

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

...tes Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die derzeitige Ausbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 hat auch erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Gremienarbeit. Die Ansammlung von Personen soll zur Vermeidung von Infektionsgefahren auf ein Minimum reduziert werden. Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Kommunen muss allerdings sichergestellt sein. Beschlüsse der kommunalen Vertretungskörperschaften und ihrer Ausschüsse können derzeit aber nur in Präsenzsitzungen getroffen werden.

B. Lösung

Den Kommunen wird in besonderen Ausnahmesituationen die Möglichkeit eröffnet, Beschlüsse der kommunalen Vertretungskörperschaften und ihrer Ausschüsse auch im Umlaufverfahren oder mittels Video- oder Telefonkonferenzen zu fassen.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten

Zusätzliche Kosten können den Kommunen durch die Schaffung der technischen Voraussetzungen für Video- und Telefonkonferenzen entstehen. Da der Einsatz dieser Instrumente freiwillig erfolgt, liegt keine Konnexitätsrelevanz vor.

. . . tes Landesgesetz
zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2020-1, wird wie folgt geändert:

Dem § 35 wird folgender Absatz 3 angefügt:

(3) Bei Naturkatastrophen oder sofern andere außergewöhnliche Notsituationen dies erfordern dürfen Beschlüsse im Umlaufverfahren oder mittels Video- oder Telefonkonferenzen gefasst werden, wenn bei Umlaufverfahren kein Ratsmitglied einem solchen Verfahren widerspricht und bei Video- oder Telefonkonferenzen zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder einem solchen Verfahren zustimmt. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend. Die Feststellung einer Ausnahmesituation und eines Erfordernisses im Sinne von Satz 1 bedarf der Zustimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die im Umlaufverfahren gefassten Beschlüsse sind dem Gemeinderat in der nächsten Präsenzsitzung zur Bestätigung vorzulegen. Eine Aufhebung ist nur möglich, soweit nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind. Bei Video- und Telefonkonferenzen ist der Öffentlichkeit auf elektronischem Weg die Teilnahme zu ermöglichen, sofern keine Gründe im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 entgegenstehen. Die Einwohnerinnen und Einwohner sind hierüber in geeigneter Form zu unterrichten.

Artikel 2
Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (GVBl. S. 448), BS 2020-2, wird wie folgt geändert:

Dem § 28 wird folgender Absatz 3 angefügt:

(3) Bei Naturkatastrophen oder sofern andere außergewöhnliche Notsituationen dies erfordern dürfen Beschlüsse im Umlaufverfahren oder mittels Video- oder Telefonkonferenzen gefasst werden, wenn bei Umlaufverfahren kein Kreisratsmitglied einem solchen Verfahren widerspricht und bei Video- oder Telefonkonferenzen zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Kreisratsmitglieder einem solchen Verfahren zustimmt. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend. Die Feststellung

einer Ausnahmesituation und eines Erfordernisses im Sinne von Satz 1 bedarf der Zustimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die im Umlaufverfahren gefassten Beschlüsse sind dem Kreistag in der nächsten Präsenzsitzung zur Bestätigung vorzulegen. Eine Aufhebung ist nur möglich, soweit nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind. Bei Video- und Telefonkonferenzen ist der Öffentlichkeit auf elektronischem Weg die Teilnahme zu ermöglichen, sofern keine Gründe im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 entgegenstehen. Die Einwohnerinnen und Einwohner sind hierüber in geeigneter Form zu unterrichten.

Artikel 3 **Änderung der Bezirksordnung**

Die Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz in der Fassung vom 13. Oktober 1994 (GVBl. S. 416), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 477), BS 2020-3, wird wie folgt geändert:

Dem § 7 wird folgender Absatz 4 angefügt:

(4) Bei Naturkatastrophen oder sofern andere außergewöhnliche Notsituationen dies erfordern dürfen Beschlüsse im Umlaufverfahren oder mittels Video- oder Telefonkonferenzen gefasst werden, wenn bei Umlaufverfahren kein Mitglied des Bezirkstags einem solchen Verfahren widerspricht und bei Video- oder Telefonkonferenzen zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Bezirkstags einem solchen Verfahren zustimmt. Die in solchen Verfahren gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Feststellung einer Ausnahmesituation und eines Erfordernisses im Sinne von Satz 1 bedarf der Zustimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die im Umlaufverfahren gefassten Beschlüsse sind dem Bezirkstag in der nächsten Präsenzsitzung zur Bestätigung vorzulegen. Eine Aufhebung ist nur möglich, soweit nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind. Bei Video- und Telefonkonferenzen ist der Öffentlichkeit auf elektronischem Weg die Teilnahme zu ermöglichen, sofern keine Gründe im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 entgegenstehen. Die Einwohnerinnen und Einwohner sind hierüber in geeigneter Form zu unterrichten.

Artikel 4 **Evaluierung**

Die Landesregierung überprüft die Auswirkungen dieses Gesetzes mit wissenschaftlicher Unterstützung und berichtet dem Landtag bis zum 31. Dezember 2021.

Artikel 5 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft und am 31. März 2021 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Ziel der Änderung ist die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und ihrer Ausschüsse in besonderen Ausnahmesituationen.

Das Abhalten von Rats- und Ausschusssitzungen wurde durch die Corona-Bekämpfungsverordnungen des Landes nicht verboten. Durch das Treffen bestimmter Sicherheitsvorkehrungen - wie beispielsweise die Verlegung der Sitzung in einer größeren Sitzungsortlichkeit oder die Beschränkung der Öffentlichkeit - können Entscheidungen nach wie vor in Präsenzsitzungen getroffen werden. Allerdings wurde in der kommunalen Praxis von Sitzungen in vielen Fällen aus nachvollziehbaren Gründen abgesehen, insbesondere zum Schutz von Rats- und Ausschussmitgliedern, die zu den sogenannten Risikogruppen gehören.

In den Fällen der Absage bzw. des Nichtabhaltens von Sitzungen geben das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters im Benehmen mit den Beigeordneten nach § 48 GemO bzw. des Landrats nach § 42 LKO und die Bestellung einer beauftragten Person nach § 124 Abs. 1 Nr. 2 GemO bzw. § 67 Abs. 1 Nr. 2 LKO der Kommune bereits Möglichkeiten der Entscheidungsfindung, falls ein Gremium nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht tagen kann. Die Legitimation einer Entscheidung beruht in diesen Fällen allerdings auf der Willensbildung einzelner Personen, im Falle des § 124 Abs. 1 Nr. 2 GemO bzw. § 67 Abs. 1 Nr. 2 LKO sogar auf der einer nicht demokratisch legitimierten, außenstehenden Person.

Den Kommunen sollen daher weitere Handlungsmöglichkeiten in besonderen Krisen- und Ausnahmesituationen eröffnet werden. Durch die Möglichkeit einer Beschlussfassung über ein Umlaufverfahren oder über Video- oder Telefonkonferenzen verbleibt die Entscheidungshoheit beim zuständigen Gremium.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

In besonderen krisenbedingten Ausnahmesituationen sollen die Gemeinderäte Beschlüsse auch im Wege eines Umlaufverfahrens oder mittels Video- oder Telefonkonferenzen fassen können.

Die Begrifflichkeiten der Naturkatastrophe und anderer außergewöhnlicher Notsituationen sind dem Artikel 117 der Landesverfassung entnommen. Die Aufsichtsbehörde der Kommune muss der Feststellung einer solchen Ausnahmesituation und des Erfordernisses einer Beschlussfassung außerhalb einer Präsenzsitzung zustimmen.

Die Durchführung eines Umlaufverfahrens eignet sich dabei insbesondere bei unstreitigen Beratungsgegenständen. Telefon- und Videokonferenzen sollten bevorzugt werden, wenn ein

entsprechender Beratungsbedarf besteht. Bei geheimen Abstimmungen sollte ein Verfahren entsprechend einer Briefwahl durchgeführt werden.

Um von den als Regelfall vorgesehenen öffentlichen Präsenzsitzungen abweichen zu dürfen, darf bei Umlaufverfahren kein Ratsmitglied widersprechen. Diese Vorgabe der Einvernehmlichkeit entspricht der Verfahrensweise im Kommunalen Rat bei Umlaufbeschlüssen. Für die Durchführung von Video- und Telefonkonferenzen bedarf es der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder, die zu dokumentieren ist. Besondere Formvorgaben an diese Zustimmungserklärung sollen gesetzlich nicht ausdrücklich vorgegeben werden. Die Urheberschaft der Zustimmungserklärung ist allerdings auf geeignetem Weg sicherzustellen. Die Vorgabe der Einvernehmlichkeit bei Umlaufverfahren und das erforderliche Quorum von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder bei Video- und Telefonkonferenzen gewährleisten neben dem Zustimmungserfordernis der zuständigen Aufsichtsbehörde, dass die neu in der Gemeindeordnung vorgesehenen Instrumente nur bei einem entsprechenden Erfordernis und in absoluten Ausnahmefällen eingesetzt werden.

Das Umlaufverfahren wird durch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister eingeleitet. Jedem Ratsmitglied ist eine Beschlussvorlage zur Verfügung zu stellen, welche alle zur Abstimmung erforderlichen Informationen und eine Frist enthält, bis zu der eine Stimmabgabe erfolgen muss. Auf die Möglichkeit des Widerspruchs ist hinzuweisen. Außerdem muss gewährleistet sein, dass zwischen Zugang der Beschlussvorlage und der zeitlichen Vorgabe für die Abgabe der Stimme eine angemessene Frist verbleibt, um inhaltliche Nachfragen bei der Verwaltung und eine Diskussion innerhalb der Ratsfraktionen zu ermöglichen. Die fehlende Antwort eines Ratsmitglieds kann nicht als stillschweigende Zustimmung ausgelegt werden. Es empfiehlt sich eine Abstimmung in Textform, um eine dauerhafte Wiedergabe des Erklärungsinhalts sicherzustellen. Die im Umlaufverfahren gefassten Beschlüsse sind dem Rat in der nächsten Präsenzsitzung zur Bestätigung vorzulegen. Eine Aufhebung des Beschlusses ist wie bei Eilentscheidungen nach § 48 GemO nur möglich, soweit nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.

Bei Vorliegen einer akuten und außergewöhnlichen Notlage ist die Einschränkung des Grundsatzes der Öffentlichkeit ausnahmsweise gerechtfertigt. Wegen der besonderen Bedeutung dieses Grundsatzes soll die vorgesehene Einschränkung direkt in § 35 GemO verortet werden.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit von Ratssitzungen ist ein wesentliches Grundprinzip des Kommunalrechts, welcher sich aus dem Demokratieprinzip des Artikel 20 Abs. 1 GG bzw. Artikel 74 Abs. 1 der Landesverfassung ableitet. Gemeint ist damit eine Sitzungsöffentlichkeit, also die Möglichkeit der persönlichen Teilnahme an einer solchen Sitzung. Es bedarf besonders wichtiger Gründe, um Einschränkungen bei diesem Grundsatz zuzulassen.

Die derzeitige erhebliche Infektionsgefahr durch das Corona-Virus SARS-CoV-2 stellt eine solche außergewöhnliche Ausnahmesituation dar. Die Durchbrechung des Grundsatzes der Öffentlichkeit ist bereits jetzt in den Fällen des § 48 und § 124 Abs. 1 Nr. 2 GemO möglich.

Über den Verweis auf Absatz 1 Satz 3 wird aus Gründen der Transparenz vorgegeben, dass die im Umlaufverfahren oder mittels Video- oder Telefonkonferenz gefassten Beschlüsse der Öffentlichkeit unverzüglich bekannt zu geben sind, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen.

Um dem Grundsatz der Öffentlichkeit bei Video- und Telefonkonferenzen weitestgehend zu entsprechen, ist vorgesehen, dass diese zeitgleich - z.B. per Livestream - über das Internet zu übertragen sind oder der Öffentlichkeit eine Einwahl in die Video- oder Telefonkonferenz ermöglicht wird, sofern keine Geheimhaltungsgründe dem entgegenstehen. Die Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner sorgt für die nötige Transparenz. Da in Krisensituationen auch der Vornahme einer öffentlichen Bekanntmachung Hindernisse entgegenstehen können, bedarf es lediglich einer Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner, welche auch über die Homepage der Kommune erfolgen kann.

Durch das erforderliche Quorum von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder wird ein ausreichender Schutz der Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder gewährleistet. So können bereits jetzt vom Gemeinderat veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen von öffentlichen Ratssitzungen gemäß § 35 Abs. 1 Satz 5 nach Regelung in der Hauptsatzung übertragen werden, ohne dass alle anwesenden Ratsmitglieder dem zustimmen müssen.

Über die Verweisungen in § 46 Abs. 5 Satz 1 und § 75 Abs. 8 Satz 1 GemO sowie in § 7 Abs. 1 Nr. 6 KomZG gelten die neu vorgesehenen Verfahrensmöglichkeiten auch für Ausschüsse, Ortsbeiräte und Zweckverbände.

Zu Artikel 2

Die Begründung zu Artikel 1 gilt entsprechend.

Zu Artikel 3

Die Begründung zu Artikel 1 gilt entsprechend.

Zu Artikel 4

Die Auswirkungen dieses Gesetzes sollen bis zum 31. Dezember 2021 evaluiert werden.

Zu Artikel 5

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Außerdem wird die zeitliche Geltung bis zum 31. März 2021 befristet.

Für die Fraktion
der SPD:
Martin Haller

Für die Fraktion
der CDU:
Martin Brandl

Für die Fraktion
der FDP:
Marco Weber

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Pia Schellhammer

