



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Martin Hagen, Alexander Muthmann, Matthias Fischbach, Julika Sandt** und **Fraktion (FDP)**

zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern

A) Problem

Die derzeitigen Beeinträchtigungen durch COVID-19 machen deutlich, dass in Krisenzeiten das Zusammentreten von Kommunalgremien zu gesundheitlichen Gefährdungen der Mitglieder führen kann. Gerade in Krisenzeiten müssen diese Gremien jedoch handlungsfähig bleiben und die für die Kommune relevanten Angelegenheiten behandeln und rechtlich verbindliche Entscheidungen treffen können. Die Kommunalgesetze in ihrer derzeitigen Fassung sehen in Krisenfällen eine Abwechslungsmöglichkeit vom Sitzungs- und Öffentlichkeitszwang nicht vor.

Das Bayerische Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration hat hieraus entstehende Probleme erkannt und mit Schreiben vom 20. März 2020 die Regierungen, Landratsämter, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften dazu angehalten, von Präsenzsitzungen abzusehen, Ferienausschüsse einzurichten und Umlaufbeschlüsse herbeizuführen. Der Hinweis des Staatsministeriums des Inneren, für Sport und Integration kann auf Grundlage der bisherigen Kommentarliteratur [1] zwar für sachlich geboten, jedoch nicht für rechtlich zulässig erachtet werden. Dieser Problemlage scheint sich die Staatsregierung auch selbst bewusst zu sein. In einem erneuten Schreiben vom 8. April 2020 werden bereits für die neuen Gremien am 1. Mai 2020 weitere Behelfslösungen vorgeschlagen. All dies zeigt, dass die Kommunalgesetze für die derzeitige, aber auch künftig denkbare Krisenlagen eine erhebliche Lücke aufweisen, die zu Rechtsunsicherheit führen kann.

Um die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der unmittelbar vom Volk gewählten Vertretungskörperschaften auch in Krisenlagen zu sichern, müssen daher entsprechende gesetzliche Änderungen vorgenommen werden.

[1] Widtmann/Grasser/Glaser BayGO Art. 47 Rn. 2-2b.

B) Lösung

Im Fall erheblicher Gesundheitsrisiken und zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der kommunalen Gremien sollen künftig die Städte und Gemeinden, Kreistage und Bezirkstage im Freistaat Beschlüsse im schriftlichen und elektronischen Umlaufverfahren fassen, einzelne oder alle Mitglieder per Audio- oder Videokonferenz zuschalten sowie einen Krisenausschuss einrichten, solange auf deren Gebiet eine Katastrophe oder ein Gesundheitsnotstand festgestellt wurde. Hierzu besteht keine Pflicht. Die Kommunen können jeweils diejenigen Instrumente nutzen, die für sie passen. Diese Option beschränkt sich auf die Dauer der genannten Krisenfälle.



C) Alternativen

Beibehaltung der Rechtslage. Dies führte aber im Krisenfall entweder zu Rechtsunsicherheit oder gesundheitlicher Gefährdung von Gremienmitgliedern.

D) Kosten

Zusätzliche Kosten können den Kommunen gegebenenfalls bei der Einrichtung der Audio- oder Videokonferenzsysteme entstehen. Diese hängen vom jeweiligen Stand der Technik ab und können an dieser Stelle nicht genau beziffert werden. Da der Einsatz der genannten Instrumente optional ist, liegt kein Fall der Konnexität vor.

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern

§ 1

Die Bayerische Gemeindeordnung (GO) vom 22. August 1998, (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 737) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 45 Abs. 2 Satz 2 werden nach der Zahl "54" die Worte "sowie Art. 55 Nr. 1 und 2" eingefügt.
2. Nach Art. 54 wird folgender Art. 55 eingefügt:



„Art. 55 Geschäftsgang in Krisenlagen

Ist auf dem Gemeindegebiet der Katastrophenfall im Sinne des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes oder der Gesundheitsnotstand im Sinne des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes festgestellt worden (Krisenlage), kann zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gemeinderats und zur Wahrung des Gesundheitsschutzes

1. in Abweichung von Art. 47 Abs. 1 und 2 der erste Bürgermeister die Beschlussfassung des Gemeinderats auf schriftlichem oder elektronischem Wege herbeiführen (Umlaufverfahren), wenn eine Beratung der Angelegenheit nicht erforderlich ist. Beschlüsse werden nur wirksam, wenn alle Gemeinderatsmitglieder zur Beschlussfassung aufgefordert wurden und mindestens die Hälfte der Gremiumsmitglieder innerhalb der gesetzten Abstimmungsfrist teilgenommen haben. Die Voten der Mitglieder und der Beschluss werden unverzüglich nach Ablauf der Abstimmungsfrist veröffentlicht. Im Übrigen bleibt Art. 51 Abs. 1 unberührt.
2. nach Art. 47 Abs. 2 geforderte Anwesenheit auch durch telekommunikative Zuschaltung aller oder einzelner Gemeinderatsmitglieder erreicht werden. Dies gilt nicht für nichtöffentliche Sitzungen. Die Gemeinderatsmitglieder werden durch Zuschaltung ihrer Pflicht aus Art. 48 Abs. 1 Satz 1 gerecht. In der Geschäftsordnung oder durch Beschluss des Gemeinderates sind für diesen Fall Bestimmungen über die konkrete Ausgestaltung vorzusehen. Werden alle Gemeinderatsmitglieder zugeschaltet, ist die Öffentlichkeit im Sinne des Art. 52 durch Bereitstellung einer frei zugänglichen Übertragung oder später abrufbarer Aufzeichnung sicherzustellen.
3. ein Krisenausschuss gebildet werden. Art. 32 Abs. 4 gilt mit der Maßgabe entsprechend, dass der Krisenausschuss für jeweils längstens acht Wochen eingerichtet werden kann. Die erneute Einsetzung bedarf der Beschlussfassung des Gemeinderats; das Umlaufverfahren ist zulässig. Mit Beendigung der Krisenlage ist der Krisenausschuss aufgelöst. Art. 32 Abs. 5 bleibt unberührt.“

§ 2

Die Landkreisordnung für den Freistaats Bayern (LKrO) vom 22. August 1998, (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), die zuletzt durch § 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 737) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 40 Abs. 2 Satz 2 werden nach der Zahl “48” die Worte “sowie Art. 49 Nr. 1 und 2” eingefügt.
2. Nach Art. 48 wird folgender Art. 49 eingefügt:



“Art. 49 Geschäftsgang in Krisenlagen

Ist auf dem Kreisgebiet der Katastrophenfall im Sinne des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes oder der Gesundheitsnotstand im Sinne des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes festgestellt worden (Krisenlage), kann zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Kreistags und zur Wahrung des Gesundheitsschutzes

1. in Abweichung von Art. 41 Abs. 1 und 2 der Landrat die Beschlussfassung des Kreistags auf schriftlichem oder elektronischem Wege herbeiführen (Umlaufverfahren), wenn eine Beratung der Angelegenheit nicht erforderlich ist. Beschlüsse werden nur wirksam, wenn alle Kreisräte zur Beschlussfassung aufgefordert wurden und mindestens die Hälfte der Gremiumsmitglieder innerhalb der gesetzten Abstimmungsfrist teilgenommen haben. Die Voten der Mitglieder und der Beschluss werden unverzüglich nach Ablauf der Abstimmungsfrist veröffentlicht. Im Übrigen bleibt Art. 45 Abs. 1 unberührt.
2. die nach Art. 41 Abs. 2 geforderte Anwesenheit auch durch telekommunikative Zuschaltung aller oder einzelner Kreisräte erreicht werden. Dies gilt nicht für nichtöffentliche Sitzungen. Die Kreisräte werden durch Zuschaltung ihrer Pflicht aus Art. 42 Abs. 1 Satz 1 gerecht. In der Geschäftsordnung oder durch Beschluss des Kreistages sind für diesen Fall Bestimmungen über die konkrete Ausgestaltung vorzusehen. Werden alle Kreisräte zugeschaltet, ist die Öffentlichkeit im Sinne des Art. 46 durch Bereitstellung einer frei zugänglichen Übertragung oder später abrufbarer Aufzeichnung sicherzustellen.
3. ein Krisenausschuss gebildet werden, der alle Aufgaben erledigt, für die sonst der Kreistag oder ein beschließender Ausschuss zuständig ist. Der Krisenausschuss kann jedoch keine Aufgaben erledigen, die dem Werkausschuss obliegen oder kraft Gesetzes von besonderen Ausschüssen wahrgenommen werden müssen oder nach der Geschäftsordnung nicht vom Krisenausschuss wahrgenommen werden dürfen oder im Rahmen des Einsetzungsbeschlusses des Krisenausschusses ausgenommen wurden. Im Übrigen ist Art. 30 nicht anzuwenden. Art. 27 gilt mit der Maßgabe entsprechend, dass der Krisenausschuss nur für jeweils längstens acht Wochen eingerichtet werden kann. Die erneute Einrichtung bedarf der Beschlussfassung des Kreistags; das Umlaufverfahren ist zulässig. Mit Beendigung der Krisenlage ist der Krisenausschuss aufgelöst. Der Kreistag kann den Krisenausschuss jederzeit auflösen.”



§ 3

Die Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (BezO) vom 22. August 1998, (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), die zuletzt durch § 5 Abs. 4 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 737) und durch § 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 747) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 37 Abs. 2 Satz 2 werden nach der Zahl "45" die Worte "sowie Art. 46 Nr. 1 und 2" eingefügt.
2. Nach Art. 45 wird folgender Art. 46 eingefügt:

"Art. 46 Geschäftsgang in Krisenlagen

Ist auf dem Bezirksgebiet der Katastrophenfall im Sinne des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes oder der Gesundheitsnotstand im Sinne des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes festgestellt worden (Krisenlage), kann zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Bezirkstags und zur Wahrung des Gesundheitsschutzes

1. in Abweichung von Art. 38 Abs. 1 und 2 der Bezirkstagspräsident die Beschlussfassung des Bezirkstags auf schriftlichem oder elektronischem Wege herbeiführen (Umlaufverfahren), wenn eine Beratung der Angelegenheit nicht erforderlich ist. Beschlüsse werden nur wirksam, wenn alle Bezirksräte zur Beschlussfassung aufgefordert wurden und mindestens die Hälfte der Gremiumsmitglieder innerhalb der gesetzten Abstimmungsfrist teilgenommen haben. Die Voten der Mitglieder und der Beschluss werden unverzüglich nach Ablauf der Abstimmungsfrist veröffentlicht. Im Übrigen bleibt Art. 42 Abs. 1 unberührt.
2. die nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 geforderte Anwesenheit auch durch telekommunikative Zuschaltung aller oder einzelner Bezirksräte erreicht werden. Dies gilt nicht für nichtöffentliche Sitzungen. Die Bezirksräte werden durch entsprechende Zuschaltung ihrer Pflicht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 gerecht. In der Geschäftsordnung oder durch Beschluss des Bezirkstags sind für diesen Fall Bestimmungen über die konkrete Ausgestaltung vorzusehen. Werden alle Bezirksräte zugeschaltet, ist die Öffentlichkeit im Sinne des Art. 43 durch Bereitstellung einer frei zugänglichen Übertragung oder später abrufbarer Aufzeichnung sicherzustellen.



3. ein Krisenausschuss gebildet werden, der alle Aufgaben erledigt, für die sonst der Bezirkstag oder ein beschließender Ausschuss zuständig ist. Der Krisenausschuss kann jedoch keine Aufgaben erledigen, die dem Werkausschuss obliegen oder kraft Gesetzes von besonderen Ausschüssen wahrgenommen werden müssen oder nach der Geschäftsordnung nicht vom Krisenausschuss wahrgenommen werden dürfen oder im Rahmen des Einsetzungsbeschlusses des Krisenausschusses ausgenommen wurden. Im Übrigen ist Art. 29 nicht anzuwenden. Art. 26 gilt mit der Maßgabe entsprechend, dass der Krisenausschuss nur für jeweils längstens acht Wochen eingerichtet werden. Die erneute Einrichtung bedarf der Beschlussfassung des Bezirkstags; das Umlaufverfahren ist zulässig. Mit Beendigung der Krisenlage ist der Krisenausschuss aufgelöst. Der Bezirkstag kann den Krisenausschuss jederzeit auflösen.”

§ 4

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.



Begründung:

Allgemeines

In die Kommunalgesetze für den Freistaat Bayern werden jeweils Regelungen eingefügt, die eine fakultative und kombinierbare Anwendung besonderer Instrumente unter den Voraussetzungen einer Katastrophe oder des Gesundheitsnotstands ermöglichen.

Ein solcher Fall kann insbesondere dann vorliegen, wenn übergeordnete staatliche Stellen die Bürgerinnen und Bürger dazu aufrufen, ihre Wohnungen soweit möglich nicht zu verlassen und dieser Aufruf auch das Gemeinde-, Kreis oder Bezirksgebiet betrifft. So sollen einerseits die Funktionsfähigkeit der kommunalen Gremien und andererseits die gesundheitliche Sicherheit gewährleistet werden. Die Entscheidungshoheit über die Nutzung der bereitgestellten Instrumente liegt bei den Gremien selbst. Ermöglicht werden jeweils das Umlaufverfahren für Beschlüsse, die Durchführung von Telefon- oder Videokonferenzen sowie die Einrichtung eines zeitlich begrenzten Krisenausschusses.

Zu § 1 (Änderung der Bayerischen Gemeindeordnung)

Zu Nr. 1 (Änderung Art. 45 BayGO): Artikel 45 Abs. 2 S. 2 BayGO regelt die Anwendbarkeit der allgemeinen Vorschriften des Geschäftsgangs des Vollgremiums auf die Ausschüsse. Die durch vorliegenden Gesetzentwurf ermöglichten Instrumente, also das Umlaufverfahren (Art. 55 Nr. 1 BayGO-neu) und die telekommunikative Zuschaltung (Art. 55 Nr. 2 BayGO-neu), sollen entsprechend auch auf die Ausschüsse anwendbar sein. Die Änderung von Art. 45 Abs. 2 S. 2 gewährleistet dies. Hierdurch können die Instrumente auch auf den Geschäftsgang des Krisenausschusses (Art. 55 Nr. 3 BayGO-neu) angewandt werden, da dieser ein beschließender Ausschuss ist.

Zu Nr. 2 (Art. 55 BayGO neu):

Der neue Art. 55 BayGO definiert die Krisenlage und ergänzt die allgemeinen Vorschriften zum Geschäftsgang in dieser Zeit durch drei Instrumente. Im einleitenden Halbsatz wird die Krisenlage definiert als eine Zeit, in der auf dem Gemeindegebiet (ganz oder teilweise) der Katastrophenfall nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz oder der Gesundheitsnotstand nach dem Bayerischen Infektionsschutzgesetz festgestellt wurde. In solchen Phasen sind die folgenden Instrumente nur anwendbar, wenn dies der Arbeitsfähigkeit des Gemeinderats und der Wahrung des Gesundheitsschutzes dient.

Zu Art. 55 Nr. 1:

Es wird ermöglicht, dass abweichend vom Sitzungszwang (Art. 47 Abs. 1 und 2 BayGO) der Gemeinderat als Kollegialorgan seine Willensbildung durch Beschlüsse im schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren fassen kann. Das elektronische Verfahren hat die Vorschriften des § 3a BayVwVfG zu berücksichtigen. Das Umlaufverfahren ist jedoch nur dann zulässig, wenn eine Beratung der Angelegenheit nicht nötig ist. Eine Entbehrlichkeit in diesem Sinne kann auch erreicht werden, indem die Beratung vorab in einer Sitzung unter Nutzung von telekommunikativer Zuschaltung erfolgt ist (siehe Art. 55 Nr. 2). Weiterhin werden die Modalitäten des Umlaufverfahrens geregelt. Insbesondere ist sicherzustellen, dass alle Gremienmitglieder Gelegenheit zur Stimmabgabe erhalten, dass eine Frist zur Stimmabgabe gesetzt wird und dass das Öffentlichkeitsprinzip durch eine anschließende Veröffentlichung der Voten gewahrt wird. Hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse findet weiterhin die Regelung des Art. 51 Anwendung.



Zu Art. 55 Nr. 2:

Art. 55 Nr. 2 soll in Krisenlagen die Durchführung von Sitzungen auch unter Verwendung von Telekommunikation ermöglichen. Sinn ist es, die Gesundheit einzelner oder alle Mitglieder des Gremiums zu schützen. Auch auf die Sicherheit der Öffentlichkeit ist Rücksicht zu nehmen. Rechtstechnisch wird dies ermöglicht, indem die Anwesenheitspflicht auch durch Zuschaltung über telekommunikative Medien erreicht werden kann. Vorrangig sollten dabei Video-Konferenzen in Betracht gezogen werden, da hier ein Höchstmaß an persönlicher Identifikation ermöglicht wird. Unter Rücksichtnahme auf technische Möglichkeiten und Fähigkeiten kann jedoch auch eine Zuschaltung per Telefon ermöglicht werden. Näheres hierzu müssen die Gremien entweder grundsätzlich in ihrer Geschäftsordnung oder vorab durch Beschluss des Gemeinderates regeln. Der Öffentlichkeitsgrundsatz ist so weit wie möglich zu wahren. Dies ist bei der Zuschaltung einzelner Mitglieder gewährleistet, da die interessierte Öffentlichkeit auch an der Sitzung in Präsenzform teilnehmen kann. Wird die gesamte Sitzung in zugeschaltetem Format abgehalten, sind Live-Übertragungen oder Aufzeichnungen zur Verfügung zu stellen. Da bei der Verwendung telekommunikativer Mittel eine Vertraulichkeit nicht garantiert werden kann, sind nichtöffentliche Sitzungen von der Regelung ausgenommen.

Zu Art. 55 Nr. 3:

Als letztes Instrument wird den Gemeinden ermöglicht, einen Krisenausschuss zu bilden, der alle Aufgaben, für die sonst der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss zuständig ist, erledigen kann. Diese Konstruktion ist - auch durch entsprechende Verweise - an die Vorschriften des Ferienausschusses angelehnt. Entsprechend gelten auch Beschränkungen über die inhaltliche Befassung, insbesondere auch durch die Geschäftsordnung (vgl. Art. 32 Abs. 3 S. 3 BayGO). Der Krisenausschuss kann jedoch nur für die Dauer von maximal acht Wochen eingerichtet werden. Nach Ablauf dieser Zeit hat der Gemeinderat erneut – gegebenenfalls durch Umlaufbeschluss - die Möglichkeit, über die Einrichtung des Krisenausschusses zu entscheiden. Der Krisenausschuss wird aufgelöst durch Ablauf der Maximalfrist, durch jederzeitigen Beschluss des Gemeinderates oder durch Entfallen der Krisenlage.

Zu § 2 (Änderung der Bayerischen Landkreisordnung)

Siehe zur Begründung entsprechend die Ausführungen zu § 1. Da es auf Kreisebene keinen Ferienausschuss gibt, werden entsprechende Bestimmungen mit Bezugnahme auf den Kreisausschuss getroffen.

Zu § 3 (Änderung der Bayerischen Bezirksordnung)

Siehe zur Begründung entsprechend die Ausführungen zu § 1. Da es auf Bezirksebene keinen Ferienausschuss gibt, werden entsprechende Bestimmungen mit Bezugnahme auf den Bezirksausschuss getroffen.

Zu § 4:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.