

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 Gemeindetag
Bayerischer Städtetag
Bayerischer Landkreistag
Bayerischer Bezirkstag
Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen B1-1414-11-17	Bearbeiterin Frau Messerer	München 08.04.2020
	Telefon / - Fax 089 2192-2614 / -12614	Zimmer WPL6-0237	E-Mail Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de

Sitzungen der Gemeinderäte, Kreistage, Bezirkstage und ihrer Ausschüsse; ergänzende Hinweise zum IMS vom 20.03.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit IMS vom 20.03.2020 informierten wir, wie in der derzeitigen Pandemielage mit Sitzungen der Gemeinderäte, Kreistage, Bezirkstage und ihrer Ausschüsse verfahren werden kann bzw. soll.

Insbesondere mit Blick auf die am 01.05.2020 beginnende Wahlzeit der neu gewählten Gemeinderäte und Kreistage ergänzen wir diese Empfehlungen wie folgt:

1. Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 27.03.2020

Im IMS vom 20.03.2020 wiesen wir darauf hin, dass Sitzungen der genannten kommunalen Gremien keine Veranstaltungen im Sinn der nach § 28 Abs. 1 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes erlassenen Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege sind. Dasselbe gilt nun auch für § 1 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 27.03.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 158).

2. Allgemeine Beschränkung der Sitzungen

Nach wie vor bitten wir, Sitzungen kommunaler Gremien bis auf weiteres auf ein Mindestmaß zu beschränken und den rechtlichen Rahmen, den Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung bieten, zu nutzen, um in der derzeitigen Situation entsprechend den örtlichen Gegebenheiten und der weiteren Entwicklung der Lage flexibel entscheiden zu können.

Sitzungen sollten daher vorerst weiterhin auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt werden, das erforderlich ist, um **unverzichtbare, unaufschiebbare Entscheidungen** treffen zu können.

Mittels der Sitzungsorganisation ist dem Interesse an der Vermeidung von Ansteckungen bei allen Sitzungen Rechnung zu tragen. Hierbei sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zu beachten, das gilt vor allem für die Einhaltung eines ausreichenden Mindestabstands von 1,5 m aller Teilnehmer. Dies kann dazu führen, dass größere Räumlichkeiten (z. B. Sporthallen, Stadthallen, Messezentrum, Konzertsäle) genutzt werden müssen.

3. Konstituierende Sitzungen

Die konstituierenden Sitzungen der neu gewählten Gemeinderäte und Kreistage sind unverzicht- und unaufschiebbar. Dies folgt nicht nur aus den Vorgaben in Gemeindeordnung und Landkreisordnung für diese Sitzungen. Vor

dem Hintergrund der andauernden Corona-Pandemie ist es zudem unerlässlich, die Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebenen aufrecht zu erhalten.

- Die konstituierenden Gemeinderatssitzungen müssen spätestens am 14. Tag nach Beginn der Wahlzeit, nach herrschender Meinung in der Literatur also am 14. Mai 2020, stattfinden, Art. 46 Abs. 2 Satz 2 und 4 GO.
- Die konstituierenden Sitzungen der Kreistage sind nach Art. 25 Satz 2 LKrO innerhalb von vier Wochen nach Beginn der Wahlzeit durchzuführen.
- Es ist jeweils der Gemeinderat und Kreistag einzuberufen, d.h. dass sämtliche Mitglieder geladen werden müssen. Auch für die konstituierenden Sitzungen gilt, dass Gemeinderat und Kreistag beschlussfähig sind, wenn sämtliche Mitglieder ordnungsgemäß geladen sind und die Mehrheit der Mitglieder anwesend und stimmberechtigt ist (Art. 47 Abs. 2 GO bzw. Art. 41 Abs. 2 LKrO).
- Im Rahmen der konstituierenden Sitzungen sind die ersten Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister und Landräte sowie die neu gewählten Gemeinderatsmitglieder und Kreisräte zu vereidigen (Art. 27 KWBG, Art. 31 Abs. 4 GO, Art. 24 Abs. 4 LKrO). Hierbei ist besonders auf einen ausreichenden Abstand zwischen den Personen zu achten. Die Verweigerung der Eidesleistung führt zum Verlust des Amtes (Art. 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GLKrWG). Die Vereidigung der bei der konstituierenden Sitzung abwesenden Mitglieder ist bei der nächsten öffentlichen Sitzung des Gemeinderates oder Kreistages nachzuholen. Eine unterbliebene Vereidigung hat keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der Amtshandlungen.
- Zur Entlastung der konstituierenden Sitzung empfehlen wir, nur solche Themen in die Tagesordnung aufzunehmen und Entscheidungen zu treffen, die für die Handlungsfähigkeit während der Pandemielage notwendig sind. Dazu zählen insbesondere die Wahl der zweiten und etwaigen weiteren Bürgermeister sowie der Stellvertreter des Landrats. Weiter die Entscheidung über die Bildung und Besetzung der Ausschüsse. Und

schließlich die Entscheidung, in welcher Form die kommunalen Gremien während der Coronakrise arbeiten sollen (siehe dazu näher Ziffer 4.).

- Zur Entlastung der konstituierenden Sitzung kann es sich auch anbieten, vorerst die Fortgeltung der – ggf. an die Entscheidungszuständigkeiten während der Coronakrise anzupassenden (siehe sogleich Ziffer 4.) - Geschäftsordnung des vormaligen Gemeinderates bzw. Kreistages zu beschließen und eine Diskussion und Entscheidung über eine neue Geschäftsordnung zu einem späteren Zeitpunkt nachzuholen.

4. Sitzungstätigkeit nach der konstituierenden Sitzung

a) Sitzungen der Gemeinderäte

- Auch Sitzungen der neu gewählten Gemeinderäte sollten auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt werden, das erforderlich ist, um unverzichtbare, unaufschiebbare Entscheidungen treffen zu können.
- Die Empfehlungen zur Einsetzung von Ferianausschüssen (Ziff. 2 b des IMS vom 20.03.2020) dienen und dienten der Überbrückung des Zeitraums bis zum Ende der Wahlperiode zum 30.04.2020. Ferianausschüsse sind nach Art. 32 Abs. 4 Satz 1 GO auf eine Zeit von höchstens sechs Wochen beschränkt.

Für die am 01.05.2020 beginnende Wahlzeit der neu gewählten Gemeinderäte empfehlen wir daher, Entscheidungsbefugnisse vorerst möglichst weitgehend auf einen oder mehrere beschließende Ausschüsse nach Art. 32 Abs. 2 Satz 1 GO zu übertragen, um Befassungen des Gemeinderates soweit möglich zu vermeiden. Der Gemeinderat kann diese Übertragung jederzeit wieder ändern und auch z.B. einen für die Bewältigung der Coronakrise geschaffenen Sonderausschuss jederzeit wieder nach Art. 32 Abs. 5 GO auflösen. Zu einer Übertragung genügt grundsätzlich ein Beschluss; eine Regelung in der Geschäftsordnung ist nicht zwingend. Auch einer auflösenden Bedingung oder Befristung bei der Übertragung bedarf es dazu nicht.

- Unberührt bleiben die kraft Gesetzes zu bildenden Ausschüsse (z.B. Werkausschuss nach Art. 88 Abs. 2 und 4 GO, Rechnungsprüfungsausschuss nach Art. 103 Abs. 2 GO).
- Angelegenheiten, die unter das Übertragungsverbot nach Art. 32 Abs. 2 Satz 2 GO fallen, sind grundsätzlich dem Gemeinderat vorbehalten. In diesen Fällen empfehlen wir aber zu prüfen, wie dringlich eine Entscheidung ist und ob sie einen zeitlichen Aufschub erlaubt.
- Für dringliche Anordnungen und unaufschiebbare Geschäfte bleibt die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters bzw. des ersten Bürgermeisters nach Art. 37 Abs. 3 GO unberührt. Gleiches gilt auch für deren Zuständigkeit zum Erlass dringlicher Verordnungen nach Art. 42 Abs. 2 LStVG.

b) Sitzungen der Kreistage und Bezirkstage

- Das für die Gemeinderäte Gesagte gilt grundsätzlich auch für die Kreistage und Bezirkstage.
- Für sie empfiehlt sich insbesondere eine möglichst weitgehende Aufgabenübertragung auf den Kreis- bzw. Bezirksausschuss (Art. 26 Satz 2 LKrO, Art. 25 Satz 2 BezO).

5. Grundsatz der Öffentlichkeit (Video, Livestream)

Für Sitzungen gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit (Art. 52 Abs. 1 und 2 GO, Art. 46 Abs. 1 und 2 LKrO, Art. 43 Abs. 1 und 2 BezO). Die Öffentlichkeit ist durch die bestehende Ausgangsbeschränkung nicht von der Teilnahme an öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien ausgeschlossen. Diese Teilnahme ist auch als triftiger Grund im Sinne von § 4 Abs. 2 der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung anzusehen.

Allerdings ist bei öffentlichen Sitzungen mittels der Sitzungsorganisation dem Interesse an der Vermeidung von Ansteckungen auch mit Blick auf sonstige Teilnehmer besonders Rechnung zu tragen. Hierbei sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zu beachten, das gilt vor allem für die

Einhaltung eines ausreichenden Mindestabstands von 1,5 m aller Teilnehmer. Dies kann dazu führen, dass die Zahl der Zuhörerplätze im Vergleich zu normalen Zeiten deutlich reduziert werden muss, um ausreichenden Abstand zwischen den Zuhörern zu gewährleisten. Erforderlichenfalls ist die Nutzung alternativer, größerer Räumlichkeiten (z. B. Sporthalle) in Erwägung zu ziehen. Insbesondere kann Personen, die erkrankt oder von individuellen infektionsschutzrechtlichen Anordnungen oder Quarantäne-Empfehlungen betroffen sind, der Zugang bereits aus diesem Grund verwehrt werden.

Der Sitzungszwang und der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit schließen öffentliche Sitzungen als Video- oder Telefonkonferenzen ebenso aus wie Umlaufbeschlüsse im schriftlichen oder elektronischen Verfahren. Die Sitzungen müssen in einem der Allgemeinheit zugänglichen Raum stattfinden, der auch nicht netzaffinen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich sein muss. Da aber nur die sogenannte Saalöffentlichkeit verpflichtend ist, fordern Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung weder eine Übertragung per Livestream noch untersagen sie dies grundsätzlich. Die Übertragung einer Sitzung im Internet ist bei Beachtung datenschutzrechtlicher Mindestvoraussetzungen (insbesondere Einwilligungsvorbehalt zu Gunsten der Mitglieder der kommunalen Kollegialorgane und – falls sie im Bild erfasst werden – auch der Zuhörer) grundsätzlich möglich.

6. Fraktionssitzungen

Fraktionssitzungen auf kommunaler Ebene sind ebenfalls keine Veranstaltungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung. Anders als Parlamentsfraktionen des Bundestages oder des Landtages beruhen Fraktionen auf kommunaler Ebene zwar nicht auf einer ausdrücklichen kommunalgesetzlichen Grundlage. Gleichwohl anerkennt die Rechtsprechung, dass Fraktionen eine wesentliche Funktion im Rahmen des Willensbildungsprozesses und der Entscheidungsfindung in den Gemeinderäten, Kreistagen und Bezirkstagen zukommt. Die Vorbereitungen der Fraktionen erleichtern die sachgerechte Arbeit in den kommunalen Gremien und tragen zu deren Entlastung bei. Dies erfordert es, dass auch in der derzeitigen Situation die Funktionsfähigkeit der Fraktionen aufrecht erhalten bleibt.

Auch Fraktionssitzungen sollten aber auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt bleiben. Anders als Gemeinderäte, Kreistage und Bezirkstage sowie ihre Ausschüsse gehorchen Fraktionsbesprechungen weder einem Sitzungszwang noch dem Öffentlichkeitsgrundsatz. Sie können also grundsätzlich in jedweder denkbaren Form durchgeführt werden, ohne sich dazu in der Regel persönlich treffen und in einer öffentlichen Sitzung tagen zu müssen. Entsprechende Optionen sollten vorrangig genutzt werden.

Auch für Fraktionssitzungen gilt: Sollten sie durchgeführt werden, ist dem Interesse an der Vermeidung von Ansteckungen organisatorisch Rechnung zu tragen. Auch hierbei sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zu beachten, was vor allem für die Einhaltung eines ausreichenden Mindestabstands von 1,5 m aller Teilnehmer gilt.

7. Bürgerentscheide

Nach Art. 18a Abs. 10 Satz 1 Halbsatz 1 GO ist ein Bürgerentscheid innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen. Im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens kann diese Frist um bis zu drei weitere Monate verlängert werden, Art. 18a Abs. 10 Satz 1 Halbsatz 2 GO.

Wir empfehlen, vorzugsweise eine solche Terminverschiebung zu prüfen. Auch die Initiatoren werden regelmäßig kein Interesse daran haben, den Bürgerentscheid bei einem zwar zu minimierenden, aber nicht auszuschließenden Infektionsrisiko für Abstimmende und Abstimmungshelfer durchzuführen. Sobald die Gemeinde ein Bürgerbegehren zugelassen hat, greift ohnehin die Sperrwirkung des Art. 18a Abs. 9 GO, so dass die Gemeinde vorerst keine entgegenstehende Entscheidung oder Maßnahme treffen darf.

Sind die Initiatoren mit einer Verschiebung aber nicht einverstanden oder geht es um eine dringliche Sachentscheidung, könnte der Bürgerentscheid aus kommunalrechtlicher Sicht nicht als reine Briefabstimmung durchgeführt werden. Zwar sind die Gemeinden bei Bürgerentscheiden freier als bei Gemeindewahlen, da ihnen Art. 18a GO einen größeren Gestaltungsspielraum

lässt. So können sie insbesondere Briefabstimmungsunterlagen auch ohne vorherigen Antrag zusenden und dazu aufrufen, möglichst breit brieflich abzustimmen. Allerdings weist die Formulierung des Art. 18a Abs. 10 Satz 4 GO, wonach die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung zu gewährleisten ist, darauf hin, dass die Briefabstimmung nur neben die Abstimmung im Wahllokal treten, sie aber nicht gänzlich ersetzen kann. Die Gemeinde müsste daher eines oder mehrere Abstimmungslokale vorhalten und könnte den Bürgerentscheid nicht ausschließlich als Briefabstimmung durchführen. Von den Gemeinden wären dann alle erforderlichen Schutzmaßnahmen zu Gunsten der Abstimmenden und Helfer zu treffen. In diesem Fall wäre die Teilnahme an der Abstimmung auch ein triftiger Grund zum Verlassen der Wohnung im Sinn von § 4 Abs. 2 der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung.

Der im Rahmen des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes neu in das GLKrWG eingefügte Art. 60a, der sich am Regelungsgehalt der Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 19.03.2020 orientiert, regelte die Durchführung der Stichwahlen am 29.03.2020. Weitere Wahlen und Abstimmungen werden davon nicht erfasst. Ein Bürgerentscheid in Form einer reinen Briefabstimmung wäre daher nur auf Grund einer auf das Infektionsschutzgesetz gestützten Anordnung der Kreisverwaltungsbehörde möglich (ähnlich der Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 19.03.2020 für die Stichwahlen am 29.03.2020). Sollte sich der Termin nicht verschieben lassen oder die Entscheidung dringlich sein, sollte sich die Gemeinde daher mit dem Gesundheitsamt über erforderliche Maßnahmen abstimmen.

Für Bürgerentscheide nach Art. 12a LKrO gilt Entsprechendes.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Welsch
Ministerialrat