

Vorlage Nr.: mBüro/611/2020-1
Status: öffentlich
Geschäftsbereich: Geschäftsleitung
Datum: 04.05.2021
Verfasser: May Sylvia

Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung- Änderung der Geschäftsordnung

Beratungsfolge:
Datum Gremium
20.05.2021 Stadtrat

I. SACHVORTRAG:

Mit dem Art 47a Abs.1 GO wurde eine neue Regelung in der Gemeindeordnung geschaffen, die es den Stadtratsmitgliedern ermöglicht, mittels Ton- und Bildübertragungen an Sitzungen des Stadtrates teilzunehmen. Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft. Die Ermächtigung ist bis Ende des Jahres 2022 befristet, um Hybridsitzungen ausreichend erproben zu können.

Der Wortlaut der Vorschrift lautet:

„Gemeinderatsmitglieder können an den Sitzungen des Gemeinderats mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. Der Beschluss bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats. Zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder gelten in diesem Fall als anwesend im Sinn von Art. 47 Abs. 2. Der Gemeinderat kann die Anzahl der in einer Sitzung zuschaltbaren Gemeinderatsmitglieder in der Geschäftsordnung zahlen- oder quotenmäßig begrenzen. Er kann die Zuschaltmöglichkeit auch von weiteren Voraussetzungen abhängig machen, insbesondere von einer Verhinderung an der Teilnahme im Sitzungssaal. Bei einer Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung ist eine Teilnahme an Wahlen nicht möglich.“

Art. 47 Abs. 2 der GO bleibt unberührt. Das heißt, der Gemeinderat ist nur dann beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder körperlich oder durch Zuschaltung anwesend ist.

Diese Regelung gilt nur für die Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister muss stets körperlich anwesend sein.

Die Möglichkeit einer Sitzungsteilnahme mittels Ton-Bild-Übertragung ist ausgeschlossen, soweit die Sitzung als solche oder Beratungsgegenstände nach Art. 56a Abs. 1 Satz 1 geheim zu halten sind oder nach den gemäß Art. 56a Abs. 2 zu beachtenden Verwaltungsvorschriften und Richtlinien der Geheimhaltung unterliegen.

Zu der Umsetzung der Ton- und Bild-Übertragung hat das bayerische Staatsministerium des Innern eine umfassende Erläuterungen an die Kommunen herausgegeben. (Anlage 1, Anlage 1 a)
Ebenfalls hat der Bayerische Gemeindetag eine Mustergeschäftsordnung veröffentlicht, die jedoch viele Fragen offen läßt. (Anlage2)

Die Regelung des Art.47a ist nicht zwingend anzuwenden, der Stadtrat kann entscheiden, ob und

inwieweit er von der Zuschaltmöglichkeit Gebrauch machen möchte.

Sollte der Stadtrat diese Form der Sitzungsteilnahme wünschen, wären folgende Fragen zu beantworten:

- 1) Soll eine zahlen- oder quotenmäßigen Begrenzung getroffen werden und wenn ja, welche Auswahlkriterien sind für den Fall festzulegen, dass mehr Gremienmitglieder an einer Sitzung mittels Zuschaltung teilnehmen möchten als zahlen bzw. quotenmäßig zugelassen wurden?

Die Kriterien müssen dabei insbesondere dem Grundsatz der Sachgerechtigkeit und dem Willkürverbot genügen.

- 2) Sollen bestimmte Verhinderungsgründe für die Teilnahme an der Präsenzsitzung ohne Ausnahme bzw. Kontingentierung zugelassen werden (z. B. Krankheit, coronabedingte häusliche Quarantäne) und das kontingentbezogene Auswahlverfahren auf diejenigen Gemeinderatsmitglieder beschränkt werden, die wegen sonstiger persönlicher Gründe an der Ton-Bild-Übertragung teilnehmen wollen?

Eine Aufteilung von Kontingenten auf Fraktionen und Gruppen analog der Rechtsprechung zur Spiegelbildlichkeit ist denkbar. Einzelne Ratsmitglieder müssen aber insoweit stets die Möglichkeit haben, sich zuschalten zu können.

Denkbar ist auch eine Beschränkung der Zuschaltungsmöglichkeiten auf Gremienmitglieder, die am Sitzungstag an einer Teilnahme im Sitzungssaal gehindert sind (z. B. wegen Krankheit, Pflege/Betreuung von Angehörigen, berufliche Verhinderung, etc.).

- 3) Soll diese Regelung auch für die Sitzungen einzelner oder aller Ausschüsse gelten?
- 4) Sollen bestimmte Gegenstände von den Zuschaltungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden (z. B. Grundstücksangelegenheiten, Auftragsvergaben, Planverfahren)?
- 5) Soll die Zuschaltmöglichkeit auch für nichtöffentliche Tagesordnungspunkte gelten?
- 6) Soll die Zuschaltungsmöglichkeit für den Fall, dass das Gremium zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen wird (vgl. Art. 47 Abs. 3 Satz 1 GO) ausgeschlossen werden?

Sollte der Stadtrat von 47 Abs. a GO Gebrauch machen wollen und die Eckpunkte definieren, so wäre es das Bestreben der Verwaltung, den Beschluss noch vor der Sommerpause herbeizuführen. Für Sitzungen, die vor dem 01.01.22 stattfinden, würde ein Beschluss mit 2/3 Mehrheit hierfür ausreichen. Für Sitzungen ab 01.01.2022 bis zum 31.12.2022 wäre die Änderung der Geschäftsordnung erforderlich.

Gleichzeitig würde die Verwaltung die technischen Voraussetzungen, die wie folgt vorgeschrieben sind, schaffen:

„1Der erste Bürgermeister und die Gemeinderatsmitglieder müssen sich in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. 2In öffentlichen Sitzungen müssen per Ton-Bild-Übertragung teilnehmende Gemeinderatsmitglieder zudem für die im Sitzungssaal anwesende Öffentlichkeit entsprechend wahrnehmbar sein.“

Die technische Umsetzung muss all diese Bedingungen erfüllen und auch die Vorschriften des Datenschutzes beachten. Die Konsequenz, dass eine Sitzung nicht beginnen kann oder unterbrochen werden muss, wenn in ihrem Verantwortungsbereich die technischen Voraussetzungen für eine Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung während der Sitzung nicht durchgehen bestehen, ist eine sehr einschneidende.

Die Verwaltung wird bei einem Entschluss des Stadtrates für Hybridsitzungen, die technische Umsetzung prüfen. Neben den technischen Voraussetzungen würde künftig stets ein Mitarbeiter der IT-Abteilung an allen Sitzungen teilnehmen müssen.

II. BESCHLUSS:

Der Stadtrat spricht sich grundsätzlich für die Einführung einer Zuschaltung der Stadtratsmitglieder mittels Ton- und Bildübertragung aus. Die Regelungen sollen

- a) mittels Beschlusses für Sitzungen bis zum 31.12.2021
- b) oder mittels Änderung der Geschäftsordnung für alle künftigen Sitzungen bis zum 31.12.2022

beschlossen werden und mit den Ergebnissen der Diskussion, dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt werden.

Gleichzeitig wird die Verwaltung beauftragt, die technische Umsetzung vorzunehmen.

III. VERTEILER:

BESCHLUSSVORLAGE:

- als Tischvorlage

ANLAGE(N):

- als Tischvorlage

Anlagen:

Bayerisches Staatsministerium des
Innern, für Sport und Integration



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

Per E-Mail
über die Regierungen

an
Landratsämter
Gemeinden
Verwaltungsgemeinschaften

Bezirke

nachrichtlich

Bayerischer Bezirketag
Bayerischer Gemeindetag
Bayerischer Städtetag
Bayerischer Landkreistag
Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband
Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen B1-1414-11-17	Bearbeiter Herr Els	München 29.04.2021
	Telefon / - Fax 089 2192-4411 / -1-4411	Zimmer KL1-0336	E-Mail Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie; Hybridsitzungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit IMS vom 16. März 2021 informierten wir Sie über die Inhalte des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie vom 9. März 2021 (GVBl. 2021, S. 74) und übermittelten dazu den Auszug aus dem GVBl. sowie die LT-Drucksachen 18/13024 und 18/13927. Zudem kündigten wir gesonderte Hinweise zu den Regelungen einer Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung, also zu sog. Hybridsitzungen, an.

Das vorliegende IMS setzt dies um.

Um umfassend über den rechtlichen Rahmen und seine Umsetzungsmöglichkeiten zu informieren

- zitieren wir im Folgenden jeweils zunächst den Gesetzeswortlaut der Normen bzw. ihrer Absätze,
- ergänzen dies dann um die zugehörigen Passagen der Einzelgesetzesbegründungen der LT-Drucksachen 18/13024 und 18/13927, die bereits umfangreiche Auslegungshinweise liefern, und
- geben anschließend ergänzende Anwendungshinweise.

Zur besseren Lesbarkeit beziehen wir uns dabei auf die Regelungen der Gemeindeordnung, d.h. auf Art. 47a, Art. 120b Abs. 4 und Art. 122 GO.

Für die Regelungen in LKrO, BezO und KommZG gilt jeweils Entsprechendes.

I. Allgemeine Regelungen (Art. 47a GO, Art. 38a LKrO, Art. 41a BezO und Art. 34a KommZG)

1. Zulassung und Regelungsmöglichkeiten (Art. 47a Abs. 1 GO)

„¹Gemeinderatsmitglieder können an den Sitzungen des Gemeinderats mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. ²Der Beschluss bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats. ³Zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder gelten in diesem Fall als anwesend im Sinn von Art. 47 Abs. 2. ⁴Der Gemeinderat kann die Anzahl der in einer Sitzung zuschaltbaren Gemeinderatsmitglieder in der Geschäftsordnung zahlen- oder quotenmäßig begrenzen. ⁵Er kann die Zuschaltmöglichkeit auch von weiteren Voraussetzungen abhängig machen, insbesondere von einer Verhinderung an der Teilnahme im Sitzungssaal. ⁶Bei einer Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung ist eine Teilnahme an Wahlen nicht möglich.“

Aus der Gesetzesbegründung LT-Drs 18/13024 (zu Sätzen 1, 3 bis 6; Satz 2 wurde erst auf Grund einer Beschlussempfehlung der beratenden Landtagsausschüsse eingefügt) folgt dazu:

Absatz 1 eröffnet den Gemeinden in Satz 1 die Möglichkeit, eine Zuschaltung von Gemeinderatsmitgliedern im Sinne von Art. 31 Abs. 1 GO, also von allen Mitgliedern außer dem ersten Bürgermeister, mittels Ton-Bild-Übertragung zulassen zu können. Die auf diesem Wege zugeschalteten Mitglieder gelten als anwesend, was Satz 3 regelt. Sie haben daher ein Mitberatungs- und Stimmrecht.

Ob und wie weit sie von dieser Ermächtigung Gebrauch machen, obliegt der Entscheidung der Gemeinden. Die „soweit“-Formulierung verdeutlicht, dass die Gemeinden einen großen Entscheidungsspielraum haben und auch differenzierte Regelungen treffen können, beispielsweise eine Zuschaltung nur für öffentliche, nicht aber für nichtöffentliche Sitzungen zu erlauben. Die Sätze 4 und 5 ergänzen dies, indem sie klarstellen, dass die Gemeinden eine Zuschaltung nur bis zu einem gewissen Quorum oder einer Höchstzahl an zuschaltbaren Teilnehmern zulassen (Satz 4) oder von weiteren Voraussetzungen abhängig machen können, etwa nur Ratsmitglieder audiovisuell zuzuschalten, die an einer Teilnahme im Sitzungssaal verhindert wären (Satz 5). Unabhängig davon, ob eine Gemeinde eine Regelung zu einer zahlen- oder quotenmäßigen Begrenzung getroffen hat, bleibt Art. 47 Abs. 2 unberührt. Das heißt, der Gemeinderat ist nur dann beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder körperlich oder durch Zuschaltung anwesend ist.

Die Zulassung erfordert eine Regelung durch den Gemeinderat in der Geschäftsordnung. Diese auf Dauer angelegte Regelung wird für das Jahr 2021 durch eine pandemiebedingte Ausnahme ergänzt: Nach Art. 120b Abs. 4 genügt für die Zulassung für Sitzungen im Hybridformat, die vor dem 1. Januar 2022 stattfinden, ein Beschluss des Gemeinderats. Da diese Entscheidung aber gleichwohl weitreichende Änderungen der bisherigen Entscheidungsabläufe bedeutet, muss der Beschluss mit einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats (also einschließlich des ersten Bürgermeisters) gefasst werden. Sollen auch ab dem 1. Januar 2022 audiovisuelle Zuschaltungen möglich sein, bedarf es hierzu dann einer Regelung in der Geschäftsordnung.

Unberührt bleibt aber der Sitzungszwang nach Art. 47 Abs. 1. Daraus und aus der Regelung in Satz 1, dass nur Gemeinderatsmitglieder zugeschaltet werden können, nicht aber der erste Bürgermeister, folgt, dass eine ausschließlich virtuelle Sitzung nicht möglich ist. Die Gemeinde muss vielmehr jede Sitzung als Präsenzsitzung vorbereiten, auch falls – vorbehaltlich einer abweichenden Regelung der Gemeinde nach Satz 4 – viele oder sogar alle Gemeinderatsmitglieder nur audiovisuell teilnehmen. Das Gesetz lässt also nur

sog. Hybridsitzungen zu. Wiederum vorbehaltlich einer abweichenden Regelung nach Satz 5 brauchen die Gemeinderatsmitglieder auch keine Gründe, um audiovisuell teilzunehmen.

Absatz 1 geht allerdings nicht soweit, eine Regelung treffen zu können, wonach alle Gemeinderatsmitglieder sich audiovisuell zuschalten müssen. Die Entscheidung, ob ein Gemeinderatsmitglied statt virtuell physisch an der Sitzung teilnehmen will, steht allein ihm zu. Auch aus diesem Grund ist der erste Bürgermeister vom Anwendungsbereich des Absatz 1 ausgenommen.

Absatz 1 ermöglicht es auch nicht, sich nur durch Ton-Übertragung zuschalten zu können. Grund ist, dass gerade die Beratung und Entscheidungsfindung in kommunalen Gremien vom unmittelbaren Austausch und der Interaktion der Teilnehmer lebt. Bereits eine nur audiovisuelle Zuschaltung kann eine physische Anwesenheit nicht gleichwertig ersetzen. Sie ermöglicht es aber immerhin, auch nonverbale Reaktionen anderer Mitglieder wahrnehmen zu können. Bei einer bloß telefonischen Zuschaltung ist aber auch diese Kommunikationsform unmöglich.

Satz 6 stellt klar, dass die Teilnahme an Wahlen im Sinne von Art. 51 Abs. 3 mittels audiovisueller Zuschaltung nicht zulässig ist. Grund ist, dass eine geheime Stimmabgabe auf audiovisuellem Wege nicht möglich wäre. Dies hindert aber nicht die Wahl, sondern nur die Teilnahme der nur audiovisuell zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder. Die zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder sind insoweit von der Pflicht zur Abstimmung nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 suspendiert. Bei der Ermittlung des Ergebnisses sind diese Gemeinderatsmitglieder so zu behandeln, als ob sie sich der Stimme enthalten hätten.

Hierzu geben wir folgende ergänzende Hinweise:

- a) Die Möglichkeit einer audiovisuellen Sitzungsteilnahme besteht auch für berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder i.S.v. Art. 40 GO. Sie sind Mitglieder des Gemeinderats, auch wenn sie nur eine beratende Stimme haben. Absätze 3 und 4 gelten für sie aber nur im Zusammenhang mit Beratungen im Gemeinderat. Unterbrechungen im Zusammenhang mit einer Beschlussfassung sind für sie mangels Stimmrecht dagegen unbeachtlich.
- b) Art. 47a betrifft nur Gemeinderatsmitglieder. Die Gemeinden können hiervon unabhängig weiteren Personen eine audiovisuelle Sitzungsteilnahme ermöglichen, etwa Ortssprechern i.S.v. Art. 60a GO oder Verwaltungsmitarbeitern. Für diese gelten Absätze 3 und 4 allerdings von vorneherein nicht, da sie keine Gemeinderatsmitglieder sind.

- c) Die Verpflichtung des Vorsitzenden, persönlich im Sitzungssaal anwesend zu sein und die Sitzung von dort aus zu leiten, gilt im Falle seiner Verhinderung auch für seinen Stellvertreter.

- d) Zuschaltungen können von einer rechtzeitigen Anmeldung abhängig gemacht werden.

- e) Wird die Zuschaltung nur bis zu einem gewissen Quorum oder einer Höchstzahl an zuschaltbaren Teilnehmern zugelassen, ist sicherzustellen, dass jedem Gremienmitglied die Möglichkeit einer audiovisuellen Sitzungsteilnahme für jede Sitzung in gleichem Maße eröffnet ist. Vor diesem Hintergrund ist es zu empfehlen, von vornherein Auswahlkriterien für den Fall festzulegen, dass mehr Gremienmitglieder an einer Sitzung mittels Zuschaltung teilnehmen möchten als zahlen- bzw. quotenmäßig zugelassen wurden. Die Kriterien müssen dabei insbesondere dem Grundsatz der Sachgerechtigkeit und dem Willkürverbot genügen. Neutrale Verfahren wie die Zulassung nach der Reihenfolge der Anmeldung (sog. Windhundprinzip) oder nach einem Losverfahren sind ohne weiteres zulässig. Denkbar wäre z.B. auch, bestimmte Verhinderungsgründe für die Teilnahme an der Präsenzsitzung ohne Ausnahme bzw. Kontingentierung zuzulassen (z. B. Krankheit, coronabedingte häusliche Quarantäne) und das kontingentbezogene Auswahlverfahren auf diejenigen Gemeinderatsmitglieder zu beschränken, die wegen sonstiger persönlicher Gründe an der Ton-Bild-Übertragung teilnehmen wollen. Eine Aufteilung von Kontingenten auf Fraktionen und Gruppen analog der Rechtsprechung zur Spiegelbildlichkeit ist denkbar. Einzelne Ratsmitglieder müssen aber insoweit stets die Möglichkeit haben, sich zuschalten zu können.

- f) Die Gemeinden können Zuschaltungen von weiteren Voraussetzungen abhängig machen. Zum Beispiel:
 - Beschränkung der Zuschaltungsmöglichkeiten auf Sitzungen des Vollgremiums.

Ohne eine ausdrückliche Regelung zu Ausschüssen würden die dem Vollgremium eröffneten Möglichkeiten nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 GO

auch für die Sitzungen der beschließenden Ausschüsse gelten. Allerdings kann das Vollgremium die Möglichkeit einer audiovisuellen Sitzungsteilnahme für Sitzungen einzelner oder aller Ausschüsse ausschließen. Für beratende Ausschüsse ist eine klarstellende Regelung zu empfehlen. Die Entscheidung über die Zulassung der Möglichkeit einer audiovisuellen Sitzungsteilnahme obliegt dem Vollgremium und kann daher von den Ausschüssen für ihre Sitzungen nicht selbst getroffen werden.

- Beschränkung der Zuschaltungsmöglichkeiten auf Sitzungen aller oder bestimmter Ausschüsse.
- Beschränkung der Zuschaltungsmöglichkeiten auf Gremienmitglieder, die am Sitzungstag an einer Teilnahme im Sitzungssaal gehindert sind (z. B. wegen Krankheit, Pflege/Betreuung von Angehörigen, berufliche Verhinderung, etc.).
- Ausschluss der Zuschaltungsmöglichkeiten für bestimmte Gegenstände (z. B. Grundstücksangelegenheiten, Auftragsvergaben, Planverfahren).

Diese Gegenstände sind so zu bestimmen, dass jedes Gremienmitglied bereits auf Grund der Tagesordnung ohne Weiteres erkennen kann, ob in der nächsten Sitzung die Beratung und Beschlussfassung über einen solchen Gegenstand ansteht. Die Gremienmitglieder müssen sich darauf einstellen können, dass in der nächsten Sitzung ihre Anwesenheit in Präsenz erforderlich ist. Es dürfte sich in diesem Fall zudem anbieten, in der Ladung hierauf gesondert hinzuweisen.

- Ausschluss der Zuschaltungsmöglichkeiten für den Fall, dass das Gremium zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen wird (vgl. Art. 47 Abs. 3 Satz 1 GO).

Sowohl Kriterien für die Kontingentierung als auch Zulassungskriterien müssen ohne Anknüpfung an bestimmte Personen allgemein formuliert sein.

Nicht zulässig wäre hingegen eine Regelung, die es dem Vorsitzenden gestattet, einem Gremienmitglied im Falle einer wiederholten, nicht von der Gemeinde zu vertretenden Nichtzuschaltung oder Unterbrechung die grundsätzlich eröffnete Zuschaltungsmöglichkeit zu verwehren. Ein solcher Ausschluss bedürfte einer gesetzlichen Ermächtigung.

- g) Eröffnet eine Gemeinde Zuschaltungsmöglichkeiten nur für öffentliche Sitzungen, ist zu beachten, dass die Behandlung eines Tagesordnungspunktes zu beenden und dieser zu vertagen ist, sobald zu diesem Tagesordnungspunkt die Nichtöffentlichkeit herzustellen wäre. Denn in diesem Fall ist es nicht möglich, zunächst über den Ausschluss der Öffentlichkeit Beschluss zu fassen, da hierüber selbst in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und zu entscheiden ist (vgl. Art. 52 Abs. 2 Satz 2 GO).
- h) Für vor dem 1. Januar 2022 stattfindende Sitzungen können Zuschaltungsmöglichkeiten statt durch eine Regelung in der Geschäftsordnung bzw. Verbandssatzung auch durch einen Beschluss des Vollgremiums zugelassen werden (siehe hierzu Ziffer II. zu Art. 120b Abs. 4 GO).
- i) Die Gemeinden können im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich selbst entscheiden, wie sie ihre inneren Abläufe organisieren und welche Hilfsmittel sie ihren Gremienmitgliedern zur Verfügung stellen. Dementsprechend regelt das Gesetz keine bestimmten Anforderungen an die Software/Plattform, die eine Gemeinde verwenden will. Es überlässt es den Gemeinden zu bestimmen, welche Anforderungen sie an die technische Ausstattung stellen. So kann es beispielsweise bereits einen Unterschied machen, ob eine Gemeinde Zuschaltungen auch für nichtöffentliche Sitzungen zulässt oder nur für öffentliche Sitzungen, die womöglich zudem auch per Livestream für jedermann verfolgbar sind.

Grundsätzlich haben die Gemeinden Sorge zu tragen, dass den Anforderungen an Datensicherheit und Datenschutz insbesondere nach Maßgabe der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) entsprochen wird.

Generell sollten die Gemeinden darauf achten, dass die genutzten Dienste nur innerhalb der EU betrieben werden. Das Landesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (LSI) empfiehlt im Interesse der Datensicherheit „On Premises“-Lösungen, bei denen die Video- und Audiodatenströme auf Servern in eigener Verantwortung und mit eigenem Personal verarbeitet werden. Der Betreiber behält dadurch vollständig die Kontrolle über seine Daten und Prozesse. Andernfalls kann auch ein bei einem IT-Dienstleister gehosteter Dienst im Rahmen einer Auftragsverarbeitung in Betracht kommen. Videokonferenzsysteme, die ohne klare vertragliche Regelungen ausschließlich bei den jeweiligen, ggf. außereuropäischen Anbietern laufen, sollten dagegen nur in Ausnahmefällen in Erwägung gezogen werden, wobei ein besonderes Augenmerk auf den Datenschutz gelegt werden sollte.

Das LSI stellt im Behördennetz umfassende Informationen zu IT-Sicherheitsthemen, u.a. zu Videokonferenzen, zur Verfügung. Darüber hinaus steht das LSI für individuelle Beratungsanliegen gerne zur Verfügung (beratung-kommunen@lsi.bayern.de).

Die „Orientierungshilfe Videokonferenzsysteme“ der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder

abrufbar unter: https://www.tfdi.de/mam/tfdi/gesetze/orientierungshilfen/oh-videokonferenzsysteme_final.pdf

geht auf die datenschutzrechtlichen Anforderungen bei selbst betriebenen Diensten „On-Premises“ sowie beim Betrieb durch externe Dienstleister und Online-Diensten ein. Zudem gibt sie einen Überblick über die technischen und organisatorischen Anforderungen.

Ferner informiert der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit unter

<https://www.bfdi.bund.de/DE/Datenschutz/Datenschutz-Corona/Kommunikation/Kommunikations-node.html>

über die Nutzung von Videokonferenzdiensten. Die dortigen weiterführenden Links führen unter

<https://www.gdd.de/aktuelles/startseite/news/neue-praxishilfe-videokonferenzen-und-datenschutz-erschiene>

insbesondere auch zur Praxishilfe „Videokonferenz und Datenschutz“ der Gesellschaft für Datenschutz und Datensicherheit mit einer Übersicht über Videokonferenzsysteme, die u.a. Angaben zur On-Premises-Tauglichkeit, den Möglichkeiten zum Abschluss von Auftragsverarbeitungsverträgen und dem Datenschutzniveau enthält. Ferner wird in der jeweiligen Bewertung der Systeme auch Bezug genommen auf die Empfehlungen der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, die die Systeme mittels eines Ampelsystem kategorisiert, abrufbar unter

https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/orientierungshilfen/2021-BlnBDI-Hinweise_Berliner_Verantwortliche_zu_Anbietern_Videokonferenz-Dienste.pdf.

2. Ausschluss wegen Geheimhaltung (Art. 47a Abs. 2 GO)

„Die Möglichkeit einer Sitzungsteilnahme mittels Ton-Bild-Übertragung ist ausgeschlossen, soweit die Sitzung als solche oder Beratungsgegenstände nach Art. 56a Abs. 1 Satz 1 geheim zu halten sind oder nach den gemäß Art. 56a Abs. 2 zu beachtenden Verwaltungsvorschriften und Richtlinien der Geheimhaltung unterliegen.“

Aus der Gesetzesbegründung LT-Drs. 18/13024 folgt dazu:

Absatz 2 stellt klar, dass die Möglichkeit einer Zuschaltung nicht für Sitzungen oder Beratungsgegenstände eröffnet ist, die der besonderen Geheimhaltung im Sinne von Art. 56a Abs. 1 oder 2 unterliegen. Grund ist, dass das besondere Geheimhaltungsinteresse auf diesem Kommunikationsweg nicht verlässlich gewährleistet werden könnte.

3. Wahrnehmbarkeit der Teilnehmer (Art. 47a Abs. 3 GO)

„¹Der erste Bürgermeister und die Gemeinderatsmitglieder müssen sich in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. ²In öffentlichen Sitzungen müssen per Ton-Bild-Übertragung teilnehmende Gemeinderatsmitglieder zudem für die im Sitzungssaal anwesende Öffentlichkeit entsprechend wahrnehmbar sein. ³Für die Zwecke der Sätze 1 und 2 ist die Übertragung von Bild und Ton der an der Sitzung teilnehmenden Personen unabhängig davon zulässig, ob sie in die Übertragung einwilligen.“

Aus der Gesetzesbegründung LT-Drs. 18/13024 (zu Sätzen 1 und 2) und 18/13927 (zu Satz 3) folgt dazu:

Absatz 3 trägt den tragenden kommunalrechtlichen Grundsätzen des Sitzungszwangs und der Sitzungsöffentlichkeit insoweit Rechnung, als die optische und akustische Wahrnehmbarkeit des ersten Bürgermeisters und der Gemeinderatsmitglieder untereinander unabhängig von körperlicher oder virtueller Anwesenheit (Satz 1) sowie bei öffentlichen Sitzungen auch für die Zuhörer im Saal (Satz 2) gegeben sein muss. Hier durch sollen die mit dem Wesen von Sitzungen verbundene unmittelbare Interaktion, die gegenseitige Wahrnehmbarkeit der Reaktionen und der gegenseitige Diskurs der Gremienmitglieder erhalten werden. Ob eine Gemeinde eine Sitzung zudem auch für Dritte zugänglich als Livestream überträgt, ist unter Berücksichtigung des Datenschutzes ihr überlassen, aber nicht entscheidend. Maßgebend ist die Saalöffentlichkeit, weil gerade auch nicht technikaffine Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben müssen, einer Sitzung folgen zu können.

Art. 47a regelt die Ton-Bild-Übertragung einer Sitzung für die Gemeinderatsmitglieder. Art. 47a trifft aber keine Aussage dazu, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde eine Sitzung insbesondere durch einen Livestream im Internet übertragen und damit jedermann zugänglich machen kann. Dies richtet sich unverändert nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

Satz 3 stellt klar, dass für die Übertragung von Bild und Ton der Sitzungsteilnehmer keine Einwilligung erforderlich ist, falls der Gemeinderat eine Zuschaltungsmöglichkeit nach Art. 47a Abs. 1 eröffnet hat. Entscheidet die Mehrheit, audiovisuelle Übertragungen zuzulassen, sind somit nicht nur alle Gemeinderatsmitglieder daran gebunden, sondern auch der erste Bürgermeister, Verwaltungsmitarbeiter und weitere Sitzungsteilnehmer. Sie können der Übertragung ihres Bildes und Tones für die Zwecke der Sätze 1 und 2 auch nicht widersprechen.

Hierzu geben wir folgende ergänzende Hinweise:

- a) Art. 47a Abs. 3 erfordert es nicht, jedes im Sitzungssaal anwesende oder zugeschaltete Mitglied stets in Großaufnahme sehen zu müssen. Die Regelung will nur sicherstellen, dass kommunikative Beiträge und das Abstimmverhalten der Mitglieder auch für die übrigen Mitglieder wahrnehmbar sind. Daher ist es ausreichend, wenn die zugeschalteten Gremienmitglieder den Vorsitzenden und die im Sitzungssaal anwesenden Gremienmitglieder mittels einer Übersichtsaufnahme optisch wahrnehmen können. Für die zugeschalteten Mitglieder ist die Situation nicht anders als im Sitzungssaal, wo andere Gremienmitglieder auch in einem gewissen räumlichen Abstand sitzen können. Erlaubt es das Kamerasystem, das wortführende Gremienmitglied im Sitzungssaal anzusteuern und dessen Redebeitrag für die zugeschalteten Mitglieder im Großbild zu zeigen, bedarf es neben dem aktuellen Großbild keiner Übersichtsaufnahme. In diesem Fall ist es ausreichend, dass Übersichtsaufnahmen nur zwischen den Großbildaufnahmen gezeigt werden. Für die im Sitzungssaal Anwesenden muss dagegen nur ersichtlich sein, dass zugeschaltete Gremienmitglieder tatsächlich zugeschaltet sind (z. B. durch ein verkleinertes Bild oder eine namentliche Anzeige der zugeschalteten Gremienmitglieder) und sie im Übrigen bei einem Wortbeitrag im Bild gezeigt werden und ihr Abstimmverhalten erkennbar ist.
- b) Auch soweit die zugeschalteten Gremienmitglieder für die im Sitzungssaal anwesende Öffentlichkeit optisch und akustisch wahrnehmbar sein müssen, ist es nicht erforderlich, dass jedes einzelne zugeschaltete Mitglied stets in Großaufnahme zu sehen sein muss. Vielmehr ist es auch hier ausreichend, wenn für die im Sitzungssaal Anwesenden ersichtlich ist, dass die zugeschalteten Gremienmitglieder tatsächlich zugeschaltet sind (z. B. wiederum durch ein verkleinertes Bild oder eine namentliche Anzeige der zugeschalteten Gremienmitglieder) und sie im Übrigen bei einem Wortbeitrag im Bild gezeigt werden und ihr Abstimmverhalten erkennbar ist.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nur eine namentliche Abstimmung nach Aufruf zulässig, sondern auch eine Abstimmung per Handzeichen, sofern das zugeschaltete Mitglied bei der Abstimmung im Bild gezeigt wird. Auch

die Abstimmung mittels eines Abstimmungstools (z. B. im Rahmen einer Chat-Funktion) ist zulässig, wenn das Abstimmungsverhalten der Gemeinderatsmitglieder (z. B. durch namentliche Auflistung der Stimmabgabe) für die Sitzungsteilnehmer auf dem Bildschirm im Sitzungssaal und im Rahmen der Ton-Bild-Übertragung sichtbar gemacht wird.

- c) Die gegenseitige Wahrnehmbarkeit muss nach den eben genannten Maßgaben zwar grundsätzlich durchgehend bestehen. Nicht jede Störung ist aber bereits beachtlich. Insbesondere ein kurzer Bildausfall bzw. eine kurze Bildstörung sind unschädlich, soweit sie die Beratung bzw. Beschlussfassung nicht beeinträchtigen. Durchgehende akustische Wahrnehmbarkeit bedeutet, dass die Äußerung eines Gremienmitglieds von allen anderen wahrgenommen werden kann. Dies hindert es allerdings nicht, Mikrofone zwischen den Wortbeiträgen stumm zu schalten.
- d) Ist die gegenseitige optische und akustische Wahrnehmbarkeit der Sitzungsteilnehmer untereinander sowie bei öffentlichen Sitzungen auch für die Saalöffentlichkeit zu Beginn einer Sitzung nach den eben genannten Maßgaben nicht gegeben oder entfällt sie im Verlauf der Sitzung über einen mehr als nur unschädlichen Zeitraum, darf die Sitzung nach Absatz 4 Satz 2 nicht beginnen bzw. ist sie unverzüglich zu unterbrechen. Es sei denn, es steht fest oder es wird nach Absatz 4 Satz 5 vermutet, dass der Grund hierfür nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt (vgl. dazu Ziffer I.4.).

Das gilt auch, wenn das zugeschaltete Gremienmitglied die Kamera ausschaltet. Dass der Grund für die Bildunterbrechung hier durch das Gremienmitglied veranlasst wurde, ist für den Vorsitzenden in diesem Augenblick nicht erkennbar. Auch hier greifen Absatz 4 Sätze 2 und 5, so dass es auch hier darauf ankommt, ob feststeht oder nach Absatz 4 Satz 5 vermutet wird, dass der Grund nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt.

Anders verhält es sich hingegen, wenn das zugeschaltete Gremienmitglied bei laufendem Bild nur nicht zu sehen ist. Dies liegt stets im Verantwortungsbereich des Gremienmitgliedes. Auch bei Präsenzsitzungen kann das

Gremienmitglied seinen Platz vorübergehend verlassen, ohne dass die Sitzung zu unterbrechen ist (z. B. Toilettengang, Raucherpause).

- e) Hat sich das Vollgremium mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder entschieden, Zuschaltungsmöglichkeiten zuzulassen, ist für die Übertragung von Bild und Ton der Sitzungsteilnehmer keine Einwilligung der Teilnehmer erforderlich. Diese können der Übertragung ihres Bildes und Tones für die Zwecke auch nicht wirksam widersprechen. Dies gilt nicht nur für den Vorsitzenden und die Gremienmitglieder, sondern auch für andere Sitzungsteilnehmer, beispielsweise Ortssprecher, Verwaltungsmitarbeiter oder Sachverständige. Deren Mitwirkung ist ein Teil der Beratungen, die die zugeschalteten Gremienmitglieder wahrnehmen können müssen. Auch Übersichtsaufnahmen, die den Zuschauerbereich abdecken, sind vor dem Hintergrund der weitgefassten Formulierung „an der Sitzung teilnehmenden Personen“ ohne Einwilligung der betroffenen Zuschauer zulässig. Es ist aber zu empfehlen, Übersichtsaufnahmen so einzurichten, dass der Zuschauerbereich möglichst ausgespart bleibt.
- f) Art. 47a GO regelt nur die audiovisuelle Sitzungsteilnahme der Gremienmitglieder, also die Übertragung von Bild und Ton der zugeschalteten Gremienmitglieder in den Sitzungssaal und die Übertragung von Bild und Ton der im Sitzungssaal anwesenden Gremienmitglieder an die zugeschalteten Mitglieder. Art. 47a GO trifft dagegen keine Aussage, unter welchen Voraussetzungen – neben der gremieninternen Übertragung – auch eine öffentliche Übertragung per Livestream möglich ist. Dies bemisst sich wie bisher nach Datenschutzrecht.
- g) Von der Frage, ob eine Gemeinde einen Livestream ermöglicht hat, hängt auch die Frage ab, ob eine dritte Person der öffentlichen Sitzung am Bildschirm eines zugeschalteten Gremienmitgliedes in Bild und Ton folgen darf. Hat eine Gemeinde keinen Livestream zugelassen, bedürfte die Übertragung von Bild und Ton der Gremienmitglieder und sonstigen teilnehmenden Personen an Dritte der Einwilligung aller an der Sitzung teilnehmenden Personen.

4. Verantwortungen und Folgen (Art. 47a Abs. 4 GO)

„¹Die Gemeinde hat dafür Sorge zu tragen, dass in ihrem Verantwortungsbereich die technischen Voraussetzungen für eine Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung während der Sitzung durchgehend bestehen. ²Ist dies nicht der Fall oder steht nicht fest, ob eine Nichtzuschaltung in den Verantwortungsbereich der Gemeindeverwaltung oder des Gemeinderatsmitglieds fällt, darf die Sitzung nicht beginnen oder ist sie unverzüglich zu unterbrechen. ³Ein Verstoß ist unbeachtlich, falls die zunächst nicht zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder rügelos an der Beschlussfassung teilnehmen. ⁴Kommt eine Zuschaltung aus Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegen, nicht zu Stande oder wird sie unterbrochen, hat dies keine Auswirkung auf die Wirksamkeit eines ohne das betroffene Gemeinderatsmitglied gefassten Beschlusses. ⁵Soweit sich eine Gemeinde darauf beschränkt, die Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung zur Verfügung zu stellen, und entweder mindestens ein Gemeinderatsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltungsmöglichkeit besteht, wird vermutet, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmitglieds nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt.“

Aus der Gesetzesbegründung LT-Drs. 18/13024 (zu Sätzen 1 bis 4) und 18/13927 (zu Satz 5) folgt dazu:

Absatz 4 regelt die Verantwortungen der Gemeindeverwaltung und Gemeinderatsmitglieder in Zusammenhang mit audiovisuellen Zuschaltungen. Dies ist auf Grund der mit einer Zuschaltung verbundenen räumlichen Trennung von Sitzungs- und Teilnahmeort erforderlich. Absatz 4 bestimmt die Verantwortungsbereiche dabei nicht selbst, sondern überlässt dies den Gemeinden. Der Gesetzentwurf verzichtet dabei bewusst auf die Festlegung bestimmter technischer Anforderungen, sondern überlässt es den Gemeinden zu bestimmen, welche Anforderungen sie im Rahmen der jeweils zu berücksichtigenden Regelungen zu Informationssicherheit und Datenschutz an die zu verwendende technische Ausstattung stellen. Diese können im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich selbst entscheiden, wie sie ihre inneren Abläufe organisieren und welche Hilfsmittel sie den Gemeinderatsmitgliedern für die Ausübung dieses Ehrenamtes zur Verfügung stellen. In Zusammenhang mit audiovisuellen Zuschaltungen können sie sich beispielsweise darauf beschränken, die Plattform für Zuschaltungsmöglichkeiten vorzuhalten, während es der Verantwortung der Gemeinderatsmitglieder überlassen bleibt, die technischen Voraussetzungen (Hard- und Software) bei

sich zu beschaffen und anzuwenden. Ebenso ist es aber denkbar, dass eine Gemeinde ihre Gemeinderatsmitglieder mit der erforderlichen technischen Ausstattung versorgt und womöglich auch die laufende Systembetreuung übernimmt. Dementsprechend würde sich der Verantwortungsbereich der Gemeindeverwaltung in diesem Fall erweitern. Absatz 4 knüpft an die unterschiedlichen Verantwortungsbereiche an, überlässt deren Bestimmung aber den Gemeinden.

Demgegenüber regelt Absatz 4 aber unmittelbar, welche Folgen Störungen haben. Da bei audiovisuellen Zuschaltungen vielfältige Störungen auftreten können, die auch die Mitgliedschaftsrechte der Gemeinderatsmitglieder berühren können, ist eine entsprechende gesetzliche Regelung geboten. Satz 1 verpflichtet die Gemeinde zunächst, in ihrem Verantwortungsbereich die Voraussetzungen für eine uneingeschränkte virtuelle Sitzungsteilnahme der Gemeinderatsmitglieder für die gesamte Dauer einer Sitzung zu gewährleisten. Sonst darf die Sitzung nicht beginnen oder ist sie zu unterbrechen (Satz 2, 1. Alt.). Dies gilt auch, wenn zu diesem Zeitpunkt nicht festgestellt werden kann, welchem Verantwortungsbereich eine Störung zuzuordnen ist (Satz 2, 2. Alt.). Nur wenn zu diesem Zeitpunkt festgestellt werden kann, dass die Ursache für eine Nichtzuschaltung nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt, sondern woanders zu suchen sein muss, etwa im Verantwortungsbereich des Gemeinderatsmitgliedes oder z. B. in einer allgemeinen Netzstörung außerhalb der Gemeindeverwaltung, kann die Sitzung demnach beginnen und durchgeführt werden. Ein Verstoß führt grundsätzlich dazu, dass das Gremium nicht beschlussfähig ist, da dann ein Gemeinderatsmitglied, das potenziell willens und in der Lage ist, virtuell an der Sitzung teilzunehmen, aus einem insoweit der Gemeinde zuzurechnenden Grund hieran gehindert ist. Nehmen die betroffenen Gemeinderatsmitglieder aber im weiteren Verlauf wieder an der Beschlussfassung teil, ohne den Verstoß zu rügen, wird er geheilt (Satz 3). Störungen, die nicht im Verantwortungsbereich der Gemeindeverwaltung liegen, weist Satz 4 im Interesse der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Gemeinderats dagegen den Verantwortungsbereichen der einzelnen Gemeinderatsmitglieder zu. Dies ist nicht nur sachgerecht, soweit es um die technischen Ausstattungen und Fertigkeiten der Gemeinderatsmitglieder geht. Auch das Risiko z. B. einer allgemeinen Netzstörung geht zu ihren Lasten. Denn es ist ihnen überlassen, zu entscheiden, ob sie physisch oder virtuell an der Sitzung teilnehmen wollen. Satz 5 konkretisiert die Risikoverteilung nach den Sätzen 1 bis 4. Stellt eine Gemeinde nur eine Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung zur Verfügung, und ist mindestens ein Gemeinderatsmitglied zugeschaltet oder zeigt ein Test, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht, wird vermutet, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmitglieds nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt. Folge ist, dass die Sitzung beginnen kann bzw. nicht unterbrochen werden muss, falls keine Anhaltspunkte erkennbar sind, die die gesetzliche Vermutung widerlegen. Diese Risikoverteilung ist angemessen, da in diesen Fällen der Grund für die Nichtzuschaltung nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde zu suchen ist.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass Art. 47 Abs. 2 unberührt bleibt und verlangt, dass die Mehrheit der geladenen Mitglieder körperlich oder durch Zuschaltung anwesend ist. Können also beispielsweise so viele Gemeinderatsmitglieder aus nicht von der Gemeindeverwaltung zu vertretenden Gründen nicht zugeschaltet werden, dass die Mehrheit der Mitglieder insgesamt nicht anwesend ist, führt dies unabhängig von Art. 47a Abs. 4 Satz 4 zur Beschlussunfähigkeit des Gemeinderats.

Hierzu geben wir folgende ergänzende Hinweise:

- a) Gesetz und Gesetzesbegründung gehen im Grundsatz davon aus, dass sich eine Gemeinde darauf beschränkt, die technische Grundausstattung, mithin die Plattform für eine Zuschaltung der Gremienmitglieder, zur Verfügung zu stellen und es im Übrigen den Gremienmitgliedern überlassen bleibt, die technischen Voraussetzungen (Hard- und Software) für sich zu beschaffen und anzuwenden. In diesem Fall beschränkt sich der Verantwortungsbereich der Kommune auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Plattform für die Zuschaltung der Gremienmitglieder sowie der technischen Ausstattung im Sitzungssaal.

Dies schließt es jedoch nicht aus, dass eine Gemeinde den Gremienmitgliedern, z. B. im Interesse der Datensicherheit, auch die technische Ausstattung (Geräte, Datenträger, freigegebenen Programme) zur Verfügung stellt und zusätzlich die laufende Systembetreuung bei den Gremienmitgliedern übernimmt. Damit kann sich der Verantwortungsbereich der Gemeinde entsprechend erweitern, so dass es sich empfiehlt, die Verantwortungsbereiche auch in diesen Fällen von vornherein näher zu bestimmen.

- b) Vom Verantwortungsbereich der Gemeinde grundsätzlich ausgenommen sind „allgemeine Netzstörungen“. Darunter sind im Netz/Netzbetrieb selbst liegende Störungen bzw. Beeinträchtigungen zu verstehen (z. B. Beschädigung des Breitbandkabels durch Bauarbeiten, beschränkte Bandbreiten im Bereich der Mitglieder, hohe Netzaus- bzw. Netzüberlastung). Derartige Störungen gehen zu Lasten des zuzuschaltenden Gremienmitgliedes. Dies erscheint sachgerecht, da sich das Mitglied selbst für eine audiovisuelle Sitzungsteilnahme entscheidet.

- c) Die Nichtzuschaltung eines Gremienmitgliedes aus einem in den Verantwortungsbereich der Gemeinde fallenden Grund hat grundsätzlich die Beschlussunfähigkeit des Gremiums zur Folge, da in diesem Fall ein potentiell teilnahmewilliges und teilnahmefähiges Gremienmitglied aus einem von der Gemeinde zu verantwortenden Grund gehindert wird, an der Sitzung tatsächlich teilzunehmen.

Wird das Gremium zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen, ist es grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienen beschlussfähig (vgl. Art. 47 Abs. 3 Satz 1 GO). Die Ladung zu dieser zweiten Sitzung kann allerdings erst erfolgen, nachdem die erste Sitzung stattgefunden hat. Es ist nicht möglich, mit der Ladung zur ersten Sitzung zugleich hilfsweise die Ladung zur zweiten Sitzung auszusprechen mit der Folge, dass die zweite Sitzung im unmittelbaren Anschluss an die erste Sitzung erfolgen könnte. Bei entsprechender Dringlichkeit kann die Einberufung zu diesem Tagesordnungspunkt, wenn die Geschäftsordnung dies zulässt, allerdings mit verkürzter Ladungsfrist erfolgen. Eine Eilentscheidung i.S.v. Art. 37 Abs. 3 GO ist nur dann zulässig, wenn die Entscheidung durch das eigentlich zuständige Gremium auch bei verkürzter Ladungsfrist nicht mehr rechtzeitig erfolgen kann.

Nehmen eines oder mehrere Gremienmitglieder an dieser zweiten Beratung und Beschlussfassung mittels audiovisueller Zuschaltung teil, gelten hierfür die Anforderungen nach den Absätzen 3 und 4 unverändert. Eine Regelung in der Geschäftsordnung (bzw. in einem Beschluss nach Art. 120b Abs. 4 GO), für diese Fälle Zuschaltungsmöglichkeiten auszuschließen, ist aber möglich (siehe hierzu Ziffer I.1. Buchst. f).

- d) Die Vermutungsregelung nach Satz 5 greift, wenn sich die Gemeinde darauf beschränkt, die Plattform zur Verfügung zu stellen und es im Übrigen den Gremienmitgliedern überlassen bleibt, die technischen Voraussetzungen (Hard- und Software) für sich zu beschaffen und anzuwenden, sich der Verantwortungsbereich der Gemeinde also auf das Sicherstellen der Funktionsfähigkeit der Plattform und der technischen Ausstattung im Sitzungssaal beschränkt. In diesem Fall weisen eine bestehende Zuschaltung eines anderen Gremienmitgliedes oder ein kurzfristiger, erfolgreicher Zuschalt-

ungstest darauf hin, dass die Nichtzuschaltung eines Gremienmitgliedes Gründe haben muss, die nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegen. Ein solcher Zuschaltungstest bedeutet, dass die Gemeinde versuchen muss, sich mit einem Endgerät, das sich nicht im Netz der Kommune befindet, über das Internet zuzuschalten. Soweit keine offensichtlichen tatsächlichen Anhaltspunkte erkennbar sind, die andere Ursachen nahelegen, greift dann die Vermutung des Satzes 5.

- e) Greift die Vermutungsregel des Satzes 5 nicht, kann die Sitzung nur beginnen oder fortgesetzt werden, wenn feststeht, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt. Hierbei kommt es entscheidend auf die Festlegung der Verantwortungsbereiche durch die Gemeinde an. Je mehr Verantwortung die Gemeinde übernimmt, desto höher ist ihre Darlegungslast. Umgekehrt: Je mehr sich die Verantwortung der Gemeinde auf den Betrieb der Funktionsfähigkeit der Plattform und der technischen Ausstattung im Sitzungssaal beschränkt, desto mehr nähert sich der Sachverhalt den Voraussetzungen der Vermutungsregel des Satzes 5 an und desto geringer ist die Darlegungslast der Gemeinde.

Vor diesem Hintergrund ist den Gemeinden zu empfehlen, in den Fällen, in denen sie nicht nur eine Plattform und die technische Ausstattung im Sitzungssaal vorhalten, eine Entscheidung zu treffen, ob und wie weit sie damit auch eine weitergehende Verantwortung im Sinn von Absatz 4 Satz 1 übernehmen. Diese Entscheidung steht der jeweiligen Gemeinde zu. Trifft sie keine abweichende Entscheidung, folgt die Verantwortung dem Umfang dessen, was die Gemeinde ihren Ratsmitgliedern zur Verfügung stellt und betreut.

Die nachfolgenden Beispiele sollen dies veranschaulichen:

aa) Beispiel 1:

Die Gemeinde zahlt den Gremienmitgliedern einen Geldbetrag für die Anschaffung der erforderlichen Hard- und Software.

Hier steht regelmäßig fest, dass die Nichtzuschaltung eines Gremienmitglieds nicht in den Verantwortungsbereich der Gemeinde fällt, wenn

1. vorab ausdrücklich festgelegt wurde, dass sich der Verantwortungsbereich der Gemeinde darauf beschränkt, den Gremienmitgliedern einen Geldbetrag für die Anschaffung der Hard- und Software zur Verfügung zu stellen, diese für die Anschaffung und Betreuung aber selbst verantwortlich sind, und
2. entsprechend der Vermutungsregelung nach Satz 5 mindestens ein Gremienmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

bb) Beispiel 2:

Die Gemeinde stellt den Gremienmitgliedern die Hard- und Software zur Verfügung, übernimmt aber nicht die laufende Systembetreuung.

Hier steht regelmäßig fest, dass die Nichtzuschaltung eines Gremienmitglieds nicht in den Verantwortungsbereich der Gemeinde fällt, wenn

1. vorab ausdrücklich festgelegt wurde, dass sich der Verantwortungsbereich der Gemeinde darauf beschränkt, den Gremienmitgliedern die Hard- und Software in funktionsfähigem Zustand zur Verfügung zu stellen, ohne die laufende Systembetreuung zu übernehmen,
2. ein Test durch die Gemeinde die Funktionsfähigkeit vor Aushändigung der Hard- und Software positiv festgestellt hat und
3. entsprechend der Vermutungsregelung nach Satz 5 mindestens ein Gremienmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

cc) Beispiel 3:

Die Gemeinde stellt den Gremienmitgliedern die Hard- und Software zur Verfügung und übernimmt die laufende Systembetreuung.

Hier steht regelmäßig nur dann fest, dass die Nichtzuschaltung eines Gremienmitglieds nicht in den Verantwortungsbereich der Gemeinde fällt, wenn

1. vorab ausdrücklich festgelegt wurde, dass sich der Verantwortungsbereich der Gemeinde darauf beschränkt, den Gremienmitgliedern die Hard- und Software in funktionsfähigem Zustand zur Verfügung zu stellen und turnusmäßig Systembetreuungsmaßnahmen durchzuführen,
2. ein Test durch die Gemeinde die Funktionsfähigkeit vor Aushändigung der Hard- und Software positiv festgestellt hat,
3. die letzte Systembetreuungsmaßnahme turnusgemäß erfolgt ist,
4. ein Test durch die Gemeinde nach Vornahme der letzten Systembetreuungsmaßnahme die Funktionsfähigkeit der Hard- und Software positiv bestätigt hat und
5. entsprechend der Vermutungsregelung nach Satz 5 mindestens ein Gremienmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

5. Pflichten bei nichtöffentlichen Sitzungen (Art. 47a Abs. 5 GO)

„¹Lässt eine Gemeinde eine Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung bei nichtöffentlichen Sitzungen zu, haben die zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder dafür Sorge zu tragen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen werden kann. ²Art. 20 Abs. 4 Satz 1 gilt entsprechend.“

Aus der Gesetzesbegründung LT-Drs. 18/13024 folgt dazu:

Absatz 5 nimmt die Gemeinderatsmitglieder, die zu einer nichtöffentlichen Sitzung zugeschaltet sind, in die Pflicht. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen und nicht auch von Dritten wahrgenommen werden kann. Verstoßen sie gegen diese Pflicht, greifen die Sanktionsmöglichkeiten des Art. 20 Abs. 4 Satz 1 wie bei einem Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht.

Hierzu geben wir folgende ergänzende Hinweise:

- a) Eröffnet eine Gemeinde Zuschaltungsmöglichkeiten für nichtöffentliche Sitzungen, haben die Gremienmitglieder dafür Sorge zu tragen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen werden kann. Dementsprechend sind der hierfür verwendete PC, Laptop, etc. gegen Einsicht und Zugriff durch Dritte, insbesondere Familienangehörige oder Gäste, zu schützen. Insbesondere ist der Teilnahmeplatz – auch bei kurzzeitiger Abwesenheit – so zu wählen, dass niemand einen Blick auf den Bildschirm werfen und die Beratung nicht von unbefugten Personen mitgehört werden kann. Auch ist sicherzustellen, dass während der Sitzungsteilnahme keine Möglichkeit für den unbeabsichtigten Abfluss von Sprache, Video oder anderen Daten bestehen kann, beispielsweise auch nicht durch Sprachassistenzsysteme im gleichen Raum. Dementsprechend muss das Gremienmitglied – sofern nicht die Gemeinde die laufende Systembetreuung übernommen hat – auch Sorge tragen, dass der eingesetzte PC, Laptop, etc. über einen wirkungsvollen Virenschoner verfügt, dieser auf dem aktuellen Stand ist und das Betriebssystem aktuell gehalten wird (Sicherheitsupdates). Den Gemeinden wird empfohlen, die Gremienmitglieder hierüber gesondert zu unterrichten und zu belehren.

- b) Mit Einwilligung der Mehrheit der Gremienmitglieder können Tonaufnahmen durch den Schriftführer, die ausschließlich dem Anfertigen der Niederschrift dienen, zulässig sein, wenn sie nach Abfassung bzw. Genehmigung der Niederschrift unverzüglich vernichtet und Dritten in der Zwischenzeit nicht zugänglich gemacht werden. Das Anfertigen von Mitschnitten der Ton- und Bildaufnahmen zur Protokollerstellung ist nicht erforderlich und daher unzulässig. Tonaufnahmen sind als Hilfsmittel für das Anfertigen der Niederschrift ausreichend und hierzu auch anerkannt.

- c) Soweit den Gremienmitgliedern zu dem jeweiligen Tagesordnungspunkt Informationen mit sensiblen persönlichen Daten zur Verfügung gestellt werden sollen, kommt beispielsweise ein mündlicher Vortrag und ggf. eine unterstützende Präsentation in Betracht.

II. Sonderregelungen für 2021 (Art. 120b Abs. 4 GO, Art. 106b Abs. 3 LKrO, Art. 101b Abs. 2 BezO und Art. 33a Abs. 6 KommZG)

Art. 120b Abs. 4 GO

„¹Die Zulassung im Sinn des Art. 47a Abs. 1 Satz 1 kann für Sitzungen vor dem 1. Januar 2022 auch durch Beschluss erfolgen. ²Der Beschluss bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats.“

Aus der Gesetzesbegründung LT-Drs. 18/13024 folgt dazu:

Absatz 4 trifft für das Jahr 2021 eine Ausnahmeregelung zu Entscheidungen über audiovisuelle Sitzungsteilnahmen. Deren Zulassung erfordert nach Art. 47a Abs. 1 eine Regelung durch den Gemeinderat in der Geschäftsordnung. Diese Regelung wird für das Jahr 2021 durch eine pandemiebedingte Ausnahme ergänzt: Nach Art. 120b Abs. 4 genügt für die Zulassung von Sitzungen im Hybridformat, die vor dem 1. Januar 2022 stattfinden, ein Beschluss des Gemeinderats. Da diese Entscheidung aber gleichwohl weitreichende Änderungen der bisherigen Entscheidungsabläufe bedeutet, muss der Beschluss mit einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats (also einschließlich dem ersten Bürgermeister) gefasst werden. Sollen auch ab dem 1. Januar 2022 audiovisuelle Zuschaltungen möglich sein, bedarf es hierzu dann einer Regelung in der Geschäftsordnung.

Hierzu geben wir folgende ergänzende Hinweise:

Art. 120b Abs. 4 GO ermöglicht es den Gemeinden, Hybridsitzungen bis Ende 2021 zulassen zu können, ohne dies in der Geschäftsordnung regeln zu müssen. Es empfiehlt sich jedoch, in den Beschluss sämtliche Punkte aufzunehmen, die auch in eine entsprechende Regelung der Geschäftsordnung aufgenommen würden.

III. Geltungsdauer; Erprobung (Art. 122 Abs. 2 GO, Art. 108 Abs. 2 LKrO, Art. 103 Abs. 2 BezO und Art. 55 Abs. 3 KommZG)

Art. 122 Abs. 2 GO

„Art. 47a tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2022 außer Kraft.“

Aus der Gesetzesbegründung LT-Drs. 18/13024 folgt dazu:

Die Regelung zur Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung ist vorerst bis 31. Dezember 2022 befristet. Die Ermächtigung in Art. 47a, Hybridsitzungen zulassen zu können, zielt nicht nur auf die Bewältigung der Pandemie, sondern soll generell mehr Handlungsspielräume verschaffen, z. B. um die Vereinbarkeit eines kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern. Die Ermächtigung ist – anders als die nur pandemiebedingten Ausnahmeregelungen – daher nicht bis Ende des Jahres 2021 befristet, sondern soll bis Ende des Jahres 2022 einen Zeitraum umfassen, in dem Hybridsitzungen kommunaler Gremien ausreichend erprobt werden können. Über eine mögliche Entfristung oder Anpassung kann dann auf der Grundlage der Erfahrungswerte im Zuge der von der Staatsregierung für das Jahr 2022 angestrebten Umsetzung der Evaluierung der allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2020 entschieden werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Welsch
Ministerialrat

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

Per E-Mail
über die Regierungen

an
Landratsämter
Gemeinden
Verwaltungsgemeinschaften

Bezirke

nachrichtlich

Bayerischer Bezirketag
Bayerischer Gemeindetag
Bayerischer Städtetag
Bayerischer Landkreistag
Bayerischer kommunaler Prüfungsverband

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen B1-1414-11-17	Bearbeiter Herr Weißmüller	München 16.03.2021
	Telefon / - Fax 089 2192-4414 / -14414	Zimmer KL1-0335	E-Mail Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie

Anlagen

GVBl. 2021, S. 74
Gesetzentwurf LT-Drucksache 18/13024
Änderungsantrag LT-Drucksache 18/13927

Sehr geehrte Damen und Herren,

das am 4. März beschlossene Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde heute im GVBl. veröffentlicht. Es tritt grundsätzlich am 17. März, in Teilen rückwirkend zum 1. Januar bzw. 12. Februar 2021 in Kraft.

Anbei übersenden wir den Auszug aus dem GVBl. vom 16. März 2021. Zudem fügen wir den Gesetzentwurf LT-Drs. 18/13024 und den Änderungsantrag LT-Drs. 18/13927 bei, den der Landtag annahm. Aus beiden Drucksachen folgen die Gründe für die Regelungen, die damit zugleich Auslegungshinweise liefern.

Im Folgenden fassen wir die Regelungen mit ihren Begründungen zusammen und ergänzen dies durch Anwendungshinweise.

Zu den Regelungen einer Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung (siehe sogleich 1.) werden wir in Kürze noch gesonderte Anwendungshinweise geben, so dass sich das vorliegende Schreiben hierzu auf eine Zusammenfassung der Regelungen und ihrer Begründungen beschränkt.

1. Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung

(Art. 47a GO, Art. 41a LKrO, Art. 38a BezO, Art. 33a KommZG)

Das Gesetz ermöglicht es Gemeinden, Landkreisen, Bezirken, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbänden unabhängig von der Corona-Pandemie, hybride Sitzungen zuzulassen.

Die Ermächtigung zielt nicht nur auf die Bewältigung der Pandemie, sondern soll generell mehr Handlungsspielräume verschaffen, z. B. um die Vereinbarkeit eines kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern, und setzt dafür einen gesetzlichen Mindestrahmen:

- a) Sitzungen sind gerade mit Blick auf die Saalöffentlichkeit weiter als Präsenzsitzungen vorzubereiten (unabhängig davon, ob und wie viele Gremienmitglieder sich audiovisuell zuschalten), sodass mindestens der Vorsitzende im Sitzungsraum körperlich anwesend sein muss und rein virtuelle Sitzungen ausgeschlossen sind.
- b) Zuschaltungen können nur in Form von kombinierten Ton-Bild-Übertragungen zugelassen werden, nicht aber als bloße Ton-Übertragungen, weil diese die gerade in den kommunalen Gremien bedeutsamen Diskussionen

und Entscheidungsfindungen „von Angesicht zu Angesicht“ nicht ermöglichen.

- c) Die Kommunen müssen gewährleisten, dass sich die anwesenden und zugeschalteten Gremienmitglieder gegenseitig wahrnehmen können. Bei öffentlichen Sitzungen müssen die zugeschalteten Mitglieder zudem mindestens auch für die Saalöffentlichkeit wahrnehmbar sein.
- d) Einer Einwilligung zur Übertragung der zugeschalteten Mitglieder in den Sitzungsraum oder der körperlich anwesenden Sitzungsteilnehmer zu den zugeschalteten Mitgliedern bedarf es nicht.
- e) Die Kommunen tragen in ihrem Bereich die Verantwortung, dass die technischen Zuschaltmöglichkeiten während der Sitzungen ununterbrochen bestehen. Andernfalls dürfen Sitzungen nicht beginnen oder sind sie zu unterbrechen. Dies gilt auch, wenn zum Zeitpunkt der Sitzung nicht festgestellt werden kann, dass eine vorhandene Störung nicht dem Verantwortungsbereich der Kommune zuzuordnen ist. Ein Verstoß kann aber dadurch geheilt werden, dass sich die vorübergehend nicht zugeschalteten Mitglieder rügelos an der Beschlussfassung beteiligen.
- f) Störungen außerhalb des Verantwortungsbereiches der Kommunen bleiben dagegen unbeachtlich und gehen zu Lasten der jeweiligen Mitglieder, da diese auch entscheiden, ob sie physisch teilnehmen oder sich nur zuschalten lassen wollen. Sind andere Mitglieder zugeschaltet oder ergibt ein Test, dass eine Zuschaltung zur Sitzung grundsätzlich möglich ist, wird widerlegbar vermutet, dass der Grund für die Nichtzuschaltung im Verantwortungsbereich des Mitglieds liegt, solange die Kommune nur die technische Plattform der audiovisuellen Zuschaltung stellt.
- g) Zuschaltete Mitglieder können nicht an geheimen Wahlen teilnehmen, da es auf diesem Weg keine Möglichkeit gibt, eine geheime Stimmabgabe sicherzustellen. Diese sind insoweit von der Pflicht zur Abstimmung suspendiert.

- h) Vor dem Hintergrund der fortbestehenden Pandemiesituation genügt für die Zulassung von Sitzungen im Hybridformat, die vor dem 1. Januar 2022 stattfinden, anstatt einer Regelung in der jeweiligen Geschäftsordnung ein Beschluss des Vollgremiums. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung verlangt das Gesetz in jedem Fall (also für diesen Beschluss wie auch für einen Beschluss zur Regelung in der Geschäftsordnung) eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden.

Innerhalb dieses gesetzlichen Mindestrahmens können die Kommunen bestimmen, ob und wie weit sie Zuschaltungen von Gremienmitgliedern durch Ton-Bild-Übertragungen erlauben. Sie können insbesondere

- a) eine Höchstzahl oder -quote an Zuschaltungen bestimmen,
- b) Zuschaltungen generell ermöglichen oder von besonderen Gründen, insbesondere einer sonst drohenden Verhinderung der Teilnahme (etwa auch wegen einer Pandemie), abhängig machen,
- c) Zuschaltungen auf Sitzungen des Gesamtgremiums und/oder auf alle oder einzelne Ausschüsse beschränken,
- d) Zuschaltungen auf öffentliche Sitzungen beschränken oder sie auch bei nichtöffentlichen Sitzungen zulassen. Bei nichtöffentlichen Sitzungen müssen die zugeschalteten Mitglieder dafür sorgen, dass die Sitzung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen werden kann; ein Verstoß wird wie ein Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht behandelt und kann entsprechend sanktioniert werden.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft. Die Ermächtigung ist bis Ende des Jahres 2022 befristet, um Hybridsitzungen ausreichend erproben zu können.

Wie erwähnt, werden wir zeitnah gesonderte Anwendungshinweise zu Hybridsitzungen herausgeben und dabei auf rechtliche, exekutive und technische Aspekte näher eingehen.

2. Bürgerversammlungen

(Art. 120b Abs. 1 GO)

Das Gesetz verfolgt das Ziel, im Jahr 2021 Bürgerversammlungen vermeiden zu können. Die entsprechenden Pflichten des ersten Bürgermeisters werden für das Jahr 2021 dispensiert. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Bürgerversammlung turnusmäßig, auf Verlangen des Gemeinderats oder auf Antrag der Gemeindebürger durchzuführen wäre.

Ob ein erster Bürgermeister eine Bürgerversammlung durchführt, wird für das Jahr 2021 in sein Ermessen gestellt. Das Gesetz wie auch die Gesetzesbegründung nennen keine weiteren Kriterien, die bei der Ermessensentscheidung des ersten Bürgermeisters zu berücksichtigen wären. Der Gesetzgeber geht in 2021 von einem allgemein gegebenen Infektionsrisiko aus und verzichtet insbesondere darauf, auf bestimmte Inzidenzwerte Bezug zu nehmen. Das räumt dem ersten Bürgermeister daher einen weiten Ermessensspielraum ein. Kriterien der Ermessensentscheidung können insbesondere das tatsächliche Infektionsgeschehen mit einem möglichen Ansteckungsrisiko, der Lockerungsstatus und die örtlichen Verhältnisse sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass regelmäßig viele Bürgerinnen und Bürger an einer Bürgerversammlung teilnehmen und dort oft rege diskutiert wird. Im Zweifel kann es sinnvoll sein, die örtliche Gesundheitsbehörde zu beteiligen.

Führt eine Gemeinde gleichwohl im Jahr 2021 eine Bürgerversammlung durch, weisen wir auf folgendes hin:

Bürgerversammlungen sind zur Wahrnehmung der Mitberatungsrechte durch die Gemeindebürger grundsätzlich als Präsenzveranstaltungen durchzuführen. Die „Erörterung“ kommunaler Angelegenheiten bei den Bürgerversammlungen nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO setzt eine wechselseitige Information von Verwaltung und Bürgerschaft voraus. Ferner sollen dort Gemeindeangehörige das Wort erhalten, Anträge stellen und über Empfehlungen an den Gemeinderat in offener Abstimmung beschließen können. Die Regelungen zu den Zuschaltmöglichkeiten durch Ton-Bild-Übertragungen beschränken sich auf Sitzungen kommunaler Gremien und sind auf Bürgerversammlungen nicht übertragbar.

Finden im Jahr 2021 Bürgerversammlungen statt, haben die mit IMS vom 22. Juli 2020 herausgegebenen Handlungsempfehlungen nach wie vor Bestand, insbesondere unterliegen Bürgerversammlungen weiterhin nicht den Regelungen der 12. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (12. BayIfSMV). Neuere Erkenntnisse zur Reduzierung des Infektionsrisikos (FFP2-Masken usw.) sind ergänzend zu berücksichtigen. Es empfiehlt sich dann auch weiterhin, das Schutz- und Hygienekonzept unter Berücksichtigung der räumlichen Gegebenheiten und der zu erwartenden Besucherzahl mit der örtlichen Gesundheitsbehörde abzustimmen.

Wird ein zusätzlicher (nicht ersetzender) Live-Stream angeboten und erhalten die Teilnahmeberechtigten ausnahmsweise die Möglichkeit, vorab Anträge einreichen zu können, ohne selbst an der Erörterung und Abstimmung in der Bürgerversammlung teilnehmen zu wollen, begegnen dieser Vorgehensweise zumindest dann keine erheblichen rechtlichen Bedenken, solange objektive und nachvollziehbare Gründe dafür bestehen. Dies ist insbesondere bei Einschränkungen des öffentlichen Lebens oder behördlichen Empfehlungen, Menschenansammlungen zu meiden, der Fall.

Ist das subjektive Recht auf Teilnahme, Wortbeitrag und Antragstellung eingeschränkt, beispielsweise durch eine Höchstteilnehmerzahl oder durch die Aufteilung einer Bürgerversammlung auf mehrere Veranstaltungen, ohne dass betroffene Gemeindeglieder über alle sie bzw. ihren Gemeindeteil betreffenden Angelegenheiten abstimmen können, sind keine wirksamen Abstimmungen möglich. Es kann sich dann aber ein zusätzlicher Live-Stream mit vorhergehender Antragsmöglichkeit anbieten, damit die Teilnahmeberechtigten die Versammlung zumindest verfolgen und sich – wenn auch beschränkt – einbringen können. Als Folge wären dann aber alle Anträge ohne vorhergehende Abstimmung im Gemeinderat zu behandeln.

Finden im Jahr 2021 keine Bürgerversammlungen statt, sind diese bis spätestens 31. März 2022 nachzuholen.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft.

3. **Bürgerentscheide**

(Art. 120b Abs. 2 GO, Art. 106b Abs. 1 LKrO)

Die Gemeinden und Landkreise können entscheiden, ob sie im Jahr 2021 Bürgerentscheide als kombinierte Urnen- und Briefabstimmungen oder als reine Briefabstimmungen durchführen.

Auch hier nennen Gesetz und Gesetzesbegründung keine bestimmten Kriterien, denen bei der Entscheidung besonderes Gewicht beizumessen wäre. Der Gesetzgeber geht von einer allgemein angespannten Pandemielage im Jahr 2021 aus und eröffnet die befristete Möglichkeit reiner Briefabstimmungen im Interesse des bestmöglichen Schutzes der Öffentlichkeit. Das Gesetz räumt daher einen weiten Ermessensspielraum ein.

Findet ein Bürgerentscheid im Jahr 2021 als ausschließliche Briefabstimmung ohne Möglichkeit der Abstimmung in einem Urnenstimmbezirk statt, sind allen Stimmberechtigten die Abstimmungsscheine und die Briefabstimmungsunterlagen von Amts wegen ohne Antrag zuzusenden.

Der Beschluss des Gemeinderates bzw. Kreistages sollte auch enthalten, wie die Briefabstimmung im Einzelnen abgewickelt wird und wann, wo und durch wen die öffentliche Auszählung erfolgt.

Bestand bereits eine örtliche Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und soll im Jahr 2021 ein Bürgerentscheid abweichend von den Satzungsregelungen als reine Briefabstimmung durchgeführt werden, ist eine Satzungsänderung nicht zwingend erforderlich. Das nachträglich erlassene Gesetz enthält eine gesonderte ausdrückliche Beschlussermächtigung und geht als höherrangiges Recht dem Satzungsrecht vor. Gleichwohl empfiehlt sich eine klarstellende Satzungsänderung.

Soll ein Bürgerentscheid in 2021 nicht als reine Briefabstimmung stattfinden, ist es weiterhin möglich, die Abstimmungsunterlagen zu einem Bürgerentscheid auch ohne vorherigen Antrag unaufgefordert zu übersenden, um die Anzahl der per Brief abstimmenden Personen bei Bürgerentscheiden zu erhöhen (vgl. IMS vom 7. Juli 2020). Erfahrungsgemäß lässt sich damit die Anzahl

der per Urne abstimmenden Personen deutlich reduzieren.

Die Sammlung von Unterschriften ist grundsätzlich nicht eingeschränkt. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind im kommunalen Verfassungsrecht verankert und eine Ausprägung des Rechts auf demokratische Teilhabe der Gemeindebürger. Allerdings ist jeder angehalten, die physischen Kontakte zu anderen Menschen zu reduzieren. Soweit die Einreichung eines Bürgerbegehrens nicht zeitlich drängend ist, um eine Sperrwirkung für neue Entscheidungen oder beim Vollzug bereits getroffener Entscheidungen des Gemeinderates zu erwirken, raten wir daher, von der Unterschriftensammlung vorerst abzusehen. Ist eine Sammlung von Unterschriften unumgänglich, sind aber jedenfalls die bekannten Regeln zur Reduzierung eines Ansteckungsrisikos, insbesondere das Abstandsgebot zu beachten.

Ist die Durchführung eines Bürgerentscheids zeitgleich mit den Bundestagswahlen am 26. September 2021 beabsichtigt, weisen wir vorsorglich darauf hin, dass es hierfür nach Art. 10 Abs. 2 GLKrWG der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration bedarf. Finden die Bundestagswahlen nach dem Grundsatz der Urnenwahl statt, wird es regelmäßig an der Notwendigkeit fehlen, zeitgleich stattfindende Bürgerentscheide als reine Briefabstimmungen durchzuführen.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft.

4. Ferienausschüsse

(Art. 120b Abs. 3 GO, Art. 106b Abs. 2 LKrO, Art. 101b Abs. 1 BezO, Art. 34a KommZG)

Das Gesetz lässt Ferienausschüsse unabhängig von der Corona-Pandemie rückwirkend zum 1. Januar 2021 auch auf Ebene der Landkreise, Bezirke, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände zu. Bisher war diese Möglichkeit auf die Gemeindeebene beschränkt.

Eine entsprechende Regelung war in der Landkreisordnung, der Bezirksordnung und im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit bislang nicht vorgesehen. Dies beruhte auf der Annahme, dass die Kreistage, Bezirkstage und

Verbandsversammlungen sowie deren beschließenden Ausschüsse einen grundsätzlich lockereren Sitzungsturnus als viele Gemeinderäte und deren Ausschüsse und daher keinen Bedarf für Ferienausschüsse haben. Nicht nur die derzeitige Pandemie zeigt aber, dass es auch in Ferienzeiten kurzfristige Bedarfe nach Entscheidungen geben kann. Im Interesse eines Gleichlaufs mit der Gemeindeordnung orientieren sich die Regelungen im Wesentlichen an der Regelung zu den gemeindlichen Ferienausschüssen in Art. 32 Abs. 4 GO.

Im Jahr 2021 können Gemeinden, Landkreise, Bezirke, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände den auf sechs Wochen beschränkten Ferienzeitraum auf bis zu drei Monate erhöhen. Dadurch können auch diejenigen Kommunen, die den Ferienzeitraum für das Jahr 2021 auf den Jahresbeginn verschoben haben, um auf Grund hoher Infektionszahlen den Ferienausschuss anstelle des Gesamtremiums als dessen verkleinertes Abbild tagen zu lassen, zusätzlich einen Ferienausschuss in der eigentlichen Ferienzeit einsetzen. Welche Zeiträume sie als Ferienzeiten festlegen, obliegt ihrer Entscheidung. Sie sind dabei insbesondere nicht an die Zeiten der Schulferien gebunden. Der Einsetzungszeitraum kann auch aufgeteilt werden. Nach der Gesetzesbegründung soll es gerade möglich sein, neben einer Ferienzeit zu Jahresbeginn auch eine in der Hauptferienzeit festlegen zu können, was notwendiger Weise eine Aufteilung auf mehrere Zeiten bedeutet.

Beschlüsse zur Verlängerung des Ferienzeitraums auf bis zu drei Monate sind – abweichend vom ursprünglichen Gesetzentwurf LT-Drs. 18/13024 – unabhängig davon, ob die vom Deutschen Bundestag auf Grund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite nach den Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes endet oder nicht. Wir verweisen hierzu auf die Begründung des Änderungsantrages LT-Drs. 18/13927.

Die reguläre Bildung eines Ferienausschusses und die Festlegung der Ferienzeiten von sechs Wochen haben stets in der Geschäftsordnung, bei Zweckverbänden in der Verbandssatzung zu erfolgen. Für die Verlängerung des Ferienzeitraums auf bis zu drei Monate im Jahr 2021 ist dagegen ein Beschluss des Vollremiums ausreichend, ohne dass es einer Regelung in der Geschäftsordnung bedarf. Dieser Beschluss (wie auch eine ebenso mögliche Regelung in

der Geschäftsordnung) bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder (einschließlich des Vorsitzenden). Für Beschlüsse des Ferienausschusses ist hingegen stets die einfache Mehrheit ausreichend.

Ein Ferienausschuss oder beschließender Ausschuss kann nicht an Stelle des Vollgremiums entsprechende Einsetzungs- oder Übertragungsbeschlüsse fassen.

5. Beschließende Ausschüsse

(Art. 120b Abs. 3 GO, Art. 106b Abs. 2 LKrO, Art. 101b Abs. 1 BezO, Art. 34a KommZG)

Die Gemeinderäte, Kreistage, Bezirkstage und Verbandsversammlungen können für die Zeiten im Jahr 2021, in denen kein Ferienausschuss eingesetzt ist, Entscheidungsbefugnisse auf einen beschließenden Ausschuss im gleichen Umfang wie bei einem Ferienausschuss übertragen und dies auch rückwirkend zum 1. Januar 2021. Diese Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob ein Ferienausschuss tatsächlich gebildet worden ist oder nicht.

Da bereits nach bisher geltendem Recht Entscheidungsbefugnisse weitgehend auf beschließende Ausschüsse übertragen werden können, wirkt sich die pandemiebedingte Ausnahmeregelung letztlich nur auf Angelegenheiten aus, die dem jeweiligen Vollgremium vorbehalten sind.

Anstelle der Einsetzung eines besonderen beschließenden Ausschusses können Gemeinderäte die Befugnisse auf einen bestehenden beschließenden Ausschuss übertragen. Bei den Landkreisen erfolgt eine Übertragung stets auf den Kreisausschuss, bei den Bezirken auf den Bezirksausschuss und bei den Zweckverbänden auf den Verbandsausschuss.

Für die Übertragung bedarf es jeweils eines Beschlusses des Vollgremiums. Dieser Beschluss (wie auch ein Beschluss über eine ebenso mögliche Regelung in der Geschäftsordnung) bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder (einschließlich des Vorsitzenden). Für Beschlüsse des beschließenden Ausschusses ist hingegen stets die einfache Mehrheit ausreichend.

Ein Ferienausschuss oder beschließender Ausschuss kann nicht an Stelle des Vollgremiums entsprechende Beschlüsse fassen.

Die Übertragung kann jeweils für bis zu drei Monate erfolgen, wobei der Zeitraum mehrfach, längstens aber bis zum 31. Dezember 2021, verlängert werden kann. Die Verlängerung der Übertragung kann geboten sein, da trotz verfügbarer Impfstoffe wohl erst im Laufe der zweiten Jahreshälfte 2021 mit einer deutlichen Abflachung des Infektionsgeschehens gerechnet werden und solange das Erfordernis bestehen kann, die Entscheidungsgremien auf kommunaler Ebene möglichst klein zu halten.

Endet die vom Deutschen Bundestag auf Grund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite nach den Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes, treten Beschlüsse, die Befugnisse des Vollgremiums nach den für das Jahr 2021 geltenden Ausnahmeregelungen auf beschließende Ausschüsse (nicht Ferienausschüsse) übertragen, eine Woche nach dem Ende der epidemischen Lage mit Wirkung für die Zukunft außer Kraft (abweichend hierzu sah der ursprüngliche Gesetzentwurf LT-Drs. 18/13024 ein Außerkrafttreten der Beschlüsse mit Ablauf des Tages der Bekanntmachung der Aufhebung der Feststellung einer epidemischen Lage durch den Deutschen Bundestag vor. Wir verweisen zu dieser Änderung auf die Begründung des Änderungsantrages LT-Drs. 18/13927). Eines besonderen Beschlusses bedarf es hierfür nicht.

6. Wahl der Ortssprecher

(Art. 120b Abs. 5 GO)

Abweichend von Art. 60a Abs. 1 Satz 1 GO kann die Wahl der Ortssprecher im Jahr 2021 durch geheime briefliche Abstimmung erfolgen. Um dieses Verfahren nicht unnötig aufwändig zu gestalten, verweist die Ausnahmeregelung nicht auf die Vorschriften des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes, sondern trifft unmittelbare Regelungen. So bedarf es keiner Wahlvorschläge oder Aufstellungsversammlungen, sondern die Wahlen sind unabhängig von der Zahl etwaiger Bewerber auch durch handschriftliche Eintragungen zugelassen.

Der Bürgermeister hat die Modalitäten der Ortssprecherwahl öffentlich bekanntzumachen. Die Bekanntmachung muss mindestens enthalten:

- a) den Zeitpunkt der Ortssprecherwahlen
- b) bis wann die Wahlberechtigten Wahlvorschläge bei der Gemeinde einreichen können
- c) dass alle Wahlberechtigten Briefwahlunterlagen von Amts wegen ohne Antrag erhalten
- d) Ort und Zeit der öffentlichen Auszählung

Der Zeitraum, in dem die Wahlberechtigten Wahlvorschläge einreichen können, ist so zu bemessen, dass der Gemeinde vor dem Versand der Briefwahlunterlagen genügend Zeit verbleibt, die Wählbarkeit der vorgeschlagenen Personen und deren Bereitschaft, sich zur Wahl stellen, zu überprüfen. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Eine Stichwahl findet nicht statt, bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.

Kriterien der Ermessensentscheidung, ob die Ortssprecherwahl im Rahmen einer Ortsversammlung oder durch eine (zeit- und kostenaufwändigere) briefliche Abstimmung erfolgt, können neben der vermutlichen Dauer, während der keine Ortsversammlungen durchgeführt werden können, das tatsächliche Infektionsgeschehen mit einem möglichen Ansteckungsrisiko, der Lockerungsstatus und die örtlichen Verhältnisse sein. Hierbei kommt es insbesondere auf die Gegebenheiten in den Gemeindeteilen vor Ort an. Handelt es sich um eine größere Anzahl wahlberechtigter Personen, bestehen nur bedingt Möglichkeiten zu alternativen Versammlungsformen (z.B. im Freien) und zur Verteilung der Wahlberechtigten auf mehrere Abstimmungsräume, oder müsste die Versammlung andernorts durchgeführt werden, spricht vieles dafür, ersatzweise eine geheime briefliche Abstimmung durchzuführen. Im Zweifel kann es sinnvoll sein, die Gesundheitsbehörde zu beteiligen. Insgesamt räumt der Gesetzgeber dem ersten Bürgermeister einen weiten Ermessensspielraum ein.

Finden im Jahr 2021 Ortsversammlungen statt, haben die mit IMS vom 22. Juli 2020 herausgegebenen Handlungsempfehlungen nach wie vor Bestand, insbesondere unterliegen Ortsversammlungen weiterhin nicht den Regelungen der 12. BayIfSMV. Neuere Erkenntnisse zur Reduzierung des Infekti-

onsrisikos (FFP2-Masken usw.) sind ergänzend zu berücksichtigen. Es empfiehlt sich dann auch weiterhin, das Schutz- und Hygienekonzept unter Berücksichtigung der räumlichen Gegebenheiten und der zu erwartenden Besucherzahl mit der örtlichen Gesundheitsbehörde abzustimmen.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft.

7. Gemeinde- und Landkreiswahlen

(Art. 60b GLKrWG)

Das Gesetz sieht für das Jahr 2021 für jede Gemeinde- und Landkreiswahl Erleichterungen vor, unabhängig davon, ob sie als kombinierte Urnen- und Briefwahl oder als reine Briefwahl durchgeführt werden soll:

- a) Die regulären wahlrechtlichen Vorschriften wie auch die Regelungen der Parteien und Wählergruppen sehen für die Aufstellung der Kandidaten bei Gemeinde- und Landkreiswahlen zwingend eine Aufstellungsversammlung als Präsenzveranstaltung vor. Sie wären derzeit nur unter den Beschränkungen und Ausnahmemöglichkeiten der 12. BayIfSMV zulässig.

Die nun für das Jahr 2021 bestehende Ausnahmeregelung ermöglicht die Benennung von Wahlbewerbern auch ohne Präsenzveranstaltung. Die Wahlvorschlagsträger können abweichend von ihren schriftlich niedergelegten Organisationsbestimmungen die Ausübung der Rechte der Mitglieder oder Anhänger bei der Kandidatenaufstellung ausnahmsweise in anderer Form ermöglichen. Zugleich wird ein rein schriftliches Verfahren ermöglicht. Damit diese Form der Kandidatenaufstellung als personale Grundlage für eine demokratische Wahl angesehen werden kann, ist jedenfalls sicherzustellen, dass alle Teilnahmeberechtigten das Vorschlagsrecht ausüben können, allen Kandidaten die Gelegenheit gegeben wird, sich vorzustellen, und dass geheim gewählt wird.

- b) In der derzeitigen Pandemiesituation ist davon auszugehen, dass sich weniger wahlberechtigte Personen in die bei den Gemeinden auszuliegenden Unterstützungslisten für neue Wahlvorschlagsträger eintragen würden. Dadurch würden das Erreichen des in Art. 27 Abs. 3 GLKrWG bestimmten

Unterschriftenquorums und im Ergebnis die Zulassung von Wahlvorschlägen neuer Wahlvorschlagsträger erheblich erschwert. Durch das Gesetz entfällt im Jahr 2021 deshalb das Erfordernis zusätzlicher Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge neuer Wahlvorschlagsträger, um eine Benachteiligung neuer Wahlvorschlagsträger auf Grund der anhaltenden Pandemielage zu vermeiden.

Nachdem der zeitliche Rahmen zwischen dem Tag, bis zu dem die Wahlvorschläge spätestens eingereicht werden können, und dem Tag, bis zu dem die Eintragung in Unterstützungslisten längstens möglich ist, knapp ausfallen kann, findet die Ausnahmeregelung für alle neuen Wahlvorschläge Anwendung, für die noch im Jahr 2021 Unterstützungslisten auszulegen wären, auch wenn die zugrunde liegende Wahl erst im Jahr 2022 stattfindet.

Das Gesetz lässt es ferner zu, Gemeinde- und Landkreiswahlen im Jahr 2021 im Einzelfall als reine Briefwahlen durchzuführen und trifft dazu ergänzende Bestimmungen:

- a) Wie auch bei der Entscheidung über den Wahltermin wird die Entscheidung, ob eine Gemeinde- oder Landkreiswahl als reine Briefwahl durchgeführt wird, bei Gemeindewahlen nicht von der Gemeinde und bei Landkreiswahlen nicht vom Landratsamt getroffen, sondern von der jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde, die für die Anordnung einer reinen Briefwahl das Einvernehmen der für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes zuständigen Gesundheitsbehörde braucht. Dies gilt auch für erforderlich werdende Stich- und Wiederholungswahlen.

Nach der Gesetzesbegründung gilt es bei der Entscheidung, ob Gemeinde- und Landkreiswahlen im Jahr 2021 im Einzelfall als reine Briefwahlen stattfinden, die mit einer reinen Briefwahl einhergehende zurückgenommene öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe (BVerfGE 123, 39/75) und die nicht gleichermaßen gewährleistete Integrität wie bei einer Urnenwahl (BVerfGE 59, 119/127) mit den Interessen des Infektionsschutzes und des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung sowie dem öffentlichen Interesse an der

Sicherstellung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der kommunalen Ebenen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Die örtliche Pandemiesituation kann es weiterhin erfordern, das Zusammentreffen einer größeren Anzahl von Menschen, wie dies bei der Abstimmung in den Wahllokalen der Fall ist, zu vermeiden, um Übertragungen durch die vorherrschenden Übertragungswege von SARS-CoV-2 über Tröpfchen und Aerosole durch Husten, Niesen, Atmen und Sprechen sowie durch teils mild erkrankte oder auch asymptomatisch infizierte Personen zu minimieren. Die Gesundheitssicherheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes) hat einen hohen Stellenwert.

Ferner haben die ersten Bürgermeister und Landräte als Hauptorgane und Behördenleiter eine Schlüsselposition innerhalb der Gemeinden und Landkreise inne. Daher ist für die Gemeinden und Landkreise, in denen in den nächsten Monaten Bürgermeister- oder Landratswahlen erforderlich werden, eine zeitnahe Durchführung der Wahlen trotz andauernder Pandemielage sicherzustellen. Die Handlungsfähigkeit aller staatlichen und kommunalen Ebenen muss gerade auch im Interesse eines wirksamen Infektionsschutzes gewährleistet sein. Dies gilt auch, falls in den nächsten Monaten eine Gemeinderats- oder Kreistagswahl erforderlich sein sollte.

Beides, die größtmögliche Verringerung der Infektionsrisiken bei der Wahl und die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebenen, kann es auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen, hier wegen der besonderen Ausnahmesituation die mit einer Briefwahl zurückgenommene öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe und die nicht gleichermaßen gewährleistete Integrität wie bei einer Urnenwahl hinzunehmen (vgl. dazu auch BVerfGE 134, 25 ff.). Die Durchführung der erforderlich werdenden Wahlen als Briefwahlen dient dem Ziel, trotz der örtlichen Infektionslage eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl stellt jedenfalls im Zusammenhang mit der Briefwahl eine zu den Grundsätzen der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung dar, die grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen

anderer Grundentscheidungen der Verfassung zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund formuliert die Gesetzesbegründung, dass es auf Grund der anhaltenden pandemischen Lage und zum Schutz vor weiterer Verbreitung des Coronavirus abhängig vom örtlichen Infektionsgeschehen geboten sein kann, eine erforderlich werdende Gemeinde- und Landkreiswahl ausschließlich als Briefwahl durchzuführen.

Wir empfehlen, sich bei einer zu treffenden Entscheidung an diesen Erwägungen der Gesetzesbegründung zu orientieren.

- b) Wenn sich eine Infektionslage vor Ort kurzfristig massiv verschlechtert, hat die Wahlbehörde regelmäßig nicht mehr ausreichend Zeit, eine reine Briefwahl durchzuführen. Ordnet die Rechtsaufsichtsbehörde eine reine Briefwahl innerhalb der letzten drei Wochen vor dem eigentlichen Wahltermin an, kann sie daher die Wahl zugleich um bis zu drei Wochen verschieben.
- c) Das Gesetz ermächtigt die Wahlbehörden zudem, von den verbindlichen Anlagen zur GLKrWO abweichen zu können, soweit dies für eine reine Briefwahl erforderlich ist.
- d) Wie auch Art. 60a GLKrWG für die Stichwahlen am 29. März 2020 verpflichtet das Gesetz die Wahlbehörden dazu, allen Wahlberechtigten die Wahlscheine mit den Briefwahlunterlagen von Amts wegen ohne Antrag zuzusenden.
- e) Schließlich berücksichtigt das Gesetz auch die Erfahrungen der Wahlbehörden mit den Stichwahlen am 29. März 2020, indem es den Stichwahltermin statt auf den zweiten auf den dritten Sonntag nach dem Wahltag verlegt. Dies räumt den Wahlbehörden mehr Zeit für die Vorbereitung und Durchführung der Stichwahlen ein, kommt aber auch den Wählerinnen und Wählern zu Gute, weil sie mehr Zeit für ihre Entscheidung und die Rücksendungen bekommen.

Soll die Durchführung einer Gemeinde- oder Landkreiswahl mit den Bundestagswahlen am 26. September 2021 zusammenfallen, weisen wir vorsorglich

darauf hin, dass es hierfür nach Art. 10 Abs. 2 GLKrWG der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration bedarf. Finden die Bundestagswahlen nach dem Grundsatz der Urnenwahl statt, wird es regelmäßig an der Notwendigkeit fehlen, zeitgleich stattfindende Gemeinde- und Landkreiswahlen als reine Briefwahlen durchzuführen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Welsch
Ministerialrat



Umsetzung Art. 47a GO, Art. 41a LKrO, Art. 38a BezO, Art. 33a KommZG

Formulierungshilfe für eine Geschäftsordnungsregelung*

§ 22a¹

(1) Gemeinderatsmitglieder (*und Ortssprecher*) (*, die wegen ... an einer Teilnahme im Sitzungssaal gehindert sind,*) können an (*öffentlichen*) Sitzungen des Gemeinderats *und seiner (vorberatenden / beschließenden) Ausschüsse* mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen (Art. 47a GO). *Dies gilt nicht ... (z.B. für bestimmte Ausschüsse oder Gegenstände; sonstige Voraussetzungen); hierauf wird gegebenenfalls in der Ladung gesondert hingewiesen. Voraussetzung für die virtuelle Teilnahme an den Sitzungen ist die Unterzeichnung der Belehrung über die Teilnahme an Hybridsitzungen.*

(2) Gemeinderatsmitglieder, die mittels Ton-Bild-Übertragung an der Sitzung teilnehmen wollen, müssen dies dem ersten Bürgermeister oder der ersten Bürgermeisterin nach Zugang der Ladung spätestens bis *schriftlich oder elektronisch* mitteilen.² *Die Höchstzahl der zuschaltbaren Teilnehmer ist auf ... begrenzt. Möchten mehr Gemeinderatsmitglieder nach Absatz 1 mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen als zugelassen, erfolgt die Zulassung nach der Reihenfolge der Anmeldungen (entscheidet das Los).*

(3) Wird das Gremium zum zweiten Mal zur Verhandlung über denselben Gegenstand zusammengerufen, findet die Sitzung ohne Ausnahme als Präsenzsitzung statt.

(4) *Der Verantwortungsbereich der Gemeinde beschränkt sich auf die Bereitstellung der Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung. Ist entweder mindestens ein Gemeinderatsmitglied zugeschaltet oder bestätigt ein Test, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht, wird vermutet, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmitglieds nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt (Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO).*

Alternative 1 (Zahlung eines Geldbetrags für die Anschaffung von Hard- und Software durch die Gemeinde):

(4) *Der Verantwortungsbereich der Gemeinde beschränkt sich auf die Bereitstellung der Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung und darauf, den Gremienmitgliedern einen Geldbetrag für die Anschaffung der Hard- und Software zur Verfügung zu stellen. Für die Anschaffung und Betreuung der Hard- und Software sind die Gemeinderatsmitglieder verantwortlich. Entsprechend Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO fällt die Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmit-*

*Für die Umsetzung der Art. 41a LKrO, Art. 38a BezO und Art. 33a KommZG sind die Formulierungen entsprechend anzupassen.

¹ Wegen der zeitlich befristeten Geltung des Art. 47a GO (vgl. Art. 122 Abs. 2 GO) wird empfohlen, die erforderlichen Regelungen vorerst in einem Paragraphen im Zusammenhang mit den allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsordnung über den Geschäftsgang und die Sitzungen des Gemeinderats (vgl. §§ 14 ff. bzw. §§ 19 ff. der Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindegtags) zusammenzufassen.

² Bei größerem zeitlichen Abstand zum betreffenden Sitzungstermin sind Ausnahmen z.B. für kurzfristige, nachgewiesene Erkrankungen oder Fälle kurzfristig angeordneter, nachgewiesener coronabedingter häuslicher Quarantäne denkbar.

glieds daher nicht in den Verantwortungsbereich der Gemeinde, wenn mindestens ein Gemeinderatsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

Alternative 2 (Bereitstellung der Hard- und Software ohne laufende Systembetreuung):

(4) Der Verantwortungsbereich der Gemeinde beschränkt sich auf die Bereitstellung der Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung und darauf, den Gremienmitgliedern die Hard- und Software in funktionsfähigem Zustand zur Verfügung zu stellen, ohne die laufende Systembetreuung zu übernehmen. Vor Aushändigung der Hard- und Software wurde/wird die Funktionsfähigkeit der Hard- und Software durch die Gemeinde positiv festgestellt. Entsprechend Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO fällt die Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmitglieds daher nicht in den Verantwortungsbereich der Gemeinde, wenn mindestens ein Gemeinderatsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

Alternative 3 (Bereitstellung der Hard- und Software mit laufender Systembetreuung):

(4) Der Verantwortungsbereich der Gemeinde beschränkt sich auf die Bereitstellung der Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung und darauf, den Gremienmitgliedern die Hard- und Software in funktionsfähigem Zustand zur Verfügung zu stellen und turnusmäßig Systembetriebsmaßnahmen durchzuführen. Vor Aushändigung wurde/wird die Funktionsfähigkeit der Hard- und Software durch die Gemeinde positiv festgestellt. Ist die letzte Systembetriebsmaßnahme turnusgemäß erfolgt und wurde/wird nach Vornahme der letzten Systembetriebsmaßnahme die Funktionsfähigkeit der Hard- und Software positiv bestätigt, fällt die Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmitglieds entsprechend Art. 47a Abs. 5 Satz 4 GO nicht in den Verantwortungsbereich der Gemeinde, wenn mindestens ein Gemeinderatsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

(5) Eine Bildunterbrechung durch zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder ist auch bei vorübergehendem Verlassen des Platzes untersagt (Art. 47a Abs. 3 Satz 1 GO).

(6) Bei den zugeschalteten Gemeinderatsmitgliedern erfolgt die Abstimmung mündlich nach namentlichem Aufruf durch den Vorsitzenden oder die Vorsitzende.³ Eine Teilnahme an Wahlen ist nicht möglich (Art. 47a Abs. 1 Satz 6 GO).

(7) Bei Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung zu einer nichtöffentlichen Sitzung haben die zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder dafür Sorge zu tragen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen wird (Art. 47a Abs. 5 GO).⁴

³ Die Abstimmung mittels eines Abstimmungstools (z.B. im Rahmen einer Chat-Funktion) ist zulässig, wenn das Abstimmungsverhalten der Gemeinderatsmitglieder für die Sitzungsteilnehmer auf dem Bildschirm im Sitzungssaal und im Rahmen der Ton-Bild-Übertragung sichtbar gemacht wird (vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GO). Die Abstimmung nur per Handzeichen genügt den Anforderungen des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GO, wenn sämtliche zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder zum Zeitpunkt ihrer Stimmabgabe auf dem Bildschirm im Sitzungssaal sichtbar sind. Allerdings stellt diese Form der Abstimmung besondere Anforderungen an die Dokumentation und Feststellung des Abstimmungsergebnisses.

⁴ Zur (Un-)Zulässigkeit von Ton- und Bildaufnahmen durch Gemeinderatsmitglieder vgl. § 4 Abs. 4 Satz 2 der Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindetags. Zur Zulässigkeit der Fertigung einer Tonaufnahme als Hilfsmittel für das Anfertigen der Niederschrift vgl. § 29 Abs. 2 bzw. § 34 Abs. 2 der Geschäftsordnungsmuster des Bayerischen Gemeindetags.