oder hybrider Sitzungen geschaffen werden, die nicht auf Notlagen beschränkt sind. Aus den Erfahrungen mit der Anwendung der derzeitigen Regelungen in der Pandemiesituation ergeben sich daher für die Umsetzung der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag keine wesentlichen Folgerungen, da die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Sitzungsformats insgesamt deutlich abgesenkt werden sollen.

Das Innenministerium ist derzeit mit den Vorarbeiten zur Novellierung des Kommunalverfassungsrechts befasst. Im Zuge dieser Novellierung ist, entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag, auch die Überarbeitung der Regelungen zu digitalen Sitzungen und zum Livestreaming beabsichtigt.

5. wie sie die Einhaltung der technischen Anforderungen und der datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung einschließlich Beratung und Beschlussfassung nach § 37a Absatz 2 bewertet;

Zu 5.:

Die Einhaltung der technischen Anforderungen, der datenschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der sonstigen rechtlichen Vorgaben ist wesentliche Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Durchführung der Gemeinderatssitzung und obliegt der jeweiligen Kommune im Rahmen der Anwendung des geltenden Rechts.

6. ob sie Erkenntnisse darüber hat, wie die Bewertung der „Gegenstände einfacher Art“ im Einzelnen ausgelegt und gehandhabt wurde;

Zu 6.:

Die Unterscheidung von Gegenständen einfacher Art und anderen Gegenständen in § 37a GemO bzw. § 32a LKrO ist in der Gemeindeordnung nicht neu. Schon vor Einführung des § 37a GemO konnte über Gegenstände einfacher Art im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden (vgl. § 37 Absatz 1 Satz 2 GemO). Die Beschlussfassung im Rahmen einer digitalen Sitzung bietet hier lediglich eine weitere Möglichkeit. Das Innenministerium hat bereits in seinen Hinweisen zu den Auswirkungen der Coronapandemie im Kommunalwahl- und Kommunalverfassungsrecht im Mai 2020 darauf hingewiesen, dass es sich bei den Gegenständen einfacher Art nach § 37a Absatz 1 Satz 2 GemO um die gleichen Gegenstände handelt, über die nach § 37 Absatz 1 Satz 2 GemO auch im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden kann. Es ist daher davon auszugehen, dass die Auslegung und Handhabung bei Anwendung von § 37a GemO und § 32a LKrO entsprechend dieser Hinweise erfolgt ist.

7. wie sie das Thema einer Notwendigkeit der Präsenz bei Wahlen für die Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltungen bewertet;

Zu 7.:

In der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 37a GemO bzw. § 32a LkrO (LT-Drucksache 16/8027, Seite 6 f.) ist hierzu Folgendes ausgeführt: *„Allerdings dürfen in einer Sitzung nach Absatz 1 Satz 1 keine Wahlen im Sinne von § 37 Absatz 7 GemO bzw. § 32 Absatz 7 LKrO durchgeführt werden, da diese grundsätzlich geheim vorgenommen werden und dies bei Durchführung einer Sitzung per Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise nicht gewährleistet werden kann.“*

Im Zuge des in den Ausführungen zu Ziffer 4 angesprochenen anstehenden Gesetzgebungsverfahrens wird auch die Frage der Durchführbarkeit von Wahlen im Rahmen digitaler oder hybrider Sitzungen erneut zu prüfen und zu bewerten sein. Dies gilt selbstverständlich auch für die Auswirkungen einer entsprechenden Regelung.

8. ob bereits Erfahrungen vorliegen, ob und wie die Auslegung des Auffangtatbestands der unzumutbaren Durchführung aus anderen Gründen gehandhabt wurde (Absatz 1 Satz 3);

Zu 8.:

Der Landesregierung liegen hierzu keine näheren Erkenntnisse vor. Ergänzend wird auf die Ausführungen zu den Ziffern 4 und 12 verwiesen.

9. inwieweit sie bereit ist oder plant, die Definition der schwerwiegenden Gründe für eine nicht ordnungsgemäße Durchführbarkeit von Sitzungen auszuweiten;

Zu 9.:

Auf die Ausführungen zu Ziffer 4 wird verwiesen.

10. inwieweit sie bereit ist oder plant, die Definition der schwerwiegenden Gründe für eine nicht ordnungsgemäße Durchführbarkeit von Sitzungen in die Kompetenzen der Kommunen zu geben;

Zu 10.:

Auf die Ausführungen zu Ziffer 4 wird verwiesen.

11. wie sie zur Frage eines Live-Streams der Sitzung bzw. einer zeitversetzten Übertragung ins Internet steht;

Zu 11.:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass für Live-Übertragungen (Streaming) von Sitzungen kommunaler Gremien in der Pandemie keine Sonderregelungen geschaffen wurden. In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Einführung des § 37a GemO bzw. § 32a LkrO (LT-Drucksache 16/8027, Seite 7) ist hierzu Folgendes ausgeführt: „Eine zusätzliche Übertragung im Internet ist nur unter Beachtung der gleichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen möglich, die auch bei Live-Übertragungen von Präsenzsitzungen zu beachten sind (insbesondere das Vorliegen von Einwilligungserklärungen sämtlicher Beteiligter).“

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Ziffer 4 verwiesen.

12. ob sie, ggf. zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden, eine Evaluation dieser Bestimmungen vornimmt und wenn nein, warum nicht;

Zu 12.:

Das Innenministerium ist derzeit mit den Vorarbeiten für eine Novellierung des Kommunalverfassungsrechts befasst, die auch die Regelungen des § 37a GemO bzw. § 32a LkrO und des Livestreams von kommunalen Gremiensitzungen umfassen soll. In diesem Zusammenhang hat bereits ein erster Austausch mit Vertretern der kommunalen Landesverbände auf Arbeitsebene stattgefunden. Dabei ging es insbesondere um Erfahrungen der Kommunen mit der Anwendung der im Mai 2020 eingeführten Neuregelungen zur Durchführung digitaler Sitzungen und zum Livestreaming von Sitzungen kommunaler Gremien. Der begonnene Austausch zu diesen Fragen soll in der Folge weiter vertieft werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Durchführung einer landesweiten Evaluation zu diesen Fragen nicht erforderlich. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Ziffer 4 verwiesen.

13. wie die laut Innenminister Strobl in der Pandemie mögliche Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet oder ähnliche Formate genutzt wurden;

Zu 13.:

Wie bereits bei den Ausführungen zu Ziffer 1 erwähnt, wird die Durchführung der Sitzungen kommunaler Gremien statistisch nicht erfasst. Dies gilt auch für ein etwaiges Streaming solcher Sitzungen. Eine Abfrage bei den kommunalen Landesverbänden hat insoweit ebenfalls keine weiteren Erkenntnisse erbracht. Der Städtetag hat mitgeteilt, dass bei einer von ihm im Juli 2021 durchgeführten Erhebung von 60 antwortenden Städten 13 Städte über Streaming-Erfahrungen berichteten.

14. wie sie die aktuelle rechtliche Situation dazu bewertet und ob sie hier über Öffnungsmöglichkeiten nachdenkt.

Zu 14.:

Auf die Ausführungen zu Ziffer 4 wird verwiesen.

Strobl

Minister des Inneren,
für Digitalisierung und Kommunen