

Hinweise des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kommunalwahl- und Kommunalverfassungsrecht (Stand: 20.05.2020)

I. Vorbemerkung

Die Corona-Pandemie und die behördlichen Maßnahmen zu deren Eindämmung können auch Auswirkungen im Bereich des Kommunalwahlrechts und des Kommunalverfassungsrechts haben, insbesondere soweit es dabei zu persönlichen Kontakten kommen kann, wie dies bei Kommunalwahlen oder Gremiensitzungen der Fall ist. Zulässige Maßnahmen der zuständigen Gesundheits- und Polizeibehörden gehen auch insoweit den kommunalrechtlichen Vorschriften vor.

Die Kommunalgesetze enthalten keine Ermächtigung für das Innenministerium oder die Rechtsaufsichtsbehörden, Ausnahmen von zwingenden Vorschriften zuzulassen oder Entscheidungen anstelle der zuständigen kommunalen Organe zu treffen. Mit diesen Hinweisen sollen bestehende Spielräume aufgezeigt sowie verdeutlicht werden, inwieweit Abweichungen von Verfahrensvorschriften durch die Rechtsaufsichtsbehörden toleriert werden können. Die betreffenden Entscheidungen müssen jedoch von den jeweils zuständigen kommunalen Organen in eigener Verantwortung getroffen werden. Dabei bleibt ein gewisses rechtliches Risiko, das je nach Konstellation unterschiedlich hoch sein kann. Insbesondere können Rechtsbehelfsmöglichkeiten Dritter nicht eingeschränkt werden.

Die Durchführung von Gemeinderats-, Kreistags- und vergleichbaren Gremiensitzungen sowie von kommunalen Wahlen und Abstimmungen ist durch die geltenden infektionsschützenden Maßnahmen nach der Corona-Verordnung (CoronaVO) der Landesregierung vom 9. Mai 2020 (GBl. S. 266) nicht grundsätzlich ausgeschlossen. § 3 Absatz 2 Satz 1 CoronaVO stellt klar, dass das Verbandsverbot für das Selbstorganisationsrecht der Gebietskörperschaften nicht gilt. Gemeinderats- und Kreistagsitzungen sind weiterhin möglich und erforderlich, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise zu gewährleisten. Dies umfasst auch der Vorbereitung dienende Sitzungen (z. B. Ausschuss- und Fraktionssitzungen).

Der Rechtsgedanke des § 3 Absatz 2 CoronaVO kann jedoch herangezogen werden um von den in diesen Hinweisen dargelegten Möglichkeiten der Absage, Verschiebung und Reduzierung von Sitzungen sowie Wahlen und Abstimmungen Gebrauch zu machen.

Weiterhin werden mit diesen Hinweisen konkretisierende Erläuterungen zum vom Landtag auf eine Initiative der Fraktionen der GRÜNEN und der CDU beschlossenen Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze vom 7. Mai 2020 (GBl. S. 259) gegeben, insbesondere zur Durchführung von Sitzungen in Form einer Videokonferenz (§ 37a GemO, § 32a LKrO) und zur Fristenregelung für Einwohneranträge und Bürgerbegehren, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse im Jahr 2020 richten (§ 140a GemO).

Die Rechtsaufsichtsbehörden werden gebeten, die Kommunen in diesem Sinne zu beraten und im Zweifel auf bestehende Rechtsunsicherheiten bzgl. der Gerichtsfestigkeit von Beschlüssen bei der Nichteinhaltung von Verfahrensvorschriften hinzuweisen.

II. Wahlen und Abstimmungen

II.1 Absage der Bürgermeisterwahl durch die Rechtsaufsichtsbehörde

Nach § 29 KomWG kann und muss eine Bürgermeisterwahl durch die Rechtsaufsichtsbehörde abgesagt werden, wenn während der Vorbereitung der Wahl ein offenkundiger, vor der Wahl nicht mehr behebbarer Mangel festgestellt wird, wegen dem die Wahl im Fall ihrer Durchführung im Wahlprüfungsverfahren für ungültig erklärt werden müsste. Angesichts der erheblichen Einschränkungen durch die geltenden infektionsschützenden Maßnahmen sowohl für die organisatorische Durchführung der Wahl als auch für den Wahlkampf können diese Voraussetzungen vorliegen. Die Situation ist jedoch nicht überall gleich, beispielsweise hinsichtlich der Infektionslage in der betreffenden Region, der Wahlkampfsituation, den örtlichen Gegebenheiten der Wahlorganisation (z. B. Wahlräume, Wahlhelfer) oder den zeitlichen und sachlichen Möglichkeiten, durch infektionsschützende Maßnahmen eine ordnungsgemäße Wahl sicherzustellen. Hinzu kommt, dass sich die Lage immer wieder verändert, was ggf. zu einer Anpassung der infektionsschützenden Maßnahmen und Beschränkungen führen kann.

Ob die Voraussetzungen für eine Absage der Wahl gegeben sind, muss deshalb von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde im konkreten Einzelfall auf der Grundlage einer entsprechenden Einschätzung der Situation entschieden werden. Die Entscheidung soll in Absprache mit der betroffenen Gemeinde getroffen werden. Im Zweifel ist dem Infektionsschutz Vorrang einzuräumen. Ist nach Einschätzung der Rechtsauf-

sichtsbehörde auch unter Berücksichtigung der derzeitigen Sondersituation eine ordnungsgemäße und hinreichend rechtssichere Durchführung der Wahl nicht möglich, ist die Wahl nach § 29 KomWG abzusagen.

Eine lediglich präventive Absage der Wahl oder aus Gründen, bei denen die in § 29 KomWG genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann durch die Rechtsaufsichtsbehörde nicht erfolgen.

Wird die Wahl abgesagt, richtet sich die Nachholung der Wahl nach § 48 KomWO in Verbindung mit § 34 KomWG. Den neuen Wahltag bestimmt der Gemeinderat. Welche Wahlvorbereitungen zu erneuern sind, richtet sich nach dem Stand des Verfahrens zum Zeitpunkt der Absage und der Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde.

Bis zum Amtsantritt des neugewählten Bürgermeisters führt der bisherige Bürgermeister die Geschäfte weiter; sein Dienstverhältnis besteht solange weiter (§ 42 Absatz 5 Satz 1 GemO). Hat der Bürgermeister der Gemeinde mitgeteilt, dass er die Weiterführung der Geschäfte ablehne (§ 42 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 GemO) oder ist er bereits aus dem Amt ausgeschieden, erfolgt die Vertretung des Bürgermeisters während der Interimszeit durch den Stellvertreter (§ 48 Absatz 1 und 2, § 49 Absatz 3 GemO).

II.2 Verschiebung der Bürgermeisterwahl durch die Gemeinde

Aufgrund der aktuellen Situation kann auch eine Verschiebung der Wahl durch die Gemeinde in Betracht kommen, insbesondere, wenn für den vorgesehenen Wahltag noch keine hinreichend sichere Bewertung möglich ist, ob die Voraussetzungen für eine Absage der Wahl vorliegen. Bei Bürgermeisterwahlen bestimmt der Gemeinderat den Wahltag (§ 2 Absatz 2 KomWG), wobei die Fristen des § 47 Absatz 1 GemO zu beachten sind. Da die Gemeindeordnung selbst Fälle vorsieht, in denen die Wahl erst nach Freiwerden der Stelle erfolgt, kann eine Verschiebung der Wahl auf einen anderen Wahltag durch den Gemeinderat um bis zu drei Monate, im Einzelfall je nach Sachlage auch länger, über den nach § 47 Absatz 1 GemO jeweils spätestens möglichen Termin hinaus von der Rechtsaufsichtsbehörde toleriert werden.

Wurde mit der amtlichen Wahlvorbereitung (also dem in der Gemeindeordnung, dem Kommunalwahlgesetz und der Kommunalwahlordnung geregelten Verfahren) bereits begonnen, ist im Hinblick auf die Rechtsgültigkeit der Wahl zu empfehlen, die Wahl abubrechen und zu einem späteren Zeitpunkt völlig neu durchzuführen. Denn wird die spätere Wahl korrekt entsprechend den gesetzlichen Vorschriften durchgeführt,

ist nicht wahrscheinlich, dass diese Wahl erfolgreich angefochten werden könnte, da eine korrekte Fortführung der abgebrochenen Wahl schon aus Zeitgründen nicht mehr möglich ist. Wird das Wahlverfahren nur ausgesetzt, besteht dagegen ein erhebliches rechtliches Risiko für den Fall, dass die Wahl später angefochten wird.

Für die Weiterführung der Geschäfte bzw. die Stellvertretung während der Interimszeit gelten die gesetzlichen Regelungen (vgl. Abschnitt II.1 letzter Absatz).

II.3 Durchführung der Bürgermeisterwahl

II.3.1 Briefwahl

Die Durchführung der Wahl ausschließlich in Form der Briefwahl ist wahlrechtlich nicht möglich (§ 5 Absatz 2 KomWG).

Im Hinblick auf die aktuelle Situation bestehen keine Bedenken, wenn die Gemeinde offensiv dafür wirbt, dass die Wähler ihre Stimme per Briefwahl abgeben. Eine entsprechende Empfehlung in der Wahlbenachrichtigung nach § 4 KomWO und in den öffentlichen Bekanntmachungen nach § 5 Absatz 1 und § 26 KomWO ist möglich, wenn für die Wahlberechtigten erkennbar ist, dass auch eine Stimmabgabe im Wahlraum möglich ist.

Von den Möglichkeiten, die Briefwahlunterlagen persönlich bei der Gemeinde abzuholen und die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben (§ 11 Absatz 8 KomWO) kann abgesehen werden. In Eilfällen, in denen eine rechtzeitige Übersendung der Briefwahlunterlagen nicht mehr gewährleistet ist, muss jedoch eine Abholung durch den Wahlberechtigten möglich sein.

Eine Zusendung der Wahlscheine und Briefwahlunterlagen von Amts wegen an alle Wahlberechtigten ist gesetzlich nicht vorgesehen, angesichts der aktuellen Situation aber auch nicht ausgeschlossen. Da in diesem Fall im Wählerverzeichnis bei allen Wahlberechtigten ein Sperrvermerk „Wahlschein“ anzubringen ist (§ 11 Absatz 7 KomWO) und die Stimmabgabe im Wahlraum nur unter Vorlage des Wahlscheins möglich ist (§ 29 Absatz 6 Satz 1 Nummer 3, § 31 KomWO), müssen alle Wahlberechtigten in einem Begleitschreiben und ggf. zusätzlich auf sonstige Weise (z. B. im Rahmen der Bekanntmachungen) darauf hingewiesen werden, dass die Stimmabgabe im Wahlraum nur unter Vorlage des Wahlscheins möglich ist und die Vorlage der Wahlbenachrichtigung dafür nicht ausreicht. Der Inhalt der Wahlbenachrichtigung ist abweichend von den Soll-Vorgaben des § 4 Absatz 1 KomWO entsprechend anzupassen. Auf die Beifügung des dann nicht erforderlichen Antrags auf Ausstellung

von Briefwahlunterlagen kann abweichend von § 4 Absatz 2 KomWO verzichtet werden.

II.3.2 Wahl im Wahlraum

Eine deutliche Reduzierung der Wahlbezirke für die Urnenwahl und der Wahlräume unter Abweichung von den Soll-Regelungen der §§ 2 und 23 KomWO (ggf. auch auf nur einen Wahlraum) ist möglich. Für die Wähler muss die zumutbare Erreichbarkeit eines Wahlraums gewährleistet sein.

Bei der Einrichtung der Wahlräume sind die Vorgaben des § 23 KomWO zu beachten. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass das Ansteckungsrisiko sowohl für die Wähler als auch für die Mitglieder der Wahlvorstände soweit wie möglich reduziert wird. Zutrittsregelungen für die Wähler sind möglich, eine Hilfeleistung bei der Stimmabgabe nach § 30 KomWO muss gewährleistet sein. Da die Wahlhandlung öffentlich ist (§ 21 KomWG), kann der Aufenthalt von Personen im Wahlraum unabhängig von der eigenen Stimmabgabe nicht völlig untersagt, jedoch beschränkt werden. Auf die Ausführungen unter Abschnitt II.3.3 wird ergänzend verwiesen.

II.3.3 Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses

Die Feststellung des Wahlergebnisses durch die Wahlvorstände und Briefwahlvorstände und den Gemeindewahlausschuss sind öffentlich (§ 21 KomWG). Dabei ist jedoch besonders darauf zu achten, dass Ansteckungen vermieden werden. Hierbei sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zu beachten, das gilt vor allem für die Einhaltung eines ausreichenden Mindestabstands von mindestens 1,5 m zu allen anderen Personen. Dies kann dazu führen, dass abweichend von den normalen Kapazitäten der Zugang von Personen, die der Auszählung beiwohnen wollen, zahlenmäßig beschränkt werden muss, um einen ausreichenden Abstand zu gewährleisten. Gegebenenfalls ist die Nutzung größerer Räumlichkeiten (z. B. Sporthalle, Stadthalle) in Erwägung zu ziehen. Personen, die erkrankt oder von infektionsschutzrechtlichen Anordnungen oder Quarantäne-Empfehlungen betroffen sind, kann der Zugang verwehrt werden.

Für den Gesundheitsschutz der Mitglieder der Wahlvorstände und der Hilfskräfte sind geeignete Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um ein Infektionsrisiko zu minimieren, etwa durch eine Reduzierung der Mitgliederzahl auf die gesetzliche Mindestgröße (§ 14 Absatz 1 KomWG), ausreichend viele und ausreichend große Räume, die Beschränkung des Zugangs der Öffentlichkeit in Abhängigkeit zur Raumgröße, die Beachtung der bekannten Abstandsregeln (mindestens 1,5 Meter), ausreichende Reini-

gungsmittel für die Wahlhelfer sowie ggf. weitere Schutzvorkehrungen, z. B. Schutzwände und Einmalhandschuhe. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung stellt keine unerlaubte Verhüllung des Gesichts nach § 15 Absatz 2 Satz 2 KomWG dar. Auf die Empfehlungen des Ministeriums für Soziales und Integration und des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zu Infektionsschutzmaßnahmen bei Wahlen und Abstimmungen vom 23. April 2020 wird hingewiesen. Außerdem ist zu empfehlen, auch das örtliche Gesundheitsamt einzubeziehen.

II.4 Wahlkampf

Eine Kandidatenvorstellung in Form einer öffentlichen Versammlung (§ 47 Absatz 2 Satz 2 GemO) ist nach § 3 Absatz 2 CoronaVO nicht möglich. Da keine Verpflichtung besteht, eine Kandidatenvorstellung durchzuführen, liegt auch kein Ausnahmegrund nach § 3 Absatz 7 Satz 2 Nummer 2 CoronaVO vor.

Die Chancengleichheit der Kandidaten muss gewahrt bleiben. Da die Möglichkeiten, im Wahlkampf für sich zu werben, aufgrund der bestehenden Beschränkungen eingeschränkt und manche Wahlkampfformen gar nicht möglich sind, kann sich die Notwendigkeit ergeben, andere Wahlkampfformen (z. B. Wahlplakate) über das sonst übliche Maß hinaus zu ermöglichen.

II.5 Wahl der Beigeordneten

Die Wahl der Beigeordneten erfolgt in einer öffentlichen Sitzung des Gemeinderats, an der wegen der Bedeutung der Wahl, der Vorstellung der Bewerber und dem vorgeschriebenen Wahlverfahren möglichst alle Gemeinderatsmitglieder teilnehmen sollen und die regelmäßig auch auf größeres Interesse der Öffentlichkeit stößt. Aufgrund der aktuellen Situation kann deshalb eine Verschiebung der Wahl in Betracht kommen, über die der Gemeinderat zu entscheiden hat. Für den Zeitpunkt der Wahl der Beigeordneten gelten die gleichen Fristen wie für die Bürgermeisterwahl (§ 50 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit § 47 Absatz 1 GemO). Eine vom Gemeinderat beschlossene Verschiebung der Wahl um bis zu drei Monate, im Einzelfall je nach Sachlage auch länger, über den nach § 47 Absatz 1 GemO jeweils spätestens möglichen Termin hinaus kann von der Rechtsaufsichtsbehörde toleriert werden.

II.6 Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Einwohnerantrag

II.6.1 Verschiebung des Bürgerentscheids

Eine Absage des Bürgerentscheids durch die Rechtsaufsichtsbehörde ist nicht möglich, da § 29 KomWG für Bürgerentscheide keine Anwendung findet (§ 41 Absatz 3 Satz 1 KomWG).

Die Entscheidung über eine etwaige Verschiebung des Bürgerentscheids obliegt dem Gemeinderat. Wurde der Bürgerentscheid vom Gemeinderat selbst beschlossen (§ 21 Absatz 1 GemO), ist der Gemeinderat in seiner Entscheidung frei; für die Festlegung des Abstimmungstags (§ 41 Absatz 3 in Verbindung mit § 2 Absatz 2 KomWG) genügt die einfache Mehrheit. Ein Bürgerentscheid, der aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt wird, kann mit Zustimmung der Vertrauenspersonen auch über den 4-Monats-Zeitraum nach § 21 Absatz 6 GemO hinaus verschoben werden.

Für die Durchführung von Bürgerentscheiden gelten die Ausführungen unter den Abschnitten II.3 und II.4 entsprechend.

II.6.2 Bürgerbegehren

Das Sammeln von Unterschriften für ein Bürgerbegehren ist in der derzeitigen Situation stark eingeschränkt; für die sammelnden Personen besteht ein erhöhtes Infektionsrisiko. Im Interesse eines fairen Miteinanders wird den Gemeinden empfohlen, Entscheidungen, die mit großer Wahrscheinlichkeit zur Initiierung eines Bürgerbegehrens führen, zurückzustellen.

Um den Einschränkungen durch die Corona-Pandemie Rechnung zu tragen, hat der Landtag im Rahmen des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze vom 7. Mai 2020 (GBl. S. 259) für das Jahr 2020 eine besondere Fristenregelung getroffen (§ 140a GemO).

Demnach findet für Bürgerbegehren, die sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss aus dem Jahr 2020 richten, die Drei-Monats-Frist des § 21 Absatz 3 Satz 3 Halbsatz 2 GemO keine Anwendung; die Einreichungsfrist beginnt nach dem Wortlaut des § 140a Satz 2 GemO in diesen Fällen erst am 1. Januar 2021; sie endet damit am 31. März 2021. Mit dieser Regelung wird berücksichtigt, dass das Sammeln von Unterschriften für ein Bürgerbegehren unter den gegenwärtigen Bedingungen, insbesondere unter dem Aspekt des Infektionsschutzes, derzeit erheblich erschwert ist.

Die Regelung schließt aber nicht aus, bereits nach Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses, gegen den sich das Bürgerbegehren richtet, (und nicht erst ab dem 1. Januar 2021) Unterschriften zu sammeln. Gegebenenfalls sind von den Initiatoren in eigener Verantwortung die geltenden infektionsschutzrechtlichen Regelungen zu beachten. Sollte – trotz der Einschränkungen durch die Corona-Pandemie – die erforderliche Anzahl an Unterschriften vor dem 31. März 2021 vorliegen, kann das Bürgerbegehren auch zu einem früheren Zeitpunkt eingereicht werden.

Der Gemeinderat kann darüber hinaus zu der mit einem Bürgerbegehren verfolgten Entscheidung selbst einen Bürgerentscheid nach § 21 Absatz 1 GemO beschließen.

II.6.3 Einwohnerantrag

Die Fristenregelung des neuen § 140a GemO gilt – in entsprechender Abweichung von § 20b Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 2 GemO – auch für Einwohneranträge, die sich gegen Gemeinderats- oder Ausschussbeschlüsse aus dem Jahr 2020 richten.

§ 140a Satz 2 GemO spricht insofern im Wortlaut (mit der bis Ende 2015 gebräuchlichen Terminologie) von „Bürgeranträge“, verweist allerdings auf § 20b GemO und meint damit nach der Systematik „Einwohneranträge“. Auf die Ausführungen unter Abschnitt II.6.2 wird ergänzend verwiesen.

III. Sitzungen der kommunalen Gremien

III.1 Reduzierung von Sitzungen

Soweit möglich sollten die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten, kommunalpolitischen Spielräume und organisatorischen Maßnahmen ausgeschöpft werden, um Häufigkeit und Dauer von Präsenzsitzungen auf das unbedingt Notwendige zu beschränken, zum Beispiel durch Verlegung von Sitzungen und Anpassung des Sitzungsrhythmus. Von der Soll-Vorgabe, mindestens einmal im Monat eine Sitzung einzuberufen (§ 34 Absatz 1 Satz 2 GemO) kann abgewichen werden. In Präsenzsitzungen behandelt werden sollten nur Themen, die nicht aufgeschoben oder anderweitig (z. B. in Form einer Videokonferenz) erledigt werden können. Beratungsgegenstände, die nicht dringlich sind, können ggf. auch bis zu einer noch nicht näher terminlich festgelegten Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzung aufgeschoben werden. Die Minderheitenrechte nach § 34 Absatz 1 Satz 3 und 4 GemO und § 29 Absatz 1 Satz 3 und 4 LKrO bleiben jedoch bestehen.

III.2 Teilnahme an Sitzungen, Beschlussfähigkeit

Gemeinderäte und Kreisträte sind zur Teilnahme an den Sitzungen verpflichtet (§ 34 Absatz 3 GemO, § 29 Absatz 3 LKrO). Infektionsschützende Maßnahmen gehen jedoch vor. Sind Ratsmitglieder in häuslicher Quarantäne oder gehören sie zu den Personengruppen, denen empfohlen ist, zuhause zu bleiben oder die besonders gefährdet sind, ist die Nichtteilnahme an Präsenzsitzungen gerechtfertigt.

Durch das Fehlen einer größeren Zahl von Ratsmitgliedern kann die Beschlussfähigkeit des Gemeinderats und Kreistags gefährdet sein. Die Gemeindeordnung und die Landkreisordnung treffen Regelungen für den Fall, dass der Gemeinderat bzw. Kreistag nicht beschlussfähig ist (§ 37 Absatz 2 bis 4 GemO, § 32 Absatz 2 bis 4 LKrO), d. h. auch für den Fall eines Ausfalls von Ratsmitgliedern bleibt die Gemeinde bzw. der Landkreis handlungsfähig. Das schließt auch angesichts der aktuellen Lage Eingriffe in wesentliche Verfahrensgrundsätze des Kommunalverfassungsrechts aus.

Um den Infektionsschutz in den Sitzungen zu erleichtern, ist es denkbar, dass in Absprache zwischen den im Gemeinderat bzw. Kreistag vertretenen politischen Kräften eine geringere Zahl von Ratsmitgliedern an den Sitzungen teilnimmt, so dass ein verkleinertes Abbild des Gremiums entscheidet (sog. Pairing). Die gesetzlich vorgegebene Beschlussfähigkeit muss dabei gewährleistet sein.

III.3 Öffentlichkeitsgrundsatz

Der Grundsatz der Öffentlichkeit gehört zu den wesentlichen Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung und ist entscheidend für die Wirksamkeit von Beschlussfassungen des Gemeinderats und des Kreistags. Nichtöffentlich darf nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner erfordern; über Gegenstände, bei denen diese Voraussetzungen vorliegen, muss nichtöffentlich verhandelt werden (§ 35 Absatz 1 Satz 2 GemO, § 30 Absatz 1 Satz 2 LKrO). Gründe des öffentlichen Wohls sind gegeben, wenn Tatsachen vorliegen, die auf eine Gefährdung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft schließen lassen. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift bezieht sich diese Gefährdung nicht auf die Durchführung der Sitzung selbst, sondern auf die jeweiligen Beratungsgegenstände. Insofern kann ein Ausschluss der Öffentlichkeit bei den Sitzungen wegen einer möglichen Infektionsgefahr jedenfalls nicht auf § 35 Absatz 1 Satz 2 GemO bzw. § 30 Absatz 1 Satz 2 LKrO gestützt werden.

Es ist jedoch darauf zu achten, dass Ansteckungen vermieden werden. Hierbei sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zu beachten, das gilt vor allem für die

Einhaltung eines ausreichenden Mindestabstands von mindestens 1,5 m zu allen anderen Personen. Inwieweit bei Durchführung öffentlicher Sitzungen organisatorische und technische Möglichkeiten genutzt werden können, um mehr Abstand zwischen die Zuschauer zu bringen (z. B. durch Verlegung in größere Räumlichkeiten wie Stadt- und Sporthallen, durch eine geänderte Anordnung von Stühlen oder indem der Zuschauerraum durch einen weiteren Raum erweitert wird, etwa durch eine Live-Übertragung dorthin) muss im Einzelfall geprüft werden. Erforderlichenfalls muss abweichend von den normalen Kapazitäten des Sitzungsraums der Zugang von Zuhörern zahlenmäßig beschränkt werden, um einen ausreichenden Abstand zu gewährleisten. Personen, die erkrankt oder von infektionsschutzrechtlichen Anordnungen oder Quarantäne-Empfehlungen betroffen sind, kann der Zugang verwehrt werden. Bei diesbezüglichen Fragen der Sitzungsorganisation ist zu empfehlen, das örtliche Gesundheitsamt einzubeziehen.

III.4 Schriftliches oder elektronisches Verfahren

Beratungsgegenstände einfacher Art können im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden (§ 37 Absatz 1 Satz 2 GemO). Mit dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze vom 7. Mai 2020 (GBl. S. 259) wurde diese Möglichkeit der Beschlussfassung auch für den Kreistag eröffnet (§ 32 Absatz 1 Satz 2 LKrO).

Aufgrund der aktuellen Situation kann eine etwas weitere Auslegung des Begriffs der „Beratungsgegenstände einfacher Art“ von den Rechtsaufsichtsbehörden toleriert werden. Angelegenheiten, die der Gemeinderat bzw. Kreistag nach § 39 Absatz 2 GemO bzw. § 34 Absatz 2 LKrO nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen kann oder die erhebliche wirtschaftliche Bedeutung für die Gemeinde bzw. den Landkreis haben, sind aber generell keine Beratungsgegenstände einfacher Art. Im Hinblick darauf, dass die Verfahren nach § 37 Absatz 1 Satz 2 GemO und § 32 Absatz 1 Satz 2 LKrO eine Durchbrechung des Öffentlichkeitsgrundsatzes darstellen, wird empfohlen, auch sonstige Entscheidungen, bei denen es in besonderem Maß auf die Rechtswirksamkeit ankommt oder Rechtsbehelfe Dritter im Raum stehen, nicht im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren zu treffen.

III.5 Videokonferenz oder vergleichbares Verfahren

Die Vorschriften der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung gehen von einer persönlichen Anwesenheit der Gemeinde- und Kreisräte in einem Sitzungsraum bei Beratung und Beschlussfassung aus. Daran soll sich im Grundsatz auch nichts ändern. Mit dem Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung

und anderer Gesetze vom 7. Mai 2020 (GBl. S. 259) wurde mit den neuen § 37a GemO und § 32a LKrO die Möglichkeit geschaffen, dass notwendige Sitzungen des Gemeinderats und des Kreistags ohne persönliche Anwesenheit der Ratsmitglieder im Sitzungsraum in Form einer Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchgeführt werden können. Diese Möglichkeit besteht sowohl für ordentlich einberufene Sitzungen als auch für in Notfällen frist- und formlos nach § 34 Absatz 2 GemO einberufene Sitzungen (vgl. hierzu Abschnitt III.6).

Aufgrund bestehender gesetzlicher Verweisungen bzw. der neuen Regelung in § 15 Absatz 2a GKZ für Verbandsversammlungen von Zweckverbänden finden die Vorschriften der § 37a GemO bzw. § 32a LKrO auch für Sitzungen der beschließenden Ausschüsse (§ 39 Absatz 5 Satz 1 GemO, § 34 Absatz 5 Satz 1 LKrO, § 15 Absatz 4 GKZ), der beratenden Ausschüsse (§ 41 Absatz 3 GemO, § 36 Absatz 3 LKrO), der Ortschaftsräte (§ 72 Satz 1 GemO), der Bezirksbeiräte (§ 65 Absatz 3 Satz 2 GemO), der Verbandsversammlungen von Gemeindeverwaltungsverbänden (§ 60 Absatz 1 GemO), der gemeinsamen Ausschüsse von vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften (§ 60 Absatz 4 GemO), der Verwaltungsräte von Zweckverbänden (§ 15 Absatz 4 GKZ), der Verwaltungsräte von selbstständigen Kommunalanstalten und gemeinsamen selbstständigen Kommunalanstalten (§ 102b Absatz 5 Satz 4 GemO, § 24a Absatz 1 Satz 3 GKZ), der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart und ihrer Ausschüsse (§ 14 Absatz 2, § 15 Absatz 5 GVRS) und der Verbandsversammlungen der Regionalverbände und ihrer Ausschüsse (§ 35 Absatz 10, § 37 Absatz 5 LplG) entsprechende Anwendung. Bei anderen kommunalen Gremien, für die keine gesetzlichen Bestimmungen oder gesetzlichen Geschäftsgangvorschriften bestehen (z. B. Beiräte, Jugendgemeinderäte), steht es den Kommunen frei, die Vorschriften der § 37a GemO bzw. § 32a LKrO entsprechend anzuwenden.

Das Gesetz unterscheidet zwei Fallgruppen:

- Über Gegenstände einfacher Art kann in einer als Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchgeführten Sitzung beraten und beschlossen werden (§ 37a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 1 GemO, § 32a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 1 LKrO). Gegenstände einfacher Art sind die gleichen Gegenstände, über die nach § 37 Absatz 1 Satz 2 GemO oder § 32 Absatz 1 Satz 2 LKrO auch im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden könnte (vgl. hierzu Abschnitt III.4). Anders als beim Offenlegungs-, schriftlichen oder elektronischen Verfahren gelten jedoch hinsichtlich Beschlussfähigkeit, Beschlussmehrheit und Öffentlichkeit die normalen Geschäftsgangbestimmungen der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung.

- Über andere Gegenstände kann nur in einer als Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchgeführten Sitzung beraten und beschlossen werden, wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte (§ 37a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Satz 3 GemO, § 32a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 und Satz 3 LKrO). Die Übergangsregelung in § 37a Absatz 3 GemO und § 32a Absatz 3 LKrO besagt nicht, dass bis zum Jahresende 2020 generell vom Vorliegen schwerwiegender Gründe ausgegangen werden kann.

Die dauerhafte Zulassung des Verfahrens nach § 37a GemO und § 32a LKrO erfordert für beide Fallgruppen eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung. Im Hinblick auf die besondere Situation durch die Corona-Pandemie ist jedoch bis 31. Dezember 2020 keine Hauptsatzungsregelung erforderlich (§ 37a Absatz 3 GemO, § 32a Absatz 3 LKrO). Damit soll vermieden werden, dass der Gemeinderat bzw. Kreistag vorher in einer Präsenzsitzung zusammentreten muss, was derzeit nur unter erschwerten Bedingungen möglich wäre. Vor diesem Hintergrund und mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung ist auch kein vorheriger einfacher Grundsatzbeschluss des Gemeinderats bzw. Kreistags über die Einführung des Verfahrens nach § 37a GemO bzw. § 32a LKrO erforderlich.

Die Sitzung in Form einer Videokonferenz muss nach dem Wortlaut von § 37a Absatz 1 Satz 1 GemO und § 32a Absatz 1 Satz 1 LKrO „notwendig“ sein. Dieses Kriterium soll den Ausnahmecharakter der Vorschriften verdeutlichen. Der Bürgermeister bzw. Landrat entscheidet nach den Umständen des Einzelfalls, ob die anstehenden Tagesordnungspunkte in einer Sitzung (in Form einer Videokonferenz) behandelt werden. Auch bei Vorliegen der Voraussetzungen der § 37a Absatz 1 Satz 2 und 3 GemO bzw. § 32a Absatz 1 Satz 2 und 3 LKrO müssen Sitzungen nicht zwingend als Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchgeführt werden.

Es gibt kein zwingendes Rangverhältnis zwischen Sitzungen in Form einer Videokonferenz (§ 37a GemO, § 32a LKrO) und Entscheidungen per Offenlegung/Umlaufbeschluss für Gegenstände einfacher Art (§ 37 Absatz 1 Satz 2 GemO, § 32 Absatz 1 Satz 2 LKrO), sog. „Notfallsitzungen“ (§ 34 Absatz 2 GemO, § 34 Absatz 5 Satz 3 LKrO) und Eilentscheidungen des Bürgermeisters bzw. Landrats (§ 43 Absatz 4 GemO, § 41 Absatz 4 LKrO). Diese Entscheidungsmodalitäten haben jeweils unterschiedliche Voraussetzungen, deren Vorliegen der Bürgermeister bzw. Landrat im Einzelfall zu prüfen hat.

Über die Einberufung einer Sitzung als Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise und damit auch über das Vorliegen schwerwiegender Gründe im Sinne von § 37a Absatz 1 Satz 3 GemO und § 32a Absatz 1 Satz 3 LKrO und die Frage der Notwendigkeit einer Sitzung entscheidet der Bürgermeister bzw. Landrat, wobei sich eine vorherige Abstimmung mit dem Ältestenrat oder, sofern ein solcher nicht besteht, mit den Vorsitzenden/Sprechern der im Gemeinderat bzw. Kreistag vertretenen Fraktionen und Gruppierungen empfiehlt. Es ist jedoch möglich, bereits jetzt eine Regelung in der Hauptsatzung oder zunächst einen Grundsatzbeschluss des Gemeinderats bzw. Kreistags, ggf. auch in der ersten Videokonferenzsitzung, zur Anwendung des Verfahrens nach § 37a GemO bzw. § 32a LKrO zu treffen.

Zur Form der Sitzung enthalten § 37a GemO und § 32a LKrO nur die Vorgabe, dass eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel möglich ist. Die Form der Videokonferenz ist dabei nur als Beispiel genannt; auch andere oder neue technische Verfahren, die die genannten Voraussetzungen erfüllen, sind möglich. Ein gegenseitiger Austausch der Ratsmitglieder bei Beratung und Beschlussfassung muss dabei gewährleistet sein. Eine Sitzung ohne Bildübertragung (etwa eine reine Telefonschaltkonferenz) ist nicht zulässig. Von den Gemeinden und Landkreisen sind in eigener Verantwortung geeignete technische Vorkehrungen zu treffen, um eine ordnungsgemäße Sitzung zu gewährleisten.

Hybridsitzungen, also Sitzungen unter Anwesenheit eines Teils der Ratsmitglieder im Sitzungsraum und Video-Zuschaltung der übrigen Mitglieder, sind vom Gesetz nicht ausgeschlossen und damit grundsätzlich möglich. Voraussetzung hierfür ist aber, dass eine Sitzung in Form einer Videokonferenz nach § 37a Absatz 1 Satz 2 oder 3 GemO bzw. § 32a Absatz 1 Satz 2 oder 3 LKrO zulässig ist, der Bürgermeister bzw. Landrat eine solche (d. h. als Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise und nicht als „normale“ Präsenzsitzung) einberufen hat und diese den übrigen gesetzlichen Anforderungen – insbesondere dem Öffentlichkeitsgrundsatz – ausreichend Rechnung trägt. In diesem Sinne gelten im Sitzungsraum anwesende und per Video zugeschaltete Ratsmitglieder gleichermaßen als anwesend und sie sind rede- und stimmberechtigt im Sinne der gesetzlichen Vorschriften. Von den Gemeinden und Landkreisen sind auch bei dieser Sitzungsform in eigener Verantwortung geeignete technische Vorkehrungen zu treffen, um eine ordnungsgemäße Sitzung zu gewährleisten.

Nicht erfasst von der Neuregelung ist der Fall, dass eine Präsenzsitzung des Gremiums stattfindet und sich einzelne Ratsmitglieder per Video zuschalten (z. B. während

einer Geschäftsreise oder eines Urlaubs oder wenn einzelne Ratsmitglieder aufgrund gesundheitlicher Risiken an einer Präsenzsitzung nicht persönlich teilnehmen möchten). Wird dies gleichwohl praktiziert, so gelten in diesem Fall per Video zugeschaltete Ratsmitglieder nicht als anwesend; sie sind auch nicht rede- und stimmberechtigt.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz nach § 35 Absatz 1 GemO und § 30 Absatz 1 LKrO ist zu beachten. Bei öffentlichen Sitzungen, die als Videokonferenz oder in vergleichbarer Weise durchgeführt werden, muss die Möglichkeit bestehen, die Verhandlungen des Gemeinderats bzw. Kreistags als Zuhörer und Zuseher zu verfolgen. Dies ist durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen für die Öffentlichkeit zugänglichen Raum zu gewährleisten (§ 37a Absatz 1 Satz 4 GemO, § 32a Absatz 1 Satz 4 LKrO). Da die Anforderung „zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum“ der Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes dient, ist sie in diesem Lichte auf Grundlage der Umstände des jeweiligen Einzelfalls auszulegen. Die Anforderungen sind allgemein an denen für Präsenzsitzungen zu messen. Die Öffentlichkeit muss insbesondere dem Gang der Verhandlungen folgen, die Ausführungen und Wortmeldungen verstehen und dem jeweiligen Redner zuordnen können. Hierfür ist es nicht zwingend erforderlich, dass bei einer Sitzung in Form einer Videokonferenz während der Übertragung ständig alle Ratsmitglieder zu sehen sind. Auch bei einer Präsenzsitzung sieht das Publikum nicht ständig alle Ratsmitglieder „face to face“.

Im Hinblick auf die Anforderung „öffentlich zugänglicher Raum“ besteht unter Würdigung des Öffentlichkeitsgrundsatzes ein gewisser Spielraum. Die Auslegung muss jedenfalls nicht zwingend beim Wortlaut stehenbleiben („Raum“). Insbesondere erscheinen derzeit während der Corona-Pandemie Open-Air-Übertragungen denkbar, um den infektionsschutzrechtlichen Anforderungen (noch besser) Rechnung tragen zu können. Allerdings darf dies die Teilnahmemöglichkeiten nicht einschränken (z. B. Übertragung ins Freie während eines Unwetters oder bei Dauerregen oder bei übermäßiger Lärmbelastung).

Es ist besonders darauf zu achten, dass jeweils möglichst ein barrierefreier Zugang zu den Räumen bzw. dem Ort der Übertragung gewährleistet wird.

Eine zusätzliche Übertragung im Internet ist unter Beachtung der gleichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen möglich, die auch bei Live-Übertragungen von Präsenzsitzungen zu beachten sind (insbesondere das Einholen von Einwilligungen

sämtlicher Beteiligter wie Ratsmitglieder, Gemeinde-/Kreisbediensteter, externer Gutachter). Nähere Hinweise hierzu enthält die Broschüre „Datenschutz bei Gemeinden“ des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auf den Seiten 96 ff.

In Sitzungen, die als Videokonferenz oder in vergleichbarer Weise durchgeführt werden, dürfen generell keine Wahlen durchgeführt werden (§ 37a Absatz 2 Satz 2 GemO, § 32a Absatz 2 Satz 2 LKrO), da eine geheime Wahl bei diesem Verfahren nicht gewährleistet werden kann. Damit ist auch eine offene Wahl nach § 37 Absatz 7 Satz 1 Halbsatz 2 GemO und § 32 Absatz 7 Satz 1 Halbsatz 2 LKrO ausgeschlossen. Personalentscheidungen können somit in solchen Sitzungen nicht getroffen werden.

Im Übrigen gelten für Sitzungen nach § 37a GemO und § 32a LKrO die auch sonst für die Durchführung von Gemeinderats- und Kreistagssitzungen geltenden gesetzlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung (§ 37a Absatz 2 Satz 3 GemO, § 32a Absatz 2 Satz 3 LKrO). Dies gilt auch für den Umgang mit befangenen Ratsmitgliedern, der sich nach § 18 GemO bzw. § 14 LKrO beurteilt. Die Frage des „Abrückens“ befangener Ratsmitglieder ist bei öffentlicher Sitzung in Form einer Videokonferenz jeweils nach den Umständen des Einzelfalls (und nach den Möglichkeiten der eingesetzten Software) zu bewerten und zu entscheiden. Bei nichtöffentlicher Sitzung ist – wie bei Präsenzsitzungen – sicherzustellen, dass das befangene Mitglied auf geeignete Weise „den virtuellen Sitzungsraum verlässt“, also von den übrigen Teilnehmern nicht mehr zu sehen und zu hören ist und die Übertragung von Bild und Ton auch selbst nicht mehr empfangen kann.

In den Geschäftsordnungen des Gemeinderats und des Kreistags können auch abweichende Regelungen von den für Präsenzsitzungen durch Geschäftsordnung festgelegten Regelungen getroffen werden.

III.6 Notfallsitzung und Eilentscheidung

In Notfällen kann der Gemeinderat nach § 34 Absatz 2 GemO form- und fristlos einberufen werden. Ein Notfall liegt nicht allein aufgrund der derzeitigen Sondersituation vor. Gemeint sind damit dringende Angelegenheiten, mit denen nicht bis zu einer ordnungsgemäß geladenen Sitzung zugewartet werden kann und in denen andernfalls eine Eilentscheidung des Bürgermeisters nach § 43 Absatz 4 Satz 1 GemO erforderlich würde oder der Gemeinde bei Einhaltung der Mindestfrist (erheblicher) Schaden entstehen würde.

Bei einer form- und fristlos einberufenen Sitzung nach § 34 Absatz 2 GemO entfällt das mehrstufige Verfahren nach § 37 Absatz 2 bis 4 GemO.¹ Ist der Gemeinderat in diesen Fällen nicht nach § 37 Absatz 2 GemO beschlussfähig, kann der Bürgermeister im Wege der Eilentscheidung nach § 43 Absatz 4 GemO entscheiden.

In dringenden Angelegenheiten des Kreistags entscheidet der zuständige beschließende Ausschuss des Kreistags, der in Notfällen frist- und formlos einberufen werden kann (§ 34 Absatz 4 Satz 2 und Absatz 5 Satz 3 LKrO).

Ist die Angelegenheit so dringend, dass sie auch nicht bis zu einer frist- und formlos einberufenen Notfallsitzung aufgeschoben werden kann, entscheidet der Bürgermeister an Stelle des Gemeinderats bzw. der Landrat an Stelle des zuständigen beschließenden Ausschusses (§ 43 Absatz 4 Satz 1 GemO und § 41 Absatz 4 Satz 1 LKrO). Dringende Angelegenheiten im Sinne dieser Vorschriften können auch ohne eine Notfallsitzung entschieden werden, wenn eine solche Sitzung zwar zeitlich noch möglich wäre, aufgrund der aktuellen Lage aber nicht abgehalten werden kann, weil beispielsweise die erforderlichen infektionsschützenden Maßnahmen kurzfristig nicht realisierbar sind oder weil zu erwarten ist, dass eine für die Beschlussfähigkeit erforderliche Anzahl von Ratsmitgliedern nicht teilnehmen wird. Es empfiehlt sich, dass der Bürgermeister bzw. Landrat dies vorher mit dem Ältestenrat oder, sofern ein solcher nicht besteht, mit den Vorsitzenden/Sprechern der im Gemeinderat bzw. Kreistag vertretenen Fraktionen und Gruppierungen ausgelotet, was auch telefonisch oder per E-Mail möglich ist.

Es wird empfohlen, die im Gemeinderat bzw. Kreistag vertretenen Fraktionen und Gruppierungen auch bezüglich des Inhalts der Eilentscheidung in angemessener Weise einzubeziehen. Außerdem wird empfohlen, die Überlegungen und Abstimmungen zu Voraussetzungen und Inhalt der Eilentscheidung zu dokumentieren.

¹ Die vom Städtetag in seinen Rundschreiben R 32505/2020 vom 23. März 2020 und R 32871/2020 vom 27. April 2020 vertretene Auffassung zur Beschlussfähigkeit bei Notfallsitzungen wird vom Innenministerium nicht geteilt.