



Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
University of Applied Sciences

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Kommunale Gremienarbeit ohne persönliche Anwesenheit
– Chancen und Risiken des §37a GemO**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Carolin Ohler

Studienjahr 2020/2021

Erstgutachter: Prof. Dr. iur. Volker M. Haug

Zweitgutachter: Dipl.–Verwaltungswirt (FH) Alexander Schwarz

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Anlagenverzeichnis	VI
A. Einleitung	1
I. Einführung in die Problemstellung.....	1
II. Zielsetzung und Vorgehensweise	2
B. Herkunft des §37a GemO aus Sicht des Gesetzgebers.....	3
C. Rechtliche Hintergründe und praktische Auslegung des §37a GemO im Gesamtzusammenhang des Kommunalrechts.....	5
I. Notwendige Hauptsatzungsänderung	6
II. Ordnungsgemäße Sitzungsvorbereitung	7
1. Sitzungseinladung zur Videokonferenz des Gemeinderats.....	7
a. Einberufungskompetenz.....	8
b. Notwendigkeit der Sitzung.....	11
c. Inhalt der Einladung.....	12
d. Anwendungsbereich des §37a GemO	13
2. Sitzungsformat Videokonferenz	13
a. Ohne persönliche Anwesenheit.....	14
b. Hybridsitzungen	15
3. Einwohnerfragestunde	16
4. Befangenheit einzelner Gemeinderäte	17
5. Zulässige Gegenstände einer Videokonferenz.....	18
III. Durchführung von digitalen Sitzungen des Gemeinderats	21
1. Erfordernis der zeitgleichen Übertragung.....	21
2. Verhandlungsleitung	22
3. Beschlussfassung	22
4. Wahlen	24
IV. Öffentlichkeitsgrundsatz	24

D.	Technische und datenschutzrechtliche Voraussetzungen.....	27
I.	Organisatorische Maßnahmen zur Sitzungsdurchführung	28
II.	Technische Voraussetzungen.....	29
III.	Datenschutzrechtliche Vorgaben	30
IV.	Internetauftritt des Gemeinderats.....	31
V.	Gremienübertragungen im Internet.....	32
E.	Praxisbeispiel Gemeinde Ofterdingen	35
I.	Hauptsatzungsänderung.....	35
II.	Vorbereitungen	36
III.	Durchführung von Sitzungen.....	37
IV.	Vergleichende Betrachtung der Nutzung des §37a GemO anhand der umliegenden Gemeinden	39
F.	Ableitung der daraus folgenden Handlungsperspektiven	41
I.	Chancen	41
II.	Risiken	44
G.	Fazit.....	48
	Literaturverzeichnis	49
	Erklärung	56

Genderhinweis

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit die gewohnte männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen oder diversen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BeckOK	Beck'scher Online Kommentar
BverfG	Bundesverfassungsgericht
DS-GVO	Europäische Datenschutz-Grundverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
IM-Hinweise	Hinweise des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Land Baden-Württemberg zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kommunalwahl- und Kommunalverfassungsrecht (Stand: 20.05.2020)
KommJur	Kommunaljurist
KommR	Kommunalrecht
LDSG	Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg
LfDI BW	Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationssicherheit
LT-Drs.	Landtag- Drucksache
MS-Teams	Microsoft Teams
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rn.	Randnummer
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche

Anlagenverzeichnis

Hochgeladene Anlagen in Sync&Share:

- Anlage 1: Zeitungsartikel von Dischinger: Demokratie in Kommunen kann sich keine Pause leisten, Staatsanzeiger BW vom 07.05.2021
- Anlage 2: Hinweise des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Land Baden-Württemberg zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kommunalwahl- und Kommunalverfassungsrecht (Stand: 20.05.2020)
- Anlage 3: Gemeindetagsinformation (GT-info) Nr. 21/2020 vom 07.12.2020: Videositzungen des Gemeinderats u.A nach §37a GemO – Vorschlag für eine Hauptsatzungsregelung, Gebrauch zur dienstlichen Anwendung
- Anlage 4: Zeitungsartikel Hauptsatzungsänderung Gemeinde Ofterdingen vom 05.03.2021, Schwäbisches Tagblatt
- Anlage 5: Einwilligungserklärung Live-Streaming Gemeinde Ofterdingen
- Anlage 6: Anleitung MS-Teams Gemeinde Ofterdingen
- Anlage 7: Verhaltensregeln MS-Teams Gemeinde Ofterdingen
- Anlage 8: Einladung Gemeinderatssitzung 04.05.2021 – Bürger Gemeinde Ofterdingen
- Anlage 9: Zeitungsartikel von Dischinger: Land will rechtliche Grundlage für Übertragungen, Staatsanzeiger BW vom 14.05.2021

A. Einleitung

I. Einführung in die Problemstellung

„Demokratie in Kommunen kann sich keine Pause leisten.“

*(Gerhard Fonragnier (Grüne), Sitzungsleiter
im Bezirksrat Innenstadt/Jungbusch - Mannheim)¹*

Mit der CoronaVO BW vom 16.03.2020 wurden Versammlungen und Veranstaltungen jeder Art stark eingeschränkt, was auch die Gemeinden bzgl. ihrer Gemeinderatssitzungen vor neue Herausforderungen stellte. Ein physisches Treffen in voller Besetzung war in Anbetracht des Infektionsrisikos nicht vertretbar und virtuelle Ratsbeschlüsse waren gesetzlich noch nicht geregelt. Doch gerade in dieser Zeit mussten wichtige Beschlüsse über Angelegenheiten der Gemeinde auch im Umgang mit der Corona-Pandemie getroffen werden. Um dies möglich zu machen, behelfen sich einige Kommunen mit durchaus demokratisch kritisch zu betrachtenden, im Kommunalrecht allerdings länger verankerten Vorgehensweisen. So gab es beispielsweise einen Haushaltsbeschluss mit vier Stadträten oder Onlinebeschlüsse über Gegenstände, welche anschließend vom Bürgermeister in seiner Eilentscheidungskompetenz legitimiert wurden.² Unter anderem deshalb hat der Gesetzgeber am 07.05.2021 den §37a GemO eingefügt. Dieser beinhaltet die Möglichkeit, notwendige Sitzungen des Gemeinderats ohne persönliche Anwesenheit durch entsprechende Änderung der Hauptsatzung bei Gegenständen einfacher Art oder in Notsituationen mit Vorliegen von schwerwiegenden Gründen³ in absoluten Ausnahmesituationen in Form einer Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchzuführen. Ein rechtssicherer, pragmatischer Rahmen für Entscheidungsfindungen wurde geschaffen. Dadurch stehen sich allerdings nun Flexibilität und zeitgemäße Formen der Kommunalpolitik und die Anonymität und Entfernung vom eigentlichen Wesen der Gemeinderatssitzungen gegenüber.⁴ Bei näheren Betrachtung und

¹ Dischinger, Keine Pause der Demokratie, Staatsanzeiger BW, 07.05.2021 (Anlage 1).

² Vgl. hierzu: Piron, Wie geht es mit den digitalen Gemeinderatssitzungen weiter?, die:gemeinde, 29.06.2020 und Zinell, Videokonferenzen statt Fiebermessen im Gemeinderat, 15.05.2020 und Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189.

³ Dies muss kumulativ vorliegen, so: Ade/Pautsch/Weber, PdK Kommentar GemO BW, Rn. 2.

⁴ Baur, Gemeinderatssitzungen per Hybrid- oder Videokonferenz, die:gemeinde, 09.11.2020.

vor allem bei der Umsetzung in der Praxis werden Fragen aufgeworfen, welche beim Gesetzentwurf und -verabschiedung noch nicht abschließend geklärt wurden. Die Tragweite desselben konnte bei seiner Entstehung nicht vollständig eingeschätzt werden, weshalb offene Fragen, sowie Chancen und Risiken nun in dieser Arbeit ausführlich betrachtet und gegeneinander abgewogen, sowie anhand der praktischen Umsetzung reflektiert werden sollen.

II. Zielsetzung und Vorgehensweise

Ziel dieser Bachelorarbeit soll die Beantwortung folgender Fragen sein:

- Wie kann eine Sitzung des Gemeinderats ohne persönliche Anwesenheit nach §37a GemO vorbereitet und durchgeführt werden, sodass auch rechtmäßige Beschlüsse gefasst werden können?
- Welche Chancen und Risiken ergeben sich aus den neu geschaffenen Möglichkeiten des §37a GemO für die kommunale Gremienarbeit in der Gegenwart und Zukunft?

Methodisch ist die Arbeit in folgende Kapitel gegliedert:

Nach vorstehender Einleitung in das Thema wird nachfolgend die Herkunft des neu geschaffenen §37a GemO erläutert. Der Schwerpunkt der Arbeit soll anschließend unter anderem auf dem rechtlichen Hintergrund für kommunale Gremienarbeit ohne persönliche Anwesenheit liegen. Der §37a GemO soll hierbei im Gesamtzusammenhang des Kommunalrechts beleuchtet und praktisch ausgelegt werden. Dass die Thematik der technischen und datenschutzrechtlichen Umsetzung beleuchtet wird erscheint bei diesem Thema unausweichlich, sodass auf diese außerdem kurz eingegangen wird. Da es sich bei dieser Bachelorarbeit um ein sehr aktuelles und praxisnahes Thema handelt wird anschließend die digitale Gremienarbeit anhand der praktischen Umsetzung in der Gemeinde Ofterdingen mit Erfahrungen ergänzt. Im Anschluss werden die Chancen und Risiken, welche sich aus der kommunalen Gremienarbeit ohne persönliche Anwesenheit ergeben, konkretisiert und gegeneinander abgewogen. Das Fazit beinhaltet primär die Beantwortung der oben genannten Fragen.

B. Herkunft des §37a GemO aus Sicht des Gesetzgebers

Kommunale Gremienarbeit ist in einer Demokratie vollkommen unverzichtbar, daher wurde als Lösung der Versammlungsverbote während der Corona-Pandemie am 07.05.2020 der §37a GemO mit Hilfe des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze vom Landtag Baden-Württemberg eingefügt. §37a GemO basiert auf einer Formulierungshilfe des Innenministeriums und wurde nach Vornahme punktueller Änderungen durch die Fraktion Bündnis 90/ Die GRÜNEN und die Fraktion CDU vom Landtag mit der LT-Drucksache 16/8027 vom 24.04.2020 beschlossen. Dieser neue §37a GemO trat anschließend am 13.05.2020 in Kraft⁵ (Gesetzblatt 2020, Nr. 13, Seite 259):

(1) ¹Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass notwendige Sitzungen des Gemeinderats, ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden können; dies gilt nur, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, möglich ist. ²Dieses Verfahren darf bei Gegenständen einfacher Art gewählt werden; bei anderen Gegenständen darf es nur gewählt werden, wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte. ³Schwerwiegende Gründe liegen insbesondere vor bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Seuchenschutzes, sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen oder wenn aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre. ⁴Bei öffentlichen Sitzungen nach Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum erfolgen.

(2) ¹Die Gemeinde hat sicherzustellen, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung einschließlich Beratung und Beschlussfassung eingehalten werden. ²In einer Sitzung nach Absatz 1 Satz 1 dürfen Wahlen im Sinne von § 37 Absatz 7 nicht durchgeführt werden. ³Im Übrigen bleiben

⁵ Vgl. LT-Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 1.

die für den Geschäftsgang von Sitzungen des Gemeinderats geltenden Regelungen unberührt.

(3) Bis 31. Dezember 2020 findet Absatz 1 mit der Maßgabe Anwendung, dass eine Regelung in der Hauptsatzung nicht erforderlich ist.

Die Gesetzesinitiative zum §37a GemO geht auf eine Forderung der kommunalen Landesverbände zurück. Das Gesetz entstand im Eiltempo, zwischen der ersten Lesung und der Verabschiedung lagen lediglich acht Tage. Eine tiefe Befassung mit dem Gesetzesentwurf war somit nicht möglich, auch die Änderungsanträge der anderen Fraktionen wurden größtenteils nicht aufgegriffen. Besonders die Anträge der Fraktionen FDP und SPD hinsichtlich der Einbeziehung von Telefonkonferenzen und der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Ermöglichung eines Livestreams wurden mehrheitlich abgelehnt.⁶ Baden-Württemberg setzte sich mit dem am 07.05.2020 gefassten Beschluss zur Änderung der Gemeindeordnung mit der Ergänzung um den §37a GemO an die Spitze Deutschlands hinsichtlich der digitalen kommunalen Gremienarbeit. Der stellvertretende Ministerpräsident und Innenminister Thomas Strobel erklärte Baden-Württemberg damit zum Vorreiter in dieser Thematik.⁷ In Schleswig-Holstein wurde ebenfalls eine ähnliche Regelung zur Durchführung von Videokonferenzen geschaffen (§35a GemO Schleswig-Holstein). In Rheinland-Pfalz wurde ein etwas anders ausgestaltetes Angebot, befristet bis zum 31.03.2021 geschaffen. Hierfür müssen zuvor zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder der Videokonferenznutzung zustimmen.⁸ Das zeigt, dass auch in anderen Bundesländern Regelungen geschaffen werden mussten.

Die Kommunen sollen auch in der aktuellen herausfordernden Situation handlungsfähig bleiben können. Besonders wichtig sei von Seiten des Landes, dass bei allen Videokonferenzen der Öffentlichkeitsgrundsatz gewahrt bleibe, besonders die Übertragung in den Ratssaal. Auch die Internetübertragung der Gemeinderatssitzungen soll möglich sein, jedoch nur dann, wenn das entsprechende Einverständnis aller Beteiligten vorliegt. Der §37a GemO ist vom Gesetzgeber nicht nur für die

⁶ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 1 und LT-Drs. 16/8053, S. 8.

⁷ Land BW, Pressemitteilung vom 07.05.2020.

⁸ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 1.

aktuelle Situation entworfen worden, sondern soll auch für in der Schwere vergleichbare Fälle dauerhaft zur Verfügung stehen, in denen ansonsten eine ordnungsgemäße Sitzungsdurchführung nicht möglich wäre. Den Wunsch nach dauerhaften Lösungen von Seiten der kommunalen Familie habe das Land derer Auffassung nach mit dem §37a GemO erfüllt⁹, wengleich auch die Präsenzsitzungen ausdrücklich nicht ersetzt werden können und auch nicht sollen. Für Strobl ist es ein großes Anliegen die Städte, Gemeinden und Landkreise in dieser herausfordernden Zeit mit diesem neuen Beratungs- und Entscheidungsmittel nicht alleine zu lassen.¹⁰ Auch auf anderen Ebenen werden die Videositzungen genutzt, sodass am 16./17.04.2020 die erste Plenarsitzung des europäischen Parlaments als Videokonferenz stattfand. Vor Ort fanden sich nur die von der jeweiligen Fraktion benannten Mitglieder ein, weitere Mitglieder nahmen online teil. Abstimmungen erfolgten über E-Mail mit einem zuvor getesteten Verfahren. Der Landtag tagt in seinen Ausschusssitzungen seit dem 02.04.2020 digital, nur der Ausschussvorsitzende moderiert hierbei vor Ort im Sitzungssaal. Hier wurden bereits gute, wenn auch teilweise herausfordernde Erfahrungen gemacht.¹¹

C. Rechtliche Hintergründe und praktische Auslegung des §37a GemO im Gesamtzusammenhang des Kommunalrechts

Im Folgenden soll der §37a GemO im Zusammenhang des Kommunalrechts beleuchtet werden. Für eine digitale Sitzung gelten generell alle Verfahrensvorgaben der Gemeindeordnung mit Ausnahme der persönlichen Anwesenheit und mit Ausnahme des Verbots von Wahlen nach §37 Abs.7 GemO.¹² Von der Vorbereitung einer ordnungsgemäßen Gemeinderatssitzung über die Durchführung bis hin zur Nachbereitung sollen alle wesentlichen Paragraphen des Abschnitts Gemeinderat in der Gemeindeordnung im Hinblick auf deren Umsetzung in einer digitalen Sitzung kritisch betrachtet werden. Mit der Lantags-Drucksache Nr. 16/8027 wurden am 20.05.2020 die „Hinweise des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und

⁹ Piron, Wie geht es mit den digitalen Gemeinderatssitzungen weiter?, die:gemeinde, 29.06.2020.

¹⁰ Land BW, Pressemitteilung vom 07.05.2020.

¹¹ Lenz/Schulte, Videositzungen des Bundestags, NVwZ 2020, S. 744 (748) und Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189.

¹² Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 10.

Migration zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kommunalwahl- und Kommunalverfassungsrecht“ veröffentlicht, welche bereits einige grundlegende Auskünfte und damit ein breites Bild der neu geschaffenen Möglichkeiten aufzeigen, jedoch auch in Teilen kritisch zu reflektieren sind. Die Rechtsaufsichten werden vom Innenministerium 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.¹³ Die wesentlichen Verfahrensvorgaben ändern sich nicht im Grundsatz, jedoch müssen diese praktikable und rechtssicher an das neue Sitzungsformat angepasst werden.¹⁴ Es ist darauf zu achten, dass alle aufgeführten Voraussetzungen und Verfahrensvorgaben über die gesamte Dauer der Videokonferenz eingehalten werden.¹⁵

I. Notwendige Hauptsatzungsänderung

§37a GemO sieht als einzige Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit die Hauptsatzungsänderung vor. Um jedoch ein Zusammentreten des Gremiums in Präsenz zu vermeiden, konnte der §37a GemO bis zum 31.12.2020 ohne Hauptsatzungsänderung in Anspruch genommen werden.¹⁶ Dadurch sollte eben gerade in der Hochphase der Corona-Pandemie vermieden werden, dass die Gemeinderatsmitglieder durch eine Präsenzsitzung einem Infektionsrisiko ausgesetzt werden, oder dass für die Gemeindeverwaltung erschwerte Bedingungen zur Sitzungsdurchführung geschaffen werden.¹⁷ Erst für die weitere Nutzung ab dem 01.01.2021 bedarf es der besagten Hauptsatzungsänderung, danach können diese Gemeinden die neue Möglichkeit für die Gremienarbeit auf Dauer nutzen.¹⁸ Für die Hauptsatzungsänderung wird die qualifizierte Mehrheit nach §4 Abs. 2 GemO benötigt, sodass der Gemeinderat, welcher Hauptorgan und Teil der Verwaltung ist¹⁹ und die Entscheidungen über

¹³ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 2 (Anlage 2).

¹⁴ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 12.

¹⁵ Müller: Gemeinderatssitzungen per Video, in J&E 2020, S. 51 und Ade/Pautsch/Weber, PdK Kommentar GemO BW, Rn. 6.

¹⁶ LT-Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 6.

¹⁷ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 6.

¹⁸ LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 6.

¹⁹ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7192).

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regelmäßig trifft,²⁰ hier eine wichtige Grundsatzentscheidung fällt.²¹ Der Gemeindetag empfiehlt den Gemeinden hierfür den folgenden Textvorschlag als neuen §3a im Abschnitt II „Gemeinderat“ (bei Verwendung des Hauptsatzungsmusters des Gemeindetags) einzufügen:

„Der Bürgermeister kann Sitzungen des Gemeinderats ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum in Form von Videokonferenzen einberufen. Die Voraussetzungen für die Einberufung und die Durchführung dieser Sitzungen richten sich nach den Bestimmungen des § 37a Abs. 1 und 2 Gemeindeordnung. Für Sitzungen der beratenden / beschließenden Ausschüsse des Gemeinderats sowie der Ortschaftsräte/ der Bezirksräte gelten diese Regelungen entsprechend.“²²

Diese Formulierung soll entsprechend der örtlich eingerichteten Gremien jeweils angepasst werden. Durch Änderung der Geschäftsordnung kann zusätzlich sowohl das Video-Konferenzsystem verankert, als auch der Besonderheit des Sitzungsformats und dem Einsatz von Technik Rechnung getragen werden.²³

II. Ordnungsgemäße Sitzungsvorbereitung

Zur Sitzungsvorbereitung gehören die wesentlichen Themen der Sitzungseinladung, dem Sitzungsformat und der Entscheidung darüber, die Planung der Einwohnerfragestunde, der Umgang mit befangenen Gemeinderäten und den zulässigen Gegenständen einer Videokonferenz des Gemeinderats.

1. Sitzungseinladung zur Videokonferenz des Gemeinderats

Hier werden die einzelnen Details der rechtmäßigen Einladung zur Gemeinderatsitzung im neuen Format der Videokonferenz betrachtet und analysiert, besonders auch die Voraussetzungen zu diesem neuen Format sollen untersucht werden.

²⁰ Wacker, Entscheidungsfindung in Kollegialorganen in Krisenzeiten, NVwZ 2020, S.922 (925).

²¹ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 6.

²² Wörtlich zitiert aus GT-Info Nr. 21/2020 vom 07.12.2020: Videositzungen des Gemeinderats u.A. nach §37a GemO – Vorschlag für eine Hauptsatzungsregelung, S. 2 (Anlage 3).

²³ GT-Info Nr. 21/2020 vom 07.12.2020: Videositzungen des Gemeinderats u.A. nach §37a GemO – Vorschlag für eine Hauptsatzungsregelung, S. 2 (Anlage 3).

a. Einberufungskompetenz

Nach §34 Absatz 1 Satz 1 bis 3 GemO beruft der Bürgermeister (diese Formulierung gilt auch im Folgenden für Oberbürgermeister und Ortsvorsteher) im Rahmen seiner Einberufungskompetenz als Vorsitzender²⁴ den Gemeinderat schriftlich oder elektronisch mit angemessener Frist ein. Damit fällt auch die Entscheidung über das konkrete Sitzungsformat (Präsenzsitzung, Videokonferenz oder ähnliches)²⁵, sowie die Notwendigkeit der Sitzung nach §34 GemO für jede Sitzung neu²⁶ in die Zuständigkeit des Bürgermeisters. Als Vorsitzender muss er in jedem Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen eine Prüfung durchführen, bei welcher er sowohl den eng begrenzten Beurteilungsspielraum als auch den Ausnahmecharakter der Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit zwingend beachten muss. Genauso muss er auch einen entsprechend strengen Maßstab hinsichtlich der Unzumutbarkeit der Durchführung einer Präsenzsitzung anlegen, sodass das Sitzungsformat nur in tatsächlichen Ausnahmesituationen genutzt wird.²⁷ Insgesamt wird empfohlen, alle vorgenommenen Handlungsschritte und Situationen mit dem Ältestenrat bzw. den Fraktionsvorsitzenden und gegebenenfalls der Rechtsaufsichtsbehörde im Voraus abzusprechen und bestenfalls alle Überlegungen und Argumente sowie Entscheidungen zu dokumentieren²⁸ oder durch einen Grundsatzentschluss des Gemeinderats im Voraus zu bestimmen.²⁹

In der Ausübung des Hausrechts muss für die Entscheidung der Sitzungsdurchführungen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG berücksichtigt werden.³⁰ Darüber hinaus sollen unbedingt die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts beachtet werden, die Hygienevorschriften bezüglich Maske, Abstand und Lüftung sind konsequent umzusetzen, und es ist über die Verlegung der Sitzung in einen größeren Raum nachzudenken.³¹ Der Gesetzgeber macht sehr

²⁴ Wacker, Entscheidungsfindung in Kollegialorganen in Krisenzeiten, NVwZ 2020, S. 922 (925).

²⁵ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW, §37 GemO Rn. 1 und Wacker, Entscheidungsfindung in Kollegialorganen in Krisenzeiten, NVwZ 2020, S. 922 (925).

²⁶ Gourdet/Heger, Alternative Beschlussformen in kommunalen Vertretungsorganen, NVwZ 2021, S. 360 (363).

²⁷ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 4 f.

²⁸ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 16 (Anlage 2).

²⁹ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW, §37a GemO, Rn. 12.

³⁰ Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353.

³¹ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 8 (Anlage 2).

deutlich, dass mit dem neuen Sitzungsformat nicht die herkömmliche Arbeit des Gemeinderats in Form von Präsenzsitzungen ersetzt werden soll.³² Die Präsenzsitzung ist immer noch ausdrücklich der Normalfall.³³ Gemeinderatssitzungen, wie auch Ausschuss- oder Fraktionssitzungen wurden während der gesamten Zeit der Corona-Pandemie als Ausnahme (notwendige Maßnahme zur Willensbildung kommunaler Körperschaften) in die Verordnung mit aufgenommen³⁴, selbst die Ausgangssperre galt für alle Teilnehmer nicht. Die Handlungsfähigkeit der Gemeinden war stets gegeben. Besonders ist deshalb in der Praxis zu prüfen, wann eine solche Ausnahmesituation der Unmöglichkeit einer ordnungsgemäßen, notwendigen Sitzung und damit die Möglichkeit einer Videokonferenz vorliegt.

Neu zu beachten ist, dass auch für sogenannte „Notfallsitzungen“, welche in §34 Abs. 2 GemO (gemeint ist hier die frist- und formlose Einberufung des Gremiums aufgrund eines Notfalls mit Eilbedürftigkeit) verankert sind, das Videokonferenzformat zur Auswahl steht.³⁵ Jedoch stellt die Corona-Sondersituation nicht alleine schon einen Notfall dar. Gemeint sind hierbei dringende, unaufschiebbare Angelegenheiten und Themen, in denen andernfalls eine Eilentscheidung des Bürgermeisters nach §43 Abs. 4 S. 1 GemO erforderlich werden würde, oder der Gemeinde bei Einhaltung der Mindestfrist ein erheblicher Schaden entstehen würde.³⁶ Wesentlicher Unterschied zwischen einem Notfall nach §34 Abs. 2 GemO und Notsituation nach §37a GemO stellt die Beschlussfähigkeit dar. Bei fehlender Beschlussfähigkeit in einem Notfall ist eine Eilentscheidung des Bürgermeisters nach §43 Abs. 4 S.2 GemO zulässig, während in einer Notsituation eine zweite (evtl. dann auch digitale) Sitzung nach §37 Abs. 3 GemO einberufen werden muss. Liegen die Voraussetzungen nach §37a und §34 Abs. 2 GemO gemeinsam vor, darf die Notfallsitzung in digitaler Form stattfinden.³⁷ Trotz Vorliegen der Voraussetzungen muss jedoch keine Gemeinderatssitzung als Videokonferenz durchgeführt werden. Der Bürgermeister prüft, wie bereits oben beschrieben, ob die Voraussetzungen für eine

³² LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S.1.

³³ LT- Drs. 16/9208 vom 03.11.2020; S.7.

³⁴ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 1 (Anlage 2) und VGH BW, 20.01.2021, 3 S 512/20, Rn. 23.

³⁵ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 11 (Anlage 2).

³⁶ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 15 (Anlage 2).

³⁷ Siehe Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR B.-W., §37a GemO, Rn. 22 f.

Videokonferenz (§ 37a GemO) vorliegen oder ob es sich um Entscheidungen handelt, welche per Offenlegung/Umlaufbeschluss (§ 37 Abs. 1 S. 2 GemO) getroffen werden können. Darüber hinaus stellt er fest, ob die Voraussetzungen einer sog. „Notfallsitzungen“ (§ 34 Abs. 2 GemO) vorliegen oder ob einer Eilentscheidungen des Bürgermeisters (§ 43 Abs. 4 GemO) notwendig ist. Zwischen den Regelungen ist keinerlei Rangverhältnis zu beachten,³⁸ als Absicherung empfiehlt es sich aber, den Ältestenrat, bzw. die Fraktionssprecher einzubinden.³⁹

Im Umkehrschluss bedeuten die Regelungen in §37a GemO aber auch, dass das Verfahren der Videokonferenz nicht angewendet werden darf, wenn andere Möglichkeiten einer ordnungsgemäßen Sitzungsdurchführung vorhanden sind. Deshalb ist an die Entscheidung über das Sitzungsformat große Verantwortung hinsichtlich des um einiges engeren Anwendungsbereich geknüpft. Es muss zusätzlich immer eine Alternative abgeprüft werden. So kann eine Sitzung daher beispielsweise häufig auch in eine größere Halle verlegt werden, sodass die Abstandsregeln eingehalten und damit eine ordnungsgemäße Sitzung trotzdem stattfinden kann. Ein generelles Verbot der Gemeinderatssitzungen kann anhand der kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 71 ff. der Landesverfassung von Baden-Württemberg nicht verhältnismäßig konstruiert werden. Somit ergeben sich genau genommen kaum Situationen, in welchen eine ordnungsgemäße Sitzung nicht durchgeführt werden kann, aber in denen dann die technischen Voraussetzungen für eine Videokonferenz vorliegen. Beispielsweise besteht die Gefahr, dass die technischen Voraussetzungen bei einem Katastrophenereignis auch nicht vorhanden sind.⁴⁰ Vielseitig anwendbarer formuliert Herr Daniel Enzensperger seinen Vorschlag: „wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht durchgeführt werden sollte oder die Durchführung nicht zumutbar ist.“⁴¹ Damit würden sich mehr Anwendungsmöglichkeiten ergeben und die Gefahr der rechtswidrigen Beschlüsse könnte deutlich minimiert werden.⁴²

³⁸ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 12 (Anlage 2).

³⁹ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 16 (Anlage 2).

⁴⁰ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362, (363 f.).

⁴¹ Wörtlich zitiert in: Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

⁴² Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

Durch die Voraussetzung „ordnungsgemäß“ wird deutlich, dass die Sitzung den Verfahrensgrundlagen des Kommunalrechts entsprechen muss. Darüber hinaus sind die Umstände im konkreten Fall zu berücksichtigen. So kann beispielsweise die Beschlussfähigkeit bei Erkrankungen oder Quarantäne gefährdet sein. Die Sitzungsdurchführung muss zudem unzumutbar für alle Teilnehmer sein, was wiederum je nach Gemeinde anders zu bewerten ist. Zu berücksichtigen ist außerdem die Lage vor Ort und die entsprechenden Personengruppen innerhalb der Sitzungsteilnehmer (Maskenpflicht-Befreiungen und Risikogruppen).⁴³

b. Notwendigkeit der Sitzung

Als wesentliche Voraussetzung für eine Videokonferenz nennt §37a GemO die Notwendigkeit der Gemeinderatssitzung. Der Städtetag, Gemeindetag und Landkreistag Baden-Württemberg kritisieren die Aufnahme dieses Kriteriums, da ausschließlich notwendige Sitzungen geplant und durchgeführt werden.⁴⁴ Dies wurde jedoch beim endgültig beschlossenen Gesetz nicht berücksichtigt, was den offensichtlich bewusst begrenzten Anwendungsspielraum unterstreicht. Stattdessen wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Gemeinderatssitzungen auf das unbedingt Notwendige reduziert werden sollen. Eine Abweichung von der Soll-Vorgabe nach §34 Abs. 1 S. 2 GemO, mindestens eine Sitzung pro Monat stattfinden zu lassen, ist dabei ausnahmsweise sogar möglich.⁴⁵ Die Minderheitenrechte nach §34 Abs. 1 S. 3 und 4 GemO bleiben bestehen.⁴⁶ Sobald jedoch die Gefährdungssituation auf ein vertretbares Maß mit Hilfe von Schutzmaßnahmen reduziert werden kann, muss der Gemeinderat zwingend einberufen werden.⁴⁷ Das Wort notwendig soll schwerpunktmäßig den Ausnahmecharakter der Anwendung verdeutlichen.⁴⁸ Dabei ist es unerheblich, um welches Sitzungsformat es sich handelt.⁴⁹ Dem Wortlaut nach bedeutet notwendig: erforderlich, unentbehrlich, unerlässlich, unvermeidlich oder

⁴³ Siehe LT- Drs. 16/9208 vom 03.11.2020, S. 4.

⁴⁴ Vgl. LT- Drs. 16/8027 vom 06.05.2020, S.13 f.

⁴⁵ Vgl. Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §34 GemO, Rn. 12.

⁴⁶ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 8 (Anlage 2).

⁴⁷ Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353 (354).

⁴⁸ Vgl. LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 6.

⁴⁹ Vgl. Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 5 und Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (363).

auch dringend.⁵⁰ Dem Sinn und Zweck nach soll es also um wesentliche Verhandlungsgegenstände gehen, welche für die Handlungsfähigkeit der Gemeinde relevant sind, denn nur dann sind diese auch wirklich unerlässlich oder dringend.⁵¹ Diese Anforderung gilt sowohl für die Behandlung von Gegenständen einfacher Art als auch bei Ausnahmesituationen, was verdeutlicht, dass die Notwendigkeit keine generelle Ausnahmesituation voraussetzt. Sie ist dann gegeben, wenn die Geschäftslage es generell erfordert, wobei hier keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind. Eingegrenzt werden diese Anforderungen hingegen wieder durch den engen Anwendungsbereich des §37a GemO.⁵²

c. Inhalt der Einladung

In der Einladung zur Gemeinderatssitzung an die Gemeinderäte, Presse, Gäste und Einwohner muss eindeutig erkennbar sein, dass es sich um eine digitale Gemeinderatssitzung im Format der Videokonferenz handelt. Wesentliche Ergänzungen der Einladung stellen hier das Beifügen einer Anleitung des Videosystems, sowie zum konkreten Vorgehen und der Versand des entsprechenden Links für die öffentliche als auch nichtöffentliche Sitzung dar. Darüber hinaus könnte es von Vorteil sein, eine Telefon- oder Mobilnummer eines Verantwortlichen im Sitzungssaal für eventuelle technische Notfälle bei der Sitzungseinladung mitzuteilen.⁵³ Genauso sind weiterhin nach §34 Abs. 1 S.7 GemO die Uhrzeit, der Ort und die Verhandlungsgegenstände mit den erforderlichen Unterlagen mit einer angemessenen Vorlaufzeit anzugeben. Dass der Link nicht weiterversendet wird, liegt letztendlich in der Verantwortung und Pflicht jedes einzelnen Gemeinderatsmitglieds, welche sich bereits aus §17 GemO ergeben. Gerade bei der nichtöffentlichen Sitzung wäre es fatal, wenn Nichtbefugte teilnehmen könnten. Identifiziert werden alle Teilnehmer der Sitzung über Ihr Bild und Ihren Ton, danach kann der Techniker mit Weisung des Vorsitzenden entscheiden, welche Personen der Sitzung beitreten dürfen und auch bei Bedarf unbefugte Personen entfernen. Für die Einhaltung des Gesetzes ist die Form der Bekanntmachung der Sitzungseinladung zwar irrelevant, praktikabler ist

⁵⁰ Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 9.Auflage 2011, S. 1079.

⁵¹ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (363).

⁵² Siehe Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR B.-W., §37a GemO, Rn. 5.

⁵³ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 12.

es allerdings, wenn die Sitzungseinladungen nach §34 GemO auf der Homepage der Gemeinde veröffentlicht werden können. Ein sehr relevanter Vorteil besteht unter anderem darin, dass durch diese Art der öffentlichen Bekanntmachung eine flexiblere, sowie eine tages- und uhrzeitunabhängige Veröffentlichung möglich wird. Gerade in Zeiten einer Corona-Pandemie kann dieses Format maßgeblich zur Handlungsfähigkeit einer Gemeinde beitragen. Für die Nutzung bedarf es allerdings einer Änderung der Bekanntmachungssatzung.

d. Anwendungsbereich des §37a GemO

Um die Dimension des §37a GemO aufzuzeigen, folgt hier eine Aufzählung des Anwendungsbereichs für kommunale Gremien gemäß dem Innenministerium:

„Aufgrund bestehender gesetzlicher Verweisungen bzw. der neuen Regelung in § 15 Absatz 2a GKZ für Verbandsversammlungen von Zweckverbänden finden die Vorschriften der § 37a GemO [...]auch für Sitzungen der beschließenden Ausschüsse (§ 39 Absatz 5 Satz 1 GemO, [...]), der beratenden Ausschüsse (§ 41 Absatz 3 GemO, [...]), 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 selbstständigen Kommunalanstalten und gemeinsamen selbstständigen Kommunalanstalten (§ 102b Absatz 5 Satz 4 GemO, [...]), [...]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 [...] entsprechend anzuwenden.“⁵⁴

2. Sitzungsformat Videokonferenz

Der Gesetzestext nennt als Sitzungsformat „insbesondere“ die Videokonferenz als mögliche Form der Gemeinderatssitzung ohne persönliche Anwesenheit.⁵⁵ In der Praxis stellt diese Form zwar höchstwahrscheinlich den Hauptanwendungsfall dar,

⁵⁴ Wörtlich zitiert aus: IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 11 (Anlage 2).

⁵⁵ Vgl. LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 1.

jedoch sollte der Anwendungsbereich auch für andere oder neue technische Verfahren eröffnet werden, welche die genannten Voraussetzungen erfüllen, jetzt aber noch nicht bekannt sind.⁵⁶ Eine Telefonkonferenz schließt sich unter anderem schon deshalb aus, da in §37a GemO ausdrücklich die zeitgleiche Bild- und Tonübertragungen als Voraussetzung für die Durchführung genannt werden. Außerdem tragen sowohl die Mimik als auch Gestik einbeziehende Kommunikation erheblich zum sachgerechten und qualifizierten Austausch bei, wodurch eine entsprechende Übertragung unerlässlich ist. Da die Videositzung eine alternative Notlösung zur Präsenzsitzung darstellt, soll sich diese so nah wie möglich an dieser orientieren.⁵⁷ Für die Vorbesprechungen des Bürgermeisters mit den Gemeinderäten oder dem Ältestenrat oder vergleichbaren nichtöffentlichen Vorberatungen darf das Format der Telefonkonferenz genutzt werden.⁵⁸ In der Sitzungsniederschrift ist das Sitzungsformat nach zu erwähnen.⁵⁹ Da es sich bei der Anwendung dieses Sitzungsformats ausschließlich um Ausnahmesituationen handeln sollte, kann jederzeit flexibel zwischen den beiden Sitzungsformaten Video und Präsenz gewechselt werden.⁶⁰

a. Ohne persönliche Anwesenheit

Ohne persönliche Anwesenheit bedeutet, dass sich die Teilnehmer der Gemeinderatssitzung nicht physisch im Sitzungssaal befinden. Bisher wurde unter dem Begriff der Gemeinderatssitzung allgemein die Sitzungsanwesenheit vor Ort in Präsenz im Sitzungssaal als selbstverständlich erachtet. Dies war zwar nie ausdrücklich geregelt, jedoch gab es auch keine anderen Möglichkeiten. Nun muss aber zwischen körperlicher und geistiger Anwesenheit unterschieden werden. Der Begriff Anwesenheit muss losgelöst als weniger körperliches, sondern geistiges Zusammentreffen verstanden werden. Das Teilnehmen, Dabeisein und Mitmachen kann gut ohne persönliche Anwesenheit im Sitzungssaal gewährleistet werden.⁶¹ Der §37a GemO setzt dies nun zeitgemäß und zukunftsbezogen um. Dank der guten technischen

⁵⁶ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 2.

⁵⁷ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7191).

⁵⁸ Vgl. LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 7.

⁵⁹ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 12.

⁶⁰ Baur, Gemeinderatssitzungen per Hybrid- oder Videokonferenz, die:gemeinde, 09.11.2020.

⁶¹ Lenz/Schulte, Videositzungen des Bundestags, NVwZ 2020, S. 744.

Möglichkeiten kann eine nahezu gleichwertige Teilnahme gewährleistet werden, sofern sich alle Beteiligten auf dieses neue Format einlassen.

b. Hybridsitzungen

Das Innenministerium vertritt die Auffassung, dass auch Hybridsitzungen, also Sitzungen unter Anwesenheit eines Teils der Ratsmitglieder im Sitzungsraum und Video-Zuschaltung der übrigen Mitglieder, vom Gesetz nicht ausgeschlossen und damit grundsätzlich möglich sind. Voraussetzung sei, dass eine Sitzung in Form einer Videokonferenz nach § 37a Absatz 1 Satz 2 oder 3 GemO zulässig ist, der Bürgermeister 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.⁶² Die im Sitzungsraum anwesenden und die per Video zugeschalteten Ratsmitglieder gelten dann gleichermaßen als anwesend und können ihr Stimmrecht und Mandat in vollem Umfang wahrnehmen.⁶³ Lediglich die praktische Umsetzung könnte hier etwas mehr Vorlaufzeit benötigen um sowohl digitale als auch präsent Anwesende auf die gleiche Stufe stellen zu können.

Anderer Auffassung diesbezüglich ist Christian Dusch, welcher aufzeigt, dass die zuständigen Minister, die Abgeordneten, als auch die kommunalen Landesverbände offenbar davon ausgegangen sind, dass Hybridsitzungen vom Gesetzesentwurf des §37a GemO nicht erfasst sind.⁶⁴ Die genannten schwerwiegenden Gründe, welche eine digitale Sitzung erlauben, bezögen sich schließlich auf die Sitzung als Ganzes und nicht nur auf einen Teil der anwesenden Gemeinderäte. Folglich würden dann die digital zugeschalteten Gemeinderäte im Fall einer Präsenzsitzung nicht als anwesend, stimm- und redeberechtigt gelten.⁶⁵ Am 17.03.2021 trat hingegen in Bayern der Art. 47a GO in Kraft, in welchem die Rechtmäßigkeit von Hybridsitzungen

⁶² IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 13 (Anlage 2).

⁶³ LT- Drs. 16/9028 vom 03.11.2020; S. 5.

⁶⁴ Vgl. LT- Drs. 16/8053 vom 06.05.2020, S. 3, 19 und Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353 (359).

⁶⁵ Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353 (359).

ausdrücklich bis 2022 probeweise verankert ist.⁶⁶ Einige Gemeinden, wie beispielsweise die Gemeinde Dossenheim, nutzen das Hybridsitzungsformat in Form einer Zwischenlösung, sodass dort eine beschlussfähige Mehrheit des Rates im Sitzungssaal anwesend sein kann, das Infektionsrisiko minimiert und alle Beschlüsse auch im Fall einer technischen Störung rechtssicher gefasst werden können.⁶⁷

Die Möglichkeit der Hybridsitzungen wird in der Literatur kontrovers diskutiert, jedoch nennt das Gesetz kein ausdrückliches Verbot der Hybridsitzung. Den Stellungnahmen bei der Gesetzesberatung zum §37a GemO kann entnommen werden, dass der ausdrückliche Wunsch nach der Möglichkeit zu Hybridsitzungen vorhanden ist und von vielen gefordert wird.⁶⁸ Ein Verbot dieser Sitzungsform würde zudem auch dem Sinn und Zweck des §37a GemO zuwiderlaufen, denn sie verringert effektiv das Infektionsrisiko und macht es gerade solchen Personengruppen möglich, ihr Ehrenamt als Gemeinderat auszuüben, welche nicht über die technischen Möglichkeiten einer Videokonferenz verfügen oder zur Risikogruppe gehören. Die Voraussetzung des §37a GemO können erfüllt werden, sodass davon ausgegangen werden kann, dass auch die Hybridsitzungen vom §37a GemO umfasst sind. Auf die entsprechende technische Umsetzung ist dann größerer Wert zu legen.

3. Einwohnerfragestunde

Eine Einwohnerfragestunde nach §33 Abs. 4 GemO kann im digitalen Format schwer durchgeführt werden, da hier keine Kommunikationsmöglichkeiten für die Einwohner mit den Gemeinderäten bestehen. Einzelne Personen müssten beim Stellen Ihrer Frage mit Bild und Ton in der Videokonferenz übertragen werden. Das scheitert bereits an der fehlenden Einverständniserklärung. Selbst wenn diese im Voraus von allen eingeholt würde, könnte eine laufende Kamera für Bürger eine Hemmschwelle darstellen, sich hierbei zu äußern. Nach §33 Abs. 4 S. 1 GemO ist diese Einwohnerfragestunde fakultativ, sodass sie auch entfallen könnte. Ganz auf sie zu verzichten ist besonders über einen längeren Zeitraum deshalb heikel, da

⁶⁶ Erhardt, Digitale Ratssitzung, Kommunal, 08.03.2021.

⁶⁷ Baur, Gemeinderatssitzungen per Hybrid- oder Videokonferenz, die:gemeinde, 09.11.2020.

⁶⁸ Vgl. LT- Drs. 16/8053 vom 06.05.2020, S. 3 und S. 19.

diese einen wichtigen Bestandteil der Einwohnervertretung in Gemeinderatssitzung darstellt. Sie fungiert als politisches Frühwarnsystem und bringt eine akzeptanzfördernde Integrationsfunktion mit sich.⁶⁹ Alternativ wäre es in der Umsetzung denkbar, der Einwohnerschaft die Möglichkeit zu geben die Fragen im Voraus, bzw. bis zum Ende der Sitzung in schriftlicher Form beim Vorsitzenden einzureichen und zu sammeln, sodass dieser die Fragen dann an Stelle der Einwohnerfragestunde am Ende der Sitzung für alle in Präsenz und/oder als Digital- Anwesenden beantwortet.⁷⁰ Die Teilnehmer der optionalen Internetübertragung der Sitzung, könnten sich über Name und Wohnort, optional mit Kopie des Personalausweises identifizieren.

4. Befangenheit einzelner Gemeinderäte

Der §18 GemO betrifft das Mitwirkungsverbot befangener Gemeinderäte hinsichtlich der Beratung und Beschlussfassung, diese müssen im Zuhörerbereich Platz nehmen. Es muss eindeutig Abstand (Durchgangsbreite) vom Sitzungstisch aus geschaffen werden.⁷¹ Auch dieses Thema wird kontrovers diskutiert: Zum einen wird die Meinung vertreten, dass der Befangene von der Videokonferenz ganz ausgeschlossen werden muss, da ein weiteres Mitwirken nicht bzw. nur schwer kontrolliert werden kann. Andererseits wird argumentiert, dass das Zuhören weiter möglich sein kann und dass nur eine aktive Beteiligung unzulässig ist, was jedoch entsprechend von Seiten der Verwaltung überwacht werden kann.⁷² In einer Videositzung kann aber weder das Platznehmen im Zuhörerbereich, noch das gesamte Verlassen der Sitzung entsprechend den Regelungen umgesetzt werden. Ein Gesamtausschluss von der Sitzung wiederum widerspräche dem eigentlichen Sinn und Zweck des §18 Abs. 5 GemO. Verlässt der Befangene die Videokonferenz, ist es ihm nicht mehr möglich, als Zuhörer seinem Einwohnerrecht nachzukommen, was unzulässig wäre. Deshalb wird vermutlich in der Praxis dazu übergegangen werden, dass jeder befangene Gemeinderat an seinem Gerät Bild und Ton deaktivieren muss.⁷³ Für die Verwaltung stellt die Überwachung der korrekten Umsetzung zwar

⁶⁹ Meyer, Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, NVwZ 2020, S. 1302 (1306 f.).

⁷⁰ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 12.

⁷¹ Fleckenstein in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §18 GemO, Rn. 67 und vgl. VGH BW Urteil vom 23.02.2001, Aktenzeichen 3 S 2574/99.

⁷² Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 12.

⁷³ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 15.

einen größeren Aufwand dar, jedoch darf dem Gemeinderatsmitglied die Teilnahme als Zuhörer nicht untersagt werden. Entweder muss dem Gemeinderatsmitglied die Möglichkeit gegeben werden, selbst im Sitzungssaal als Einwohner teilnehmen zu können, oder die Verwaltung muss dafür Sorge tragen, dass der Gemeinderat in der Videokonferenz tatsächlich nach außen hin erkennbar nicht mitwirkt. Darüber hinaus verpflichtet sich ein Gemeinderatsmitglied mit der Annahme seines Amtes nach §17 GemO zur uneigennützigem und verantwortungsbewussten Geschäftsführung und damit auch zum Selbstausschluss bei der Beratung und Beschlussfassung im Falle der Befangenheit.⁷⁴ Diese Regelungen dient hauptsächlich der Unparteilichkeit der Amtsführung der Gemeindeorgane.⁷⁵ In einer nichtöffentlichen Sitzung ist das Mitwirkungsverbot einfach umzusetzen. Er darf keinen Zugriff mehr auf die Sitzung haben,⁷⁶ dafür beendet der Befangene einfach die Sitzung und wird anschließend vom Sitzungsverantwortlichen informiert wird, sobald der betreffende Tagesordnungspunkt abgeschlossen ist und er wieder beitreten kann. Für die praktische Umsetzung könnte es hierbei von Vorteil sein, wenn die Tagesordnungspunkte mit befangenen Mitgliedern auf das Ende der Sitzung gelegt werden, oder wenn für diese bei Kenntnis der Befangenheit im Voraus ein separater Sitzungslink erstellt wird, welcher dem befangenen Gemeinderat nicht zugesandt wird.

5. Zulässige Gegenstände einer Videokonferenz

Der §37a GemO unterscheidet hinsichtlich der zulässigen Gegenstände in einer Videokonferenz zwischen zwei Fallgruppen: Es gibt einerseits Sitzungen mit Gegenständen einfacher Art und andererseits Sitzungen während bestimmter Notsituationen, in welchen die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß hätte durchgeführt werden können.⁷⁷ Laut Innenministerium wird bei Gegenständen einfacher Art aufgrund der aktuellen Situation eine weiter gefasste Auslegung von Seiten der Rechtsaufsichtsbehörde toleriert. Es handelt sich bei diesen Gegenständen um die gleichen Gegenstände, über die nach § 37 Absatz 1 Satz 2 GemO auch im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen

⁷⁴ Fleckenstein in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §17 GemO, Rn. 1 - 3.

⁷⁵ Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §18 GemO, Rn. 24.

⁷⁶ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 12.

⁷⁷ Brenndörfer in Dietlein/Pautsch: BeckOK KommR BW zu §37a GemO, Rn. 2.

Verfahren beschlossen werden könnte.⁷⁸ Generell nicht zu den Gegenständen einfacher Art zählen Angelegenheiten, welche nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden können (siehe §39 Absatz 2 GemO), Gegenstände, die erhebliche wirtschaftliche und finanzielle Bedeutung⁷⁹ für die Gemeinde haben und Entscheidungen, bei denen es in besonderem Maß auf die Rechtswirksamkeit einzelner Beschlüsse ankommt oder explizit Rechtsbehelfe Dritter im Raum stehen.⁸⁰ In diesem Sinne ist ein Gegenstand einfacher Art, wenn er für die Gemeinde oder den betroffenen Bürger nur von unerheblicher Auswirkung ist und die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Entscheidung und ihre Auswirkung ohne Weiteres zu erkennen sind. Bei diesen Gegenständen ist in der Regel dann auch keine Notwendigkeit einer Sitzung gegeben, sodass diese Fallgruppe eigentlich nicht hätte aufgenommen werden müssen. Genau genommen widerspricht diese Regelung sich selbst, da gerade diese Gegenstände ja keiner mündlichen Erläuterung und Beratung und damit auch keiner Präsenz- oder Videokonferenz bedürfen.⁸¹

In der Praxis ist es demnach auch eher abwegig für diese Gegenstände eine aufwändige Übertragung zu organisieren, da hierfür die gleichen Anforderungen gelten, wie bei einer zulässigen Videokonferenz mit Gegenständen nicht einfacher Art.⁸² Um die Notwendigkeit einer Sitzung zu rechtfertigen, reicht das bloße Vorliegen der Dinglichkeit der Erledigung nicht aus. Es muss zwangsweise auch ein Gegenstand einfacher Art vorliegen.⁸³ Insgesamt stehen nun alle drei Verfahrensmöglichkeiten grundsätzlich gleichrangig nebeneinander. Anders als bei bekannten Verfahren ist, dass die auch sonst geltenden Regelungen in der GemO zum Geschäftsgang (Beschlussfähigkeit, Beschlussmehrheit und Öffentlichkeit) bei der Videokonferenz weiter zu beachten sind⁸⁴ und dass ein Beschluss in einer Videokonferenz auch mehrheitlich gefasst werden darf.⁸⁵

⁷⁸ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 11 (Anlage 2).

⁷⁹ Ausführlich: Ade/Zinell: Grundwissen für kommunale Mandatsträger, 16. Auflage 2019, S. 71 f.

⁸⁰ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 10 (Anlage 2).

⁸¹ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 3 und Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW, §37a GemO, Rn. 10.

⁸² Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (363).

⁸³ Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37 GemO, Rn. 8.

⁸⁴ Siehe Kunze/Bronner/Katz: Gemeindeordnung Kommentar zu §37a GemO, Rn. 3.

⁸⁵ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (363).

Liegt eine schwerwiegende Ausnahmesituation mit den entsprechenden Gründen wie in §37a GemO beschrieben vor, kann über alle Gegenstände beraten und beschlossen werden. Hierbei wird die Voraussetzung „schwerwiegender Grund“ mit Beispielen im Gesetzestext selbst konkretisiert. Hierunter fallen „Naturkatastrophen, Gründe des Seuchenschutzes, sonstige außergewöhnliche Notsituationen oder wenn aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre.“⁸⁶ Dieser recht unkonkreter Begriff der „anderen Gründe“ in §37a Abs. 1 S. 3 GemO eröffnet der Gemeinde einen gewissen Abwägungsspielraum,⁸⁷ über welchen wie bereits oben genannt der Vorsitzende im Rahmen seiner Einberufungskompetenz zu entscheiden hat. Es darf hinterfragt werden, weshalb der Gesetzgeber in der Aufzählung der schwerwiegenden Gründe den Begriff des Seuchenschutzes und nicht des Infektionsschutzes gewählt hat. Bei der Betrachtung der beiden Begriffe ergibt sich der Unterschied darin, dass unter einer Seuche eine sich rasch verbreitende ansteckende Krankheit zu verstehen ist, während der Begriff der Infektion weiter zu verstehen ist und damit alle Infektionskrankheiten umfasst.⁸⁸ Sich nicht rasch und weit verbreitende Infektionskrankheiten sind folglich von der Regelung bewusst ausgenommen wurden. Zwar wurde das Bundes-Seuchengesetz von 18.07.1961 am 01.01.2001 durch das Infektionsschutzgesetz abgelöst, jedoch war dem Gesetzgeber hier diese Definition wichtig.⁸⁹ Sonstige außergewöhnliche Notsituationen sind demnach alle kleineren Großschadenereignisse, welche in jedem Einzelfall neu zu überprüfen sind. Pauschale Fälle nennt der Landesgesetzgeber hierfür nicht und lassen sich auch nach längerer Recherche nicht ermitteln.⁹⁰ Im Sinne der Entstehung dieser Norm, sowie dem Sinn und Zweck nach muss eine sonst übliche Präsenzsitzung aufgrund der entsprechenden Umstände für die Gemeinderatsmitglieder mit einer erheblichen Gefahr verbunden sein.⁹¹ Ob eine Sitzung i. S. v. § 37 a Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 GemO andernfalls, d. h. mit persönlicher Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum aus diesem Grund nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte, lässt sich hingegen nicht allgemein oder

⁸⁶ Wörtlich zitiert aus: §37a GemO.

⁸⁷ Müller: Gemeinderatssitzungen per Video, in J&E 2020, S. 51 (52).

⁸⁸ Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 9. Auflage 2011, S. 1352.

⁸⁹ LT- Drs. 16/8053 vom 06.05.2020, S. 19.

⁹⁰ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

⁹¹ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 11.

für das ganze Land einheitlich feststellen. So kann während der Corona-Pandemie mit COVID-19 als Infektionskrankheit nicht pauschal die Voraussetzung für den §37a GemO angenommen werden.

III. Durchführung von digitalen Sitzungen des Gemeinderats

Den Schwerpunkt dieses Abschnitts wird der Öffentlichkeitsgrundsatz und die Beschlussfassung bilden, da es sich hier um wesentliche Grundsätze der Gremienarbeit handelt, hier ergeben sich besonders Unterschiede zum bisherigen Vorgehen.

1. Erfordernis der zeitgleichen Übertragung

Grundvoraussetzung einer Videokonferenz ist zunächst, dass jedes Ratsmitglied über ein geeignetes, internetfähiges Endgerät mit Kamera und Bildschirm, sowie Mikrofon und Lautsprecher verfügt.⁹² §37a GemO sieht vor, dass die Beratung und Beschlussfassung durch die zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel während der gesamten Sitzung gesichert sind. Darin inbegriffen ist eine wechselseitige Kommunikation und damit eindeutig keine reine Telefonkonferenz.⁹³ Die dauernde Anwesenheitskontrolle für eine rechtmäßige und vollwertige Beteiligung und Beschlussfassung, auch hinsichtlich des Beeinflussungsrisikos der einzelnen Gemeinderäte kann hier nicht sichergestellt werden.⁹⁴ Dies gilt sowohl für die öffentliche als auch für die nichtöffentliche Sitzung.⁹⁵ Bei einer öffentlichen Sitzung des Gemeinderats kommt hinzu, dass die Anforderungen auch für die Übertragung in einen öffentlich zugänglichen Raum eingehalten werden müssen. Trotz gewisser Intransparenz muss es dem Sinn und Zweck der Regelung nach ausreichen, wenn immer derjenige erkennbar ist, der gerade auch spricht.⁹⁶ Die Einwohnerschaft darf aufgrund der neuen Möglichkeiten keine schlechteren Sichtmöglichkeiten, muss aber auch keine besseren haben.⁹⁷ In einer Präsenzsitzung sind auch nicht alle Teilnehmer frontal zu sehen. Übersteigt

⁹² Siehe Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 19.

⁹³ LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 7.

⁹⁴ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 7.

⁹⁵ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 6.

⁹⁶ Vgl. Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

⁹⁷ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 14.

die Anzahl der Teilnehmer einen gewissen Rahmen, besteht jedoch die Gefahr, dass dies die technischen Möglichkeiten der Software und auch der Verantwortlichen vor Ort sprengt.⁹⁸ Vergleichbare Zustände einer Präsenzsitzung⁹⁹, besonders die Anwesenheit aller Mitglieder, müssen sichergestellt sein. Da die Übertagung gefordert wird,¹⁰⁰ genügt eine bloße Aufzeichnung und das zeitversetzte Abspielen bei der Beratung und Beschlussfassung nicht, und auch Sachvorträge müssen zwingend live vorgetragen werden.¹⁰¹ Dies erfordert unter anderem eine gute Internetverbindung und fachliche Betreuung. Sollten während der Sitzung technische Probleme auftreten, kann der betreffende Gemeinderat nicht als anwesend und damit auch nicht als stimmberechtigt betrachtet werden.¹⁰²

2. Verhandlungsleitung

Nach §36 GemO liegt die Verhandlungsleitung hinsichtlich der Eröffnung, Leitung und Schließung der Gemeinderatssitzung beim Vorsitzenden, hierbei muss in einer digitalen Sitzung lediglich die technische Umsetzung gesichert sein. Der Vorsitzende handhabt zudem die Ordnung und das Hausrecht, wobei hier unterschieden werden muss zwischen der Einwohnerschaft im Sitzungssaal und des Gemeinderats. Die Vorgehensweise nach §36 Abs. 3 gilt nach wie vor weiter. Neue Möglichkeiten eröffnen sich dadurch, dass der zu verweisende Gemeinderat beim Vorliegen gewisser Tatbestandsvoraussetzungen stummgeschaltet oder aus der Sitzung einfacher ausgeschlossen werden kann. Die Internetübertragung bewirkt, dass Einwohner gar nicht interagieren können und die Einwohnerschaft im Sitzungssaal kann ganz normal vom Vorsitzenden ermahnt und des Saales verwiesen werden.

3. Beschlussfassung

Um überhaupt Beschlüsse fassen zu dürfen, muss die Sitzung nach §37 GemO ordnungsgemäß einberufen und geleitet werden. Darüber hinaus müssen eindeutige, identifizierbare Abstimmungen für die vollständige Rechtssicherheit vorliegen.

⁹⁸ Vgl. Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

⁹⁹ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7191).

¹⁰⁰ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 8.

¹⁰¹ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

¹⁰² LT- Drs. 16/8053 vom 06.05.2020, S. 16.

Hierzu ist vor allem §37 GemO als Grundlage maßgeblich.¹⁰³ Nach §37 Abs. 2 S. 1 GemO mindestens die Hälfte aller Mitglieder anwesend und stimmberechtigt sein. Bei §37 Abs. 1 S. 2 GemO ist hinzuzufügen, dass ein Antrag auf Beratung einfacher Gegenstände in einer Videokonferenzen nicht nur dann angenommen ist, wenn kein Mitglied widerspricht. Es gelten die allgemeinen Regelungen zur Beschlussfähigkeit. Für die Beschlussfähigkeit nach §37 Abs. 2 bis 4 GemO muss ergänzend gewährleistet sein, dass alle Mitglieder des Gemeinderats während der gesamten Sitzung zugeschaltet sind und vor allem zum Zeitpunkt der Beratung und Abstimmung des jeweiligen Tagespunktes auch tatsächlich persönlich teilnehmen und kein Zweifel an der Stimmabgabe besteht. Die Beschlussfähigkeit einer Videokonferenz kann dann gestört werden, wenn digital zugeschaltete Gremiumsmitglieder aufgrund technischer Schwierigkeiten plötzlich nicht mehr an der Sitzung teilnehmen können und dadurch als abwesend gelten. Durch eine regelmäßige Anwesenheitskontrolle und der Erreichbarkeit eines Mitarbeiters während der Sitzung bei oben genannten Schwierigkeiten kann die Gefahr solch einer Situation verringert werden. Eventuell kann dann eine Sitzungspause eingelegt werden oder die Abstimmung vertagt werden, sollte sich bereits im Voraus ein knapper Ausgang des Ergebnisses abzeichnen oder die Angelegenheit von besonderer Bedeutung sein.¹⁰⁴

Bei einer Videokonferenz gilt §37 Abs. 5 GemO nur für die Beschlussfassung, Wahlen sind nach §37a Abs. 2 S. 2 GemO unzulässig. Zudem kann eine Abstimmung nicht wie üblich offen durchgeführt werden. Alternativ muss entweder jeder die Hand direkt in die Kamera halten oder persönlich aufgerufen werden. Auch die Funktion „Hand heben“, über welche die meisten Videokonferenzplattformen verfügen, kann benutzt werden. Ein Verantwortlicher muss das Abstimmungsergebnis für einen eindeutigen Nachweis dokumentieren und jeder Gemeinderat muss eindeutig identifiziert werden, was durch die Übertragung von Bild und Ton bei bereits persönlich bekannten Gemeinderäten gut umgesetzt werden kann. Eventuell wird es zukünftig möglich sein, dass für Gegenstände einfacher Art eine Software mit zugehöriger Chatfunktion für Abstimmungen zugelassen werden kann.¹⁰⁵

¹⁰³ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 3.

¹⁰⁴ LT- Drs. 16/9208 vom 03.11.2020; S. 5.

¹⁰⁵ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (363).

4. Wahlen

Dieses Thema wird von §37a Abs. 2 S. 2 GemO direkt abschließend geregelt, da keine geheime Wahl zum aktuellen Zeitpunkt gewährleistet werden kann. Auch offene Wahlen nach §37 Abs. 7 S. 1 HS. 2 und damit auch Personalentscheidungen können in solchen Sitzungen nicht durchgeführt werden.¹⁰⁶ Wahlen müssen daher separat in Präsenz, eventuell in einem größeren Raum oder in mehreren Schichten stattfinden. Dieses strikte Verbot darf jedoch bezweifelt werden, da bereits viele technische Möglichkeiten existieren, mit Hilfe derer eine geheime Wahl gewährleistet werden könnte.¹⁰⁷ Auch offene Wahlen nach §37 Abs. 7 S. 1 GemO sollten nach mehrheitlicher Auffassung in digitalen Sitzungen zulässig sein, sofern kein Ratsmitglied widerspricht.¹⁰⁸ Aktuell verbietet das Gesetz dies jedoch ausdrücklich.

IV. Öffentlichkeitsgrundsatz

Einer der größten Aspekte ist die Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach §35 Abs. 1 GemO, welcher zu den wesentlichen Grundätzen, den Kernelementen der kommunalen Selbstverwaltung gehört.¹⁰⁹ Dieser ist entscheidend für die Wirksamkeit von Beschlussfassungen des Gemeinderats und darf auf keinen Fall gefährdet werden.¹¹⁰ Den Gemeinderäten wird dadurch eine Plattform für Anliegen geschaffen, Einwohner und Bürger werden zur Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung motiviert und am Meinungs- und Willensbildungsprozess nachvollziehbar beteiligt. Gleichzeitig übernimmt die Einwohnerschaft eine wichtige Kontrollfunktion.¹¹¹ Entfällt diese, wird ein wichtiger Grundsatz der Demokratie verletzt. Nach §35 Abs. 1 S. 2 GemO darf vom Öffentlichkeitsgrundsatz nur abgewichen werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern.¹¹² Die Vermeidung von Gesundheitsgefahren einer präsenten Gemeinderatssitzungen

¹⁰⁶ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 11.

¹⁰⁷ So auch Müller: Gemeinderatssitzungen per Video, in J&E 2020, S. 51.

¹⁰⁸ LT- Drs. 16/8053 vom 06.05.2020, S. 18 und Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 39.

¹⁰⁹ VGH BW, 23.06.2015, 8 S 1386/14, Rn. 38, Art. 20 und 28 GG und Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7193).

¹¹⁰ Vgl. LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 7.

¹¹¹ Vgl. VGH BW, 23.06.2015, 8 S 1386/14 und Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §35 GemO, Rn. 1 und 2e.

¹¹² Vgl. Brink, Datenschutz bei Gemeinden; S. 87.

fällt nicht darunter, weshalb sich eine Abweichung vom Öffentlichkeitsgrundsatz nicht alleine mit den Umständen der Corona-Pandemie begründen lässt.¹¹³

Bei öffentlichen Sitzungen muss die Möglichkeit bestehen, dass die Einwohnerschaft, wie bei Präsenzsitzungen, die Verhandlungen des Gemeinderats live¹¹⁴ im Rahmen der bestehenden Kapazitäten¹¹⁵ mit verfolgen kann. Dazu muss die zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton wie bereits beschrieben gewährleistet sein.¹¹⁶ Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, muss die Übertragung der Videokonferenz in einen öffentlich zugänglichen, barrierefreien Raum gewährleistet sein.¹¹⁷ Es ist dabei nicht zu beanstanden, wenn in Zeiten einer Pandemie weniger Stühle besetzt werden können, jedoch im Interesse der Zuhörer weitere Möglichkeiten zur Sitzungsteilnahme, beispielsweise im Vorraum oder Flur geschaffen werden,¹¹⁸ zumal bei den meisten Tagesordnungspunkten wenig Menschenmassen zu erwarten sind. Es ist zudem auch möglich, die Zuhörer auf mehrere Räume zu verteilen.¹¹⁹ Hinsichtlich der Definition „öffentlich zugänglicher Raum“ existiert ein gewissen Spielraum. Somit wäre es auch denkbar, eine Open-Air Veranstaltung stattfinden zu lassen, wenn dort die infektionsschutzrechtlichen Vorgaben besser erfüllt werden können. Jedoch darf die Teilnahmemöglichkeit nicht eingeschränkt werden, sollte es beispielsweise regnen. Eine übermäßige Lärmbelästigung für die Anwohner ist zu vermeiden.¹²⁰ Die Gemeinde muss dafür ausreichend Schutzmaßnahmen treffen.¹²¹

Eine ausschließliche Übertragung im Internet wird dem Öffentlichkeitsgrundsatz nicht gerecht, da einige Personengruppen dadurch ausgeschlossen werden könnten,

¹¹³ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S.9 (Anlage 2) und Gourdet/Heger, Entscheidungsrechte anstelle der kommunalen Parlamente, KommJur 2020, S. 165 (167).

¹¹⁴ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 9.

¹¹⁵ Burgi, Öffentlichkeit von Ratssitzungen bei Angelegenheiten kommunaler Unternehmen?, NVwZ 2014, S. 609.

¹¹⁶ LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020; S. 7.

¹¹⁷ Ähnlich siehe: IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 9 (Anlage 2) und Ade/Pautsch/Weber, PdK Kommentar GemO BW, Rn. 5.

¹¹⁸ Heusch/Rosarius, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 2020, S. 1562 (1563).

¹¹⁹ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7196).

¹²⁰ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 9.

¹²¹ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 14.

gerade wenn kein Internetzugang zur Verfügung steht.¹²² Eine zusätzliche Übertragung im Internet ist nur unter Beachtung der gleichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen möglich, welche auch bei einer Live-Übertragung von Präsenzsitzungen zu beachten sind. Insbesondere bedarf es zum aktuellen Stand hier des Vorliegens von Einwilligungserklärungen sämtlicher Beteiligter.¹²³

Sollte eine Gemeinderatssitzung nicht in gewohnter Form in Präsenz stattfinden können, muss die Sitzung konsequenterweise mit allen Beteiligten digital stattfinden können, bzw. die Möglichkeit hierzu sollte bestehen. Dabei ist es auch denkbar und auch erforderlich, Medienvertreter oder sonstige Interessierte ergänzend teilnehmen zu lassen. Die Teilnahme an einer Gemeinderatssitzung mit Wahrnehmung der Gestik, Mimik und Körpersprache ist für die Einwohnerschaft genauso essentiell wie für die Gemeinderäte selbst.¹²⁴ Durch das Sitzungsformat Videokonferenz soll auch die Öffentlichkeit vor der Gefahr einer Infektion geschützt werden. Es scheint daher nicht zweckmäßig, den Öffentlichkeitsgrundsatz durch die Einladung der Zuhörer in den Sitzungssaal zu erfüllen.

Nur eine Internetübertragung für alle Interessierten, begrenzt auf den Kreis der Gemeinde unter Schaffung aller notwendigen technischen Voraussetzungen kann genau genommen den vollständigen Öffentlichkeitsgrundsatz nach §35 GemO in Krisenzeiten herstellen und dem Infektionsrisiko entgegenwirken.¹²⁵

Hierbei muss eine rechtliche Grundlage für eine erfolgreiche Internetübertragung entstehen, sonst bleibt der dauerhafte, sinnvolle Einsatz von Videokonferenz eine Zukunftsvision.¹²⁶ Sollten die Voraussetzungen der Nichtöffentlichkeit gegeben werden, muss die Öffentlichkeit den Sitzungssaal verlassen und der Gemeinderat kann über einen neuen Link zur Sitzungsplattform recht einfach tagen.

¹²² Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 9.

¹²³ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

¹²⁴ Vgl. Schliesky, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, S. 693 (698).

¹²⁵ Meyer, Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, NVwZ 2020, S. 1302 (1306).

¹²⁶ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (365).

D. Technische und datenschutzrechtliche Voraussetzungen

Durch die immer weiter voranschreitenden Möglichkeiten der elektronischen Geräte, wird auch die Notwendigkeit der entsprechend datenschutzrechtlichen Voraussetzungen immer dringlicher. Viele Betriebe und Unternehmen und auch große Aktiengesellschaften nutzen die Funktionen der Videokommunikation bereits seit Jahren. Die Gemeinden werden durch den neuen §37a GemO und die daraus folgenden Möglichkeiten aber durch die dafür notwendigen Voraussetzungen in den Bereichen Technik und Datenschutz vor viele neue Herausforderungen gestellt.

Die Sicherstellung dieser Voraussetzungen ist laut §37a GemO Aufgabe der jeweiligen Gemeinde. Der Ausbau der technischen Möglichkeiten im Hinblick auf digitale Gemeinderatssitzungen ist allerdings schon längst überfällig und wird von vielen Bürgermeister nun erfreut wahrgenommen und vorangetrieben. Nicht unproblematisch aber ist die Übertragung der Verantwortung auf die Gemeinden deshalb, weil die Kommunen wenig bis kein Fachpersonal im Bereich der Digitalisierung und EDV zur Verfügung haben. Dass nun an die Verwaltung mit der Nutzung dieses neuen Paragraphen noch viel höhere Anforderungen gestellt werden, macht die ganze Thematik zunächst komplexer und natürlich zeit- und kostenintensiver, da zumeist Beratung von externen Firmen benötigt wird.

Das Land hat dies absichtlich den Kommunen überlassen, um die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu wahren und zu fördern, die Machbarkeit der Umsetzung darf hierbei jedoch bezweifelt werden. Eine Fehlerfolgenregelung, welche die kommunalen Landesverbände gefordert hatten¹²⁷, wie beispielsweise in § 41b Abs. 6 GemO, hat der Gesetzgeber zudem abgelehnt. Folglich hat die Gemeinde die Pflicht, sicherzustellen, dass alle Sitzungsteilnehmer (Bürgermeister, Verwaltung und Gemeinderat) die technischen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen vorfinden, um an der Sitzung teilnehmen zu können.¹²⁸ Ein Rechtsanspruch der Gemeinderatsmitglieder auf das entsprechende technische Equipment entsteht jedoch dadurch noch nicht automatisch.¹²⁹

¹²⁷ LT- Drs. 16/8053 vom 06.05.2020, S. 16.

¹²⁸ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 10.

¹²⁹ Müller: Gemeinderatssitzungen per Video, in J&E 2020, S. 51.

I. Organisatorische Maßnahmen zur Sitzungsdurchführung

Der Gemeinderat ist nach §24 Absatz 1 GemO die Vertretung der Bürger und auch das Hauptorgan der Gemeinde, ihm kommt die kommunalpolitische Führung zu, indem er die Leitlinien der Gemeindepolitik festlegt. Er verarbeitet durch seine Aufgaben auch eine Vielzahl personenbezogener Daten, darunter auch besonders sensible¹³⁰, welche zum Teil auch Art. 9 DS-GVO zuzuordnen sind.¹³¹ Es muss für die Gemeinde zu jeder Zeit nachvollziehbar sein, welche personenbezogenen Daten zu welchem Zweck in welcher Form auf welcher Rechtsgrundlage wie lange von den einzelnen Personen und Gruppierungen verarbeitet werden. Dies ist deshalb notwendig, damit die Gemeinde den Betroffenenrechten (z.B.: Auskunfts- oder Löschrechte) gerecht werden kann. Dafür hat sie die erforderlichen technischen, datenschutzrechtlichen und organisatorischen Maßnahmen zu schaffen.¹³²

Während der Sitzung müssen die Wortbeiträge klar und eindeutig zugeordnet werden können, was mit Hilfe der Kamera und Tonübertragung keine besondere Herausforderung darstellen sollte, zumal sich die Teilnehmer bereits kennen. Der Vorsitzende muss innerhalb angemessener Zeit die Nichtöffentlichkeit und anschließend wieder die Öffentlichkeit herstellen können, was nicht allzu kompliziert sein dürfte, da er die Sitzungsleitung innehat und jederzeit die entsprechende Sitzung beenden und wieder starten kann. Dabei ist es auch möglich, dass er dies nicht selbst durchführt, sondern über Anweisung an einen Mitarbeiter überträgt, welcher beispielsweise die gesamte Sitzung technisch und organisatorisch überwacht.

Für einen eindeutigen und rechtssicheren Beschluss muss zu Beginn der Sitzung und während der Abstimmung die Anwesenheit des Gemeinderats überprüft werden. Sollte während der Sitzung eine unbeabsichtigte, technische Störung bei einem Teilnehmenden vorliegen, ist die Ordnungsmäßigkeit der Sitzung gestört und eine rechtmäßige Beratung und Beschlussfassung kann nicht zustande kommen.¹³³ Aus

¹³⁰ Vgl. Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S. 85.

¹³¹ Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S. 93.

¹³² Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S. 91.

¹³³ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (365).

diesem Grund müssen die einzelnen Voraussetzungen sensibel überprüft und umgesetzt werden. Herausfordernd ist zudem, dass fast die gesamte Verantwortung hinsichtlich des ausreichenden Datenschutzes und der Datensicherheit bei der Gemeinde liegt. Dafür gibt es auch vom Gesetzgeber keinerlei Hilfestellung für die Auswahl einer Software für die Sitzungsübertragung, bei welcher der Datenschutz und die technischen Voraussetzungen gegeben sind. Der Umgang mit vertraulichen Angelegenheiten liegt bei jedem Sitzungsteilnehmer selbst.¹³⁴

II. Technische Voraussetzungen

Für die praktische Umsetzung der digitalen Gemeinderatssitzungen ist ein technisches, mit der entsprechenden Plattform kompatibles Endgerät, sowie der Zugang zum Internet mit ausreichender Bandbreite notwendig. Dafür muss die Gemeinde jedem Gemeinderat die entsprechende Hard - und Software mit entsprechender Schutzsoftware zur Verfügung stellen. Die Unterhaltung dieser Software muss dann auch zwangsläufig von der Gemeinde sichergestellt werden, die Abwälzung dieser Pflicht auf jedes Ratsmitglied wäre sowohl nicht zielführend als auch unzulässig.¹³⁵

Für einen reibungslosen Ablauf der Sitzung sollten alle Teilnehmer in den Umgang mit dem verwendeten Konferenzsystem eingewiesen werden. Im optimalen Fall können hierfür im Voraus Schulungsangebote bzw. Informationsangebote organisiert werden. Da aufgrund der Corona-Pandemie jedoch Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote gelten, kann dies nur in kleineren Gruppen oder über eine schriftliche Anleitung mit Beispielbildern erfolgen. Sollte ein Gemeinderat nicht über eine ausreichende Internetverbindung verfügen, wäre es unzulässig, ihn deshalb von der Sitzung auszuschließen. Es muss eine andere Lösung gefunden werden, oder eine Durchführung der Videokonferenz kommt nicht in Betracht.¹³⁶ Eine Möglichkeit wäre hier, demjenigen einen alternativen Raum mit den entsprechenden Voraussetzungen anzubieten oder mobiles Internet oder WLAN bei ihm zu Hause zu installieren.

¹³⁴ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 10.

¹³⁵ Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane, VWIBW 2020, S. 362 (364).

¹³⁶ Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353 (359).

Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist gewährleistet, dass jeder der Gemeinderäte sich in die Sitzung theoretisch einwählen kann. Von Seiten der Gemeindeverwaltung benötigt es noch weitere technische Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung einer Videokonferenz. Zunächst muss eine entsprechende Plattform mit dem entsprechenden Sitzungsformat ausgewählt werden. An dieses sollten Anforderungen in Bezug auf das Thema Datenschutz, Qualität der Kamera und Mikrofonfunktionen, Kompatibilität, Handhabbarkeit und Preis gestellt werden. Die Gemeinderatssitzung muss am Sitzungstag mit Hilfe von technischen Mitteln in den Sitzungssaal übertragen werden und die anwesenden Personen (meist der Vorsitzende und die Gemeindeverwaltung und eventuelle Gastredner) sollten mit Bild und Ton an der Videokonferenz teilnehmen können. Dies kann nur dann funktionieren, wenn ein Techniker die Koordination der Bildschirme und der Leinwand im Saal, sowie die Ansichten der Videokonferenz für die Gemeinderäte übernimmt. Die Zuschauer im Sitzungssaal werden über die Leinwand mit Hilfe eines Beamer alle Gemeinderäte und gleichzeitig auch den Vorsitzenden und die Gemeindeverwaltung sehen können. So kann der Öffentlichkeitsgrundsatz wie bereits oben beschrieben über die ganze Sitzung hinweg gewahrt bleiben. Eine stabile und gute Bandbreite des Internets im Sitzungssaal ist eine der Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung des §37a GemO in der Praxis. Dieser muss im Voraus geprüft und bei Bedarf nachgerüstet werden.

III. Datenschutzrechtliche Vorgaben

Vor jeder Gemeinderatssitzung erhalten die einzelnen Gemeinderäte von der Gemeindeverwaltung die für die jeweilige Sitzung notwendigen Drucksachen mit der Tagesordnung übersandt, bzw. über ein Portal (beispielsweise ein Ratsinformationssystem) zur Verfügung gestellt, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner entgegenstehen. Da jeder Gemeinderat für Videositzungen über ein digitales Endgerät verfügen muss, ergeben sich unter anderem auch hinsichtlich der Nutzung einige schwierige Konstellationen, welchen es im Voraus entgegenzuwirken gilt. Dies betrifft vor allem die Trennung zwischen der ehrenamtlichen Tätigkeit als Gemeinderat und anderen Sphären (privat oder beruflich). So ist es beispielsweise möglich, dass die Gemeinderäte ihre überlassenen Geräte

auch für private Angelegenheiten nutzen, sofern dies in den Nutzungsbestimmungen zwischen der Gemeinde und den einzelnen Mitgliedern des Gemeinderats verankert wurde. Enge datenschutzrechtliche Grenzen lassen sich diesbezüglich gerade dort finden, wo personenbezogene Daten in einzelnen Dokumenten verarbeitet und gespeichert werden oder per E-Mail an private und berufliche E-Mail-Adressen von Gemeinderatsmitgliedern versandt werden. Dafür hat die Gemeindeverwaltung erforderliche Maßnahmen zu ergreifen, welche gewährleisten, dass ausschließlich Gemeinderatsmitglieder Kenntnis von den personenbezogenen Daten erlangen. Private Endgeräte wie PCs, Laptops und Tablets sollten daher nur als Lesegeräte oder als Web-Endgerät genutzt werden, ohne dass eine Datenspeicherung auf einem internen Speichermedium erfolgt. Da aber auch dies in der Praxis schwer zu kontrollieren und kompliziert umzusetzen ist, empfiehlt es sich, den Gemeinderatsmitgliedern ein digitales Endgerät, sowie eine gemeindliche E-Mail-Adresse für den Zeitraum der ehrenamtlichen Tätigkeit zu überlassen, sodass gar keine personenbezogenen Daten privat gespeichert werden müssen.¹³⁷

IV. Internetauftritt des Gemeinderats

Grundsätzlich gilt, dass bei der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten im Internet für Gemeinden zwei Erlaubnistatbestände in Betracht kommen: entweder eine Rechtsvorschrift, welche sich explizit auf diese besondere Veröffentlichungsform (Internet) bezieht oder eine wirksame Einwilligungserklärung mit vorheriger hinreichender Information der Betroffenen.¹³⁸ Besondere Gefahren und Risiken von Internetveröffentlichungen sind dabei stets abzuwägen im Hinblick auf die globale Verfügbarkeit, Verknüpfungsmöglichkeiten mit anderen Daten im Internet und die Erfassung durch Suchmaschinen. §41b Abs. 2 GemO bestimmt, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Tagesordnung und die Beratungsunterlagen von öffentlichen Gemeinderatssitzungen von der jeweiligen Gemeinde im Internet zu veröffentlichen sind. Allerdings weist dieser Absatz auch ausdrücklich darauf hin, dass keine personenbezogenen Daten unbefugt offenbart werden dürfen, sodass hier kein

¹³⁷ Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S.90 f.

¹³⁸ Katz, Öffentlichkeit versus Nichtöffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen, NVwZ 2020, S. 1076 (1080).

eigenständiger Erlaubnistatbestand für die Internetveröffentlichung personenbezogener Daten vorliegt.¹³⁹

Gemeinderatsmitglieder sowie Gemeindebedienstete und Bürgermeister sind Träger des informellen Selbstbestimmungsrechts, welches sich aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus einem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983¹⁴⁰ ableitet. Dieses Recht beinhaltet, dass über die Preisgabe und Verwendung der eigenen personenbezogenen Daten selbst bestimmt werden darf. Deshalb benötigt es auch für die Verarbeitung dieser Daten eine Rechtsgrundlage. Sollte die Datenverarbeitung auf die Einwilligung der Mitglieder gestützt werden, ist es unbedingt notwendig, diese schriftlich einzuholen und zu Dokumentationszwecken zu den Akten zu nehmen.¹⁴¹ Dies betrifft im Zusammenhang der digitalen Sitzungen besonders die Einwilligung für Bild- und Tonaufnahmen von Gemeinderatsmitgliedern und deren Übertragung in den Sitzungssaal sowie auch deren Übertragung auf die Homepage der Gemeinde oder auf eine Videokonferenzplattform zur Beteiligung der Öffentlichkeit.

V. Gremienübertragungen im Internet

Seit vielen Jahren existiert der Wunsch, weitergehende Transparenz und Modernität im Bereich des kommunalpolitischen Raums besonders über eine Internetübertragung von Gemeinderatssitzungen zu schaffen. Dabei geht es um einen Livestream in Echtzeitübertragung nach §35 Abs. 1 S. 1 GemO, welcher in Bild und Ton auf eine von jedermann abrufbare Internetseite (beispielsweise die Homepage der Gemeinde) übertragen wird.¹⁴² Grundsätzlich stellt dies ein legitimes Ziel dar, was auch mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar ist. Die weltweite Zugänglichkeit der Sitzung ist aber nicht das primäre Ziel der Gremienübertragung, sie vereinfacht nur den Zugang dazu. Hier entsteht aber jedoch ein Spannungsfeld der Interessen zwischen der Transparenz öffentlichen Handelns und dem Schutz personenbezogener

¹³⁹ Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S. 94 f.

¹⁴⁰ Siehe dazu: BVerfGE 65, S. 1 – 71.

¹⁴¹ Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S. 89.

¹⁴² Müller/Schliebs/Elmlinger, Zur kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch Videolivestreaming, VWIBW 2021, S. 133.

Daten der Menschen, welche mit Bild und Ton aufgenommen werden.¹⁴³ Laut dem LfDI BW ist der Gesetzgeber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dazu verpflichtet, die für Grundrechtseingriffe wesentlichen Regelungen normenklar durch ein formelles Gesetz zu treffen. Dabei ist es dem Gesetzgeber theoretisch möglich, eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage für die Übertragung von Gemeinderatssitzungen in das Internet, etwa in der Gemeindeordnung zu schaffen.¹⁴⁴ Im Unterscheid zum Parlament sind in Ratssitzungen weder Film- noch Tonaufnahmen erlaubt.¹⁴⁵ §35 GemO umfasst lediglich die Saalöffentlichkeit. Die Medienöffentlichkeit ist nicht erfasst, da diese in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eines jeden Amtsträgers fällt.¹⁴⁶ §32 Abs. 2 S.1 GemO regelt die Ausübungsfreiheit des freien Mandats eines jeden Gemeinderatsmitglied. Dieser Schutzbereich wird durch die aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz abgeleitete Saalöffentlichkeit grundsätzlich nicht beeinträchtigt, jedoch durch die erweiterte Öffentlichkeit über den Livestream.¹⁴⁷ §37a GemO stellt hierfür jedoch auch keine Rechtsgrundlage dar, sodass Art. 6 Abs.1 S.1 lit a DS-GVO zur Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung nach wie vor einschlägig ist. Die Übertragung im Internet ist folglich zwar nicht zwingend erforderlich, allerdings auch nicht verboten. Hierfür gelten die gleichen datenschutzrechtlichen Vorgaben wie bei einer Liveübertragung.¹⁴⁸

Zwar haben die Medien das Recht auf Berichterstattung für die Öffentlichkeit, jedoch ist dieses Recht nach Art. 5 Abs. 4 S.2 GG nicht unendlich ausdehnbar auf die Internetübertragungen von Gemeinderatssitzungen.¹⁴⁹ Diese darf daher nur auf die wirksame Einwilligungserklärung der Betroffenen gestützt werden,¹⁵⁰ welche nach

¹⁴³ LT- Drs. 16/5000 vom 17.01.2019, S. 102.

¹⁴⁴ Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S. 96.

¹⁴⁵ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7196) und ausführlich dazu Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §35 GemO, Rn. 2e.

¹⁴⁶ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §35 GemO, Rn. 2e und vgl. dazu ausführlich: VGH BW 28.09.2015 1 S 1124/15.

¹⁴⁷ Müller/Schliebs/Elmlinger, Zur kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch Videolivestreaming, VWIBW 2021, S. 133 (134 f.).

¹⁴⁸ LT- Drs. 16/8027 vom 24.04.2020, S. 7.

¹⁴⁹ Vgl. VG Saarlouis: Veröffentlichung von Videoaufnahmen einer Gemeinderatssitzung, KommJur 2011, S. 179 (181).

¹⁵⁰ Brenndöfer in Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW., §37a GemO, Rn. 16 und Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §35 GemO, Rn. 2g.

Art. 4 Nr. 11 DS-GVO absolut freiwillig erfolgen sollte, da sonst eventuelle psychologische Hemmnisse die Mandatsausübung behindern könnten. Im Idealfall wird diese für die gesamte Amtszeit der Gemeinderäte unterschrieben, kann aber auch jederzeit widerrufen werden. Dadurch hat jeder die Möglichkeit, die Verarbeitung seiner Daten selbst zu verwalten. Doch selbst diese Einwilligung kann in der Praxis dem situativ-psychologischen Moment, welcher sich in einer hitzigen Diskussion zu einem Tagesordnungspunkt ergeben kann, nicht abschließend gerecht werden, sodass sich die Diskussionen in dieser Situation teilweise anders entwickeln könnten.¹⁵¹ Problematisch erscheint es zudem, dass die Gemeindebediensteten ohne Leitungsfunktion ebenfalls in die Datenverarbeitung einwilligen müssen. Diese echte Freiwilligkeit dürfte schwierig in der Umsetzung sein, da die Stellenverpflichtung zur Anwesenheit verpflichtet. Es muss sensibel vorgegangen werden und darauf geachtet werden, dass nur notwendige Personen gezeigt werden.¹⁵²

Die Einwilligungserklärung sollte die Form der verarbeiteten Daten beinhalten, einen Verantwortlichen der Datenverarbeitung benennen und mitteilen, wo und wie diese Einwilligung widerrufen werden kann. Sie sollte schriftlich eingeholt und in den Akten aufbewahrt werden. Auch externen Gastrednern zu bestimmten Tagesordnungspunkten sollte die Einwilligungserklärung im Voraus zugesandt werden. Bei einer Nichterteilung der Einwilligung kann die Gemeinde hierfür notwendige Maßnahmen treffen. Auch die Einwohnerschaft darf aufgrund der mangelnden Einwilligung nicht zu sehen sein. Eine weitere Möglichkeit, eine datenschutzkonforme Übertragung gewährleisten zu können, ist das Erstellen eines „Podcast“, welcher im Nachhinein auf der Homepage der Gemeinde hochgeladen wird. Durch den mindestens mehrstündigen Versatz zwischen der Sitzung und dem Einstellen der Podcasts in das Internet sollte die Gemeinde grundsätzlich in der Lage sein, den Anforderungen des Datenschutzes Rechnung tragen zu können. Grundvoraussetzung bleibt hierbei allerdings auch die Einwilligungserklärung aller betroffenen, sodass auch dies keine generelle Ermächtigung und damit auch keine Lösung darstellt.¹⁵³

¹⁵¹ Müller/Schliebs/Elmlinger, Zur kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch Videolivestreaming, VWIBW 2021, S. 133 (133 ff.).

¹⁵² LT- Drs. 16/5000 vom 17.01.2019, S. 101.

¹⁵³ Brink, Datenschutz bei Gemeinden, S. 96 – 98 und vgl. auch weitere Ideen Erb, Via Livestream und Videokonferenz, OBM, 15.05.2020.

E. Praxisbeispiel Gemeinde Ofterdingen¹⁵⁴

Die Erstellung dieser Bachelorarbeit begleitete die Praxisstelle Gemeinde Ofterdingen. Die Einführung des §37a GemO in die Gemeindeordnung und die damit verbundenen Chancen und Risiken fand bereits bei der Neuschaffung großes Interesse und wurde dann später ausdrücklich vom Gemeinderat Ofterdingen gefordert, da sich die Situation der Corona-Pandemie weiter verschärfte. Es droht eine nicht beschlussfähige, jedoch notwendige Sitzung zustande zu kommen, sodass die Gemeindeverwaltung die bereits oben genannten Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des §37a GemO bejahen konnte. Eine Verlegung der Gemeinderatssitzung in die örtliche Turnhalle war nicht zufriedenstellend, da die Sitzung nicht ideal durchgeführt werden konnte. Besonders der qualifizierte Austausch während der Sitzung war nicht möglich aufgrund der großen Abstände. Somit beschloss der Vorsitzende die Durchführung einer Videokonferenz. Dadurch bestand nun die Möglichkeit, sowohl die rechtliche Seite zu beleuchten als auch die praktische Seite des §37a GemO zu testen.

I. Hauptsatzungsänderung

Die Hauptsatzungsänderung erfolgte am 02.03.2021 nachdem der Gemeinderat hinsichtlich der Inanspruchnahme der Gemeinderatssitzungen ohne persönliche Anwesenheit sehr positiv gestimmt war. Rückfragen und kritische Anmerkungen gab es zu den Themen Öffentlichkeitsgrundsatz, Nichtöffentlichkeit von Sitzungen, Datenschutz, Befangenheit einzelner Gemeinderäte, Beschlussfähigkeit und der Definition von Gegenständen einfacher Art.¹⁵⁵ Ofterdingen war insgesamt in dieser Thematik die erste kleinere Gemeinde im Umkreis, welche konkret auch die Umsetzung der digitalen Sitzungen forcierte. Die Änderung der Hauptsatzung mit Aufnahme des §37a GemO als §3a Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum wurde vom Gemeinderat einstimmig beschlossen und wurde am 05.03.2021 öffentlich bekanntgemacht im Nachrichtenblatt der Gemeinde Ofterdingen „GEMEINDEBOTE Ofterdingen“.

¹⁵⁴ Das nun folgende Wissen stammt aus der praktischen Erfahrung der Umsetzung des §37a GemO in der Gemeinde Ofterdingen.

¹⁵⁵ Zeitungsartikel Hauptsatzungsänderung Gemeinde Ofterdingen vom 05.03.2021, Schwäbisches Tagblatt (Anlage 4).

II. Vorbereitungen

Passend zur Umsetzung der Videokonferenz nach §37a GemO hatte die Gemeinde Ofterdingen bereits neue iPads beschafft, eigene E-Mail-Adressen für alle Gemeinderäte bereitgestellt und über den internen Login-Bereich auf der Homepage der Gemeinde konnten die Gemeinderatsdrucksachen heruntergeladen werden. Für die Auswahl des Videokonferenzsystems musste der Datenschutz, die Bedienungsfreundlichkeit, die Kosten und technischen Möglichkeiten verglichen werden. Nach einigen Recherchen zu den Plattformen Zoom und MS- Teams fiel die Entscheidung auf die Plattform MS-Teams.¹⁵⁶ Diese wies zum damaligen Zeitpunkt die besseren datenschutzrechtlichen Sicherheiten auf.¹⁵⁷ Die Gemeinde Ofterdingen entschied sich für die Version Microsoft 365 Business Standard, da diese Lizenz lediglich die App Teams beinhaltet.

Vor der Verteilung der neuen iPads an die Gemeinderäte wurde die App MS-Teams auf jedem Gerät installiert und jeder Gemeinderat mit entsprechenden Zugangsdaten angemeldet. In der App MS-Teams können einzelne Teams und Kanäle angelegt werden, sodass für jede Sitzung des Gemeinderats ein neuer Kanal mit dem entsprechenden Datum im Team „Gemeinderat“ erstellt werden kann. Die iPads wurden von der Verwaltung jedem Gemeinderat persönlich übergeben. Bei der Übergabe unterschrieb jeder die Nutzungsbestimmungen und den Erhalt des Geräts, sowie die oben genannte Einwilligungserklärung¹⁵⁸ für die Übertragung von Bild und Ton während der Videokonferenz. Außerdem wurde eine Anleitung zur Bedienung von MS-Teams¹⁵⁹ erstellt und die Verhaltensregeln¹⁶⁰ für eine digitale Sitzung beigefügt. Bei Bedarf wurde bei Übergabe der Geräte erklärt, wie mit dem iPad umzugehen ist und wie das Einwählen in die Videokonferenz funktioniert. Die Resonanz des Gemeinderats hierzu war durchweg positiv, da so im Vorfeld bereits besonders bei den älteren Gemeinderäten viele Unsicherheiten beseitigt werden konnten. Die Öffentlichkeit wurde wie gewohnt und üblich über den Gemeindeboten Ofterdingen zu der öffentlichen Gemeinderatssitzung in den Sitzungssaal (hier:

¹⁵⁶ Fröhlich, Microsoft Teams vs. Zoom.

¹⁵⁷ Cema, Microsoft Teams vs. Zoom.

¹⁵⁸ Einwilligungserklärung Live-Streaming Gemeinde Ofterdingen (Anlage 5).

¹⁵⁹ Anleitung MS-Teams Gemeinde Ofterdingen (Anlage 6).

¹⁶⁰ Verhaltensregeln MS-Teams Gemeinde Ofterdingen (Anlage 7).

Festsaal der Zehntscheune in Ofterdingen) eingeladen¹⁶¹. Der Gemeinderat wurde per Mail mit der Tagesordnung im Anhang eingeladen, die Drucksachen konnte über den internen Bereich der Homepage der Gemeinde Ofterdingen heruntergeladen werden und die Tischvorlage erreichte den Gemeinderat dieses Mal per Mail. Der Link zu der Videokonferenz wurde am Tag der Sitzung per Mail versandt. Um dem Öffentlichkeitsgrundsatz nach §35 GemO gerecht werden zu können, wurde die Videokonferenz auf die Leinwand hinter dem Vorsitzenden und der Verwaltung projiziert, sodass sowohl die Teilnehmer als auch die Präsentationen von allen mitverfolgt werden konnten. Für die technische Umsetzung der Übertragung in den Sitzungssaal und für die Zuschaltung aus dem Sitzungssaal zur digitalen Videokonferenz des Gemeinderats beauftragte die Gemeinde Ofterdingen einen Veranstaltungstechniker, welcher bereits mit der Technik vor Ort vertraut war, alle benötigten Geräte besaß, diese aufbaute, testete und während der Sitzung betreute, sodass ein reibungsloser Ablauf gewährleistet war.

III. Durchführung von Sitzungen

Insgesamt fanden zwei digitale Sitzungen der Gemeinde Ofterdingen statt. Die erste Sitzung des Gemeinderats Ofterdingen war am 04.05.2021 um 19:00 Uhr. Für die Gemeinderäte startete diese Gemeinderatssitzung probeweise bereits um 18:00 Uhr. In dieser Stunde Probesitzung wurden alle Fragen geklärt, verschiedene Funktionsmöglichkeiten ausprobiert und kleinere technische Probleme behoben. Für den Notfall gab es auch für alle Gemeinderäte die Möglichkeit, in der Zehntscheuer vorbei zu kommen und dort an der Sitzung in Präsenz teilzunehmen. Diese Möglichkeit musste allerdings von keinem der Gemeinderäte in Anspruch genommen werden. Vor dem Start der Sitzung wurden nochmals alle Funktionen, der Ablauf und die Verhaltensregeln von Seiten der Verwaltung erklärt. Alle Beteiligten zeigten sich erfreut über die gut funktionierenden neuen Möglichkeiten und Chancen und hatten keine größeren Probleme. Die Presse (Schwäbisches Tagblatt und Reutlinger Generalanzeiger) schaltete sich ab 18:45 Uhr als Gäste mit entsprechenden Rechten ohne Kamera und ohne Ton hinzu. Die Gemeinde Ofterdingen entschied

¹⁶¹ Einladung Gemeinderatssitzung 04.05.2021 – Bürger Gemeinde Ofterdingen (Anlage 8).

sich gegen die Gremienübertragung im Internet, aufgrund der zusätzlichen technischen Herausforderungen und da zusätzlich mit nur einer geringen Anzahl an Zuhörern zu rechnen war. Letztendlich fanden zwei Einwohner im Sitzungssaal Platz. Darüber hinaus waren der Vorsitzende, der Kämmerer, der Hauptamtsleiter und die stellvertretende Hauptamtsleiterin, der Veranstaltungstechniker und die Verwaltungspraktikantin vor Ort. Diese verfügten alle über eigene Monitore mit Mikrofon und Kamera über welche sie die Sitzung mitverfolgen und teilnehmen konnten.

Der Vorsitzende eröffnete um 19:00 Uhr die Sitzung und begrüßte alle Anwesenden zum neuen Sitzungsformat. Eine Einwohnerfragestunde fand in dieser Sitzung nicht statt, da diese innerhalb der kurzen Vorbereitungszeit nicht zufriedenstellend umgesetzt werden konnte und keinerlei Notwendigkeit hinsichtlich einzelner Tagesordnungspunkte bestand. Die Anwesenheit aller wurde überprüft, und die Tagesordnungspunkte wurden anhand einer eingespielten Präsentation für alle sichtbar geteilt und während des Vortrags in den Fokus gesetzt. Jederzeit durften die einzelnen Gemeinderäte über die Funktion „Hand heben“ Wortbeiträge anmelden. Da der Vorsitzende selbst nicht die Administration der Sitzung übernahm, musste ihm die Wortmeldung mit einem Namensschild entsprechend angezeigt werden, was nach anfänglichen Schwierigkeiten bestens funktionierte. Während der Vorsitzende den Gemeinderat aufrief und die Wortmeldungen beantwortete, wurden die sprechenden Personen für alle auf dem Bildschirm in den Fokus gesetzt. Die Zahl der Wortmeldungen ging dabei nicht merklich zurück, die meisten nahmen die Möglichkeit wahr. Auch der Wechsel zwischen der Präsentation und sprechenden Personen verlief reibungslos.

Vor der Abstimmung wurde mittels der Funktion Hand heben die Anwesenheit aller mit Bild und Ton überprüft, zudem wurde kontrolliert, dass keiner bereits im Voraus die Hand gehoben hatte und so das Ergebnis verfälschen könnte. Je nach Aufruf hoben die Zustimmenden ihre Hand zum entsprechenden Beschlussvorschlag. Jede erhobene Hand wird auf dem Bildschirm in der Teilnehmerliste mit einem Symbol angezeigt. Hier wurde nun kontrolliert und dokumentiert, wer und wie viele

Personen insgesamt die Hand hoben, was eine eindeutige und rechtssichere Beschlussfassung garantierte. Anschließend wurde bei nicht einstimmigen Beschlüssen nach den Gegenstimmen und Enthaltungen gefragt. Auch die Zuhörerinnen waren angetan von der Umsetzung einer digitalen Sitzung und der daraus folgenden Möglichkeiten. Die Rückmeldungen insgesamt waren fast durchweg positiv. Die einzige Schwierigkeit zeigte sich bei der Qualität der Dokumentenfreigabe, da diese dauerhaft unscharf angezeigt wurden. Alle Möglichkeiten wurden ausgelotet und überprüft mit der Unterstützung des Veranstaltungstechnikers und der EDV-Beauftragten der Gemeinde. Die Bandbreite im Sitzungssaal wurde überprüft und eventuelle parallele Updates, welche die Up- und Downloadrate verhindern, wurden ausgeschlossen. Mögliche Probleme könnten die parallel angeschalteten Kameras, welche von §37a GemO gefordert werden, sowie eine schlechte LAN-Verbindung sein. Hinzu kommt, dass die Software MS-Teams wie auch Zoom, welche alternativ in der zweiten Sitzung zum Vergleich getestet wurde, ihren Schwerpunkt darauf setzen, eine konstante Zuschaltung der Teilnehmer zu gewährleisten und dafür die Bildqualität insgesamt reduzierten. Um dem entgegenwirken zu können, müssen alle Dokumente dem Gemeinderat bereits im Voraus übersandt oder über die Downloadplattform zugänglich gemacht werden. Das Videokonferenzformat ist daher noch nicht vollständig perfektioniert, sodass ein reibungsloser Sitzungsablauf trotz externem Fachpersonal nicht sicher garantiert werden kann. Die weiteren Gemeinderatsitzungen fanden daraufhin wieder als Präsenzsitzung statt. Alle Teilnehmer besaßen nun einen vollständigen Impfschutz, die Corona-Verordnung erlaubte wieder größere Treffen, ohne dass die Gemeinderatssitzungen als Ausnahme gelten mussten, und somit lagen die Voraussetzungen für eine Videokonferenz nach §37a GemO nicht mehr vor.

IV. Vergleichende Betrachtung der Nutzung des §37a GemO anhand der umliegenden Gemeinden

Obwohl der §37a GemO bereits seit Mai 2020 existiert, haben nur wenige Gemeinden von der Möglichkeit der digitalen Sitzung Gebrauch gemacht. Das Innenministerium hat eine Umfrage bei den Rechtsaufsichtsbehörden (Regierungspräsidien und Landratsämtern) dazu durchgeführt. Zum Stand 16.11.2020 waren es sieben

Gemeinden und zwei Landkreise, welche den §37a GemO nutzten, wovon eine Gemeinde eine Hybridsitzung durchführte. Das Ministerium geht davon aus, dass die Anzahl steigen wird, falls sich das Infektionsgeschehen verschärft.¹⁶² Vorreiter im näheren Umkreis von Ofterdingen waren die Städte Tübingen, Mössingen und Rottenburg. Alle drei großen Kreisstädte nutzten die Möglichkeiten des §37a GemO, jedoch auf etwas unterschiedliche Weise. Die Stadt Mössingen, vertreten durch den Oberbürgermeister, lud den gesamten Gemeinderat, die Verwaltung und Gäste vor Ort in die Aula des Quenstedt-Gymnasiums Mössingen ein und veranstaltete dort quasi eine Präsenzsitzung. Einziger Unterscheid war, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz hauptsächlich über die Internetübertragung erfüllt wurde. Bei Bedarf konnte die Einwohnerschaft vor Ort über eine Übertragung in einen Nebensaal bei der Sitzung mit dabei sein. Der Link dazu befand sich auf der Homepage der Stadt Mössingen. Bei einer nichtöffentlichen Sitzung wurde der Livestream beendet und die Zuhörer mussten den Übertragungsraum verlassen, sodass die Sitzung in gewohnter Form, nur in einem größeren Raum, stattfinden konnte.

Die Stadt Tübingen und die Stadt Rottenburg hingegen veranstalteten während der akuten Phase der Pandemie komplett digitale Gemeinderatssitzungen über die Plattform MS-Teams. Hierzu wählten sich alle Gemeinderäte, sowie der Vorsitzende, die Verwaltung, die Ortsvorsteher und die Presse von zu Hause digital ein. Die Einwohnerschaft konnte entweder im Sitzungssaal oder über die Internetübertragung auf der Homepage der Gemeinde teilnehmen. Wie auch in Ofterdingen wurden Beschlüsse und Wortbeiträge über die technische Funktion „Hand heben“ durchgeführt, die Anwesenheit sowie Stimmabgabe wurde von einem Mitarbeiter überprüft und an den Vorsitzenden weitergeleitet. Befangene Gemeinderäte durften sich nicht zu Wort melden und schalteten ihr Mikrofon, sowie die Kamera aus. Wahlen fanden aufgrund des Verbots von §37a GemO gar nicht statt. Für die nichtöffentlichen Sitzungen wurde der Livestream beendet, alle Zuhörer verließen den Sitzungssaal und der Gemeinderat tagte mit dem Vorsitzenden und der Gemeindeverwaltung in digitaler Form. Für die Übertragung von Bild- und Tonaufnahmen in den Sitzungssaal

¹⁶² Siehe LT- Drs. 16/9208 vom 03.11.2020; S. 3.

und über den Livestream unterschrieben alle Gemeinderäte und eventuelle Gäste im Voraus eine Einwilligungserklärung.

Die Gemeinden Dußlingen, Bodelshausen und Gomaringen änderten ebenfalls ihre Hauptsatzungen um den §37a GemO als neuen §3a in die Hauptsatzungen aufzunehmen. Die Voraussetzungen für eine Videokonferenz wurden geschaffen, jedoch wollten die Gemeinden diese noch nicht nutzen, da ihnen der Anwendungsbereich sowie die technische Umsetzung problematisch erscheint. Stattdessen vertagten die Gemeinden einzelne Sitzungen oder verlagerten Sie in größere Räumlichkeiten, falls vorhanden und arbeiten mit Test- und Hygienekonzepten, um das Infektionsrisiko zu minimieren.

F. Ableitung der daraus folgenden Handlungsperspektiven

Bis zur Gesetzesänderung mit Ergänzung um §37a GemO war es lediglich bei Gegenständen einfacher Art möglich, andere Sitzungsformen als die Präsenzsitzung zu wählen. Für alle anderen Gegenstände gab es bislang keine Möglichkeit auf andere Weise rechtssichere Beschlüsse herbeizuführen. Nun sind durch den §37a GemO neue Möglichkeiten entstanden, welche sowohl Chancen und Risiken in sich bergen. Im Folgenden sollen diese auf Basis der oben thematisierten rechtlichen Hintergründe und der praktischen Auslegung genauer betrachtet werden.

I. Chancen

Der vorrangige Zweck des sehr schnell entstandenen §37a GemO ist, als Gemeinde handlungsfähig bleiben zu können. Krisensituationen können auch eine Chance für Gemeinden sein die Krisenfestigkeit der eigenen Kommunalverfassung zu überprüfen. Gerade kurzfristig getroffene eigene Regelungen bergen Risiken hinsichtlich der Rechtsicherheit, sodass die Eilentscheidungskompetenz für Notfälle stets den demokratischen Anforderungen Rechnung tragen können sollte.¹⁶³ Das von der Gesetzesänderung ausgehende Signal, die Gemeinden in dieser Situation nicht im Stich zu lassen, ist bemerkenswert. Die Ansteckungsgefahr und das Infektionsrisiko

¹⁶³ Meyer, Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, NVwZ 2020, S.1302 (1307).

können erfolgreich minimiert und bestimmte Risikogruppen geschützt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Gemeinden und ihre Vertreter bereit sind, neues Terrain zu beschreiten,¹⁶⁴ dann können in Videokonferenzen rechtssichere Beschlüsse gefasst werden. Zwar gehen infektionsschützende Maßnahmen vor, so dass die Nichtteilnahme an einer Präsenzsitzung durchaus durch eine Empfehlung bzw. Verpflichtung zur Quarantäne gerechtfertigt werden kann, jedoch müssen Gemeinderäte nach §34 Abs. 3 GemO verpflichtend an Sitzungen Ihres Gremiums teilnehmen. Mit diesem neuen Sitzungsformat ist es daher möglich, gerade auch den Risikogruppen der Corona-Pandemie risikoarme Möglichkeiten der Sitzungsteilnahme zu schaffen. Zu jeder Zeit kann durch den §37a GemO dann die Beschlussfähigkeit nach §37 Abs. 2 bis 4 GemO gewährleistet werden.

Die Funktion der Internetübertragung zur Erfüllung des Öffentlichkeitsgrundsatzes könnte eine neue Chance hinsichtlich der Partizipation der Einwohnerschaft sein. So kann es sehr attraktiv sein, sich über die Diskussion und die Abstimmung über einen bestimmten Tagesordnungspunkt bequem mit Hilfe eines digitalen Endgeräts zu informieren. Der Interessierte muss nicht an der gesamten Gemeinderatssitzung teilnehmen, was bestimmt vielen entgegenkommt. Durch diese Möglichkeit, sich bequem und nur partiell entsprechend dem eigenen Interesse zu informieren, könnte das Interesse insgesamt an kommunaler Gremienarbeit geweckt werden, was generell zu größerer Beteiligung der Einwohnerschaft im Ehrenamt führen könnte und sich sogar bei der Entscheidungsfindung bei der Berufswahl auswirken könnte.

Bisher noch gar nicht erfasst und auch vom Gesetzgeber nicht gewollt ist die Regelung, dass eine Präsenzsitzung des Gemeinderats geplant wurde und sich einzelne Mitglieder (z.B. während einer Geschäftsreise oder wegen gesundheitlicher Risiken) zuschalten können. Diese gelten bislang als nicht anwesend, sie sind also nicht rede- und stimmberechtigt.¹⁶⁵ Für ein Gemeinderatsmitglied in Ofterdingen boten sich die beiden digitalen Sitzungen sehr gut an, da sie genau in dieser Zeit eine Beinverletzung hatte und an einer Präsenzsitzung nicht hätte teilnehmen können. In

¹⁶⁴ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189.

¹⁶⁵ IM-Hinweise vom 20.05.2020, S. 14 (Anlage 2).

Anbetracht der immer weiter fortschreitenden Entwicklungen hinsichtlich flexibler Jobs, Auslandseinsätzen, wechselnden Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen gilt es, diese Möglichkeit als weitere Chance zumindest in Erwägung zu ziehen. Andernfalls könnte zukünftig die Bereitschaft der Beteiligung an der kommunalen Gremienarbeit immer mehr zurückgehen. Es gilt auch hier das Amt attraktiv und zeitgemäß zu gestalten, auch wenn die Normalform der Präsenzsitzung in jedem Fall die größeren Vorteile hat und als solche nicht ersetzt werden sollte. Daher wäre es denkbar, Hybridsitzungen ohne Vorliegen der Voraussetzungen des §37a GemO als Ergänzung aufzunehmen, sodass in Einzelfällen eine Zuschaltung möglich ist, sofern diese rechtzeitig angemeldet und die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden können. Für den Vorsitzenden könnte diese Möglichkeit unter anderem auch deshalb attraktiv sein, da er alle Gemeinderatsmitglieder auch einmal ausnahmsweise kurzfristig zu einer nichtöffentlichen, digitalen Sitzung zusammenzurufen könnte.¹⁶⁶ Die Ausübung des Hausrechts und der Ordnung gestaltet sich für den Vorsitzenden einfacher, da bei Bedarf sowohl Ton als auch Bild jedes Teilnehmers von Seiten des Administrators deaktiviert werden kann. Es ist sogar möglich einen Teilnehmer bei entsprechendem Verhalten aus der Sitzung zu entfernen.

Wahlen sind zwar bislang verboten nach §37a GemO, jedoch darf die Begründung dafür bezweifelt werden, da bereits viele Möglichkeiten zur geheimen als auch zur offenen Wahl in Videokonferenzen mit Hilfe spezieller technischer Programme bestehen. Hier besteht die Chance, dass dies in naher Zukunft in einer Gesetzesänderung angepasst wird wodurch sich noch weitere Anwendungsmöglichkeiten ergeben.¹⁶⁷ Über die Funktion „Hand heben“, über welche die meisten Videokonferenzplattformen verfügen, kann sowohl die Beschlussfassung als auch die Anmeldung der Wortbeiträge wesentlich geordneter ablaufen und der gesamte Ablauf kann übersichtlich dokumentiert werden.

Mit Blick auf die Zukunft bleibt noch zu erwähnen, dass die öffentliche Hand durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet ist, dem Bürger Leistungen am

¹⁶⁶ Baur, Gemeinderatssitzungen per Hybrid- oder Videokonferenz, die:gemeinde, 09.11.2020.

¹⁶⁷ Müller: Gemeinderatssitzungen per Video, in J&E 2020, S. 51.

01.01.2023 auch elektronisch zur Verfügung zu stellen. Darunter kann auch der Bereich der Gremienarbeit verstanden werden.¹⁶⁸ Definitiv ergibt sich bereits jetzt mit dem §37a GemO die Chance, einen ersten Schritt in diese Richtung zu gehen mit der Hoffnung, dass sich die Landesregierung mit den kommunalen Landesverbänden in absehbarer Zeit über rechtssichere Regelungen im Hinblick auf eine zulässige Übertragung der digitalen Sitzungen auf einer Internetplattform, sowie eine Verankerung der Hybridsitzungen verständigen.¹⁶⁹ Die gesammelten Erfahrungen aus dieser Pandemie mit dem §37a GemO stellen wichtiges Wissen dar, um diese neugeschaffenen Möglichkeiten auch in Zukunft regelmäßig zu verwenden.

II. Risiken

Gerade weil der §37a GemO in so kurzer Zeit entstanden ist und eingeführt wurde, bedarf es hier der genaueren Untersuchung, welche möglichen Probleme solch ein neuer Paragraph mit wenig abschließenden Regelungen und vielen unbestimmten Rechtsbegriffen¹⁷⁰ mit sich bringt. Zunächst sollen die Punkte betrachtet werden, welche durch eine digitale Gemeinderatssitzung erschwert werden.

Wie bereits bei den technischen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erläutert wurde, könnte sowohl das Vorhandensein des technischen Equipments, welches in der Startphase der Pandemie aufgrund der Knappheit nicht beschafft werden konnte, und die mangelnde Bandbreite im Sitzungssaal als auch bei den Teilnehmern zu Hause zum Problem werden. In den Großstädten mag das weniger problematisch sein, jedoch soll der §37a GemO auch in ländlicheren Gegenden verwendet werden können, in welchen teilweise keine bzw. eine schlechte Internetverbindung vorhanden ist. Zwar wird die Verbesserung der Bandbreite immer weiter vorangetrieben, reicht jedoch in vielen Regionen noch nicht vollständig aus.¹⁷¹ Nicht zu unterschlagen sind auch die Kosten, welche bei einer Anschaffung von digitalen

¹⁶⁸ Wacker, Entscheidungsfindung in Kollegialorganen in Krisenzeiten, NVwZ 2020, S.922 (925).

¹⁶⁹ Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353 (361) und LT- Drs. 16/8053 vom 06.05.2020, S. 2.

¹⁷⁰ Vgl. hierzu: Dischinger, Videositzungen, Staatsanzeiger BW, 04.12.2020.

¹⁷¹ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7195).

Endgeräten und der Videokonferenzplattform auf die Gemeinde kurzfristig zukommt. Diese Kosten können in den Haushalt nicht mehr eingeplant werden und stellen damit eine Sonderausgabe dar, welche zusätzlich zu den sowieso schon höheren Kosten in einer Pandemie bestritten werden müssen. Auch der Mehraufwand ist bei der Durchführung einer digitalen Sitzung nicht zu unterschätzen. In den meisten Fällen wird es dabei sogar nötig sein, eine externe Firma zu beauftragen, was nicht unerhebliche Kosten verursacht.

Die Beschlussfassung kann erschwert sein, weil anders als in einer Präsenzsitzung über die Funktion „Hand heben“ oder durch das Aufrufen Einzelner abgestimmt werden muss. Dieses Vorgehen ist zeitaufwändiger und erschwert die bisherige Vorgehensweise. Zudem können sich die Fraktionen während der Sitzung nicht austauschen und kurzfristige Absprachen treffen. Dies ist zwar nicht zwingend notwendig, erleichtert jedoch innerfraktionell die Absprachen und führt so zu schnelleren und einheitlicheren Entscheidungen.

Etwas kritischer ist die Thematik in Bezug auf die Entscheidungsfindung über das Sitzungsformat zu betrachten. Der Vorsitzende muss in jedem Einzelfall alle Variablen abwägen, die Voraussetzungen prüfen und entscheiden, welche Form zulässig ist. Alle Entscheidungen können dabei im Nachhinein gerichtlich überprüft werden. In der Verantwortung des Vorsitzenden liegt es, dadurch die Rechtmäßigkeit der gefassten Beschlüsse nicht in Gefahr zu bringen.¹⁷² Daher ist es abzuwägen, ob diese Gefahr oder das Infektionsrisiko in Kauf genommen wird. Vermutlich schreckt viele Vorsitzende die Verantwortung für diese Entscheidung in der Praxis ab, weshalb der §37a GemO nicht von sehr vielen Gemeinden genutzt wird. Es muss außerdem befürchtet werden, dass Kommunalverfassungsstreitigkeiten hinsichtlich der Definition von Gegenständen einfacher Art entstehen könnten.¹⁷³ Darüber hinaus ist die Formulierung des Anwendungsbereichs in Notsituationen etwas misslungen, da die Nennung „andere Gründe“ zu offen formuliert ist und damit als Schlupfloch und Auffangtatbestand für allerlei andere Situationen dienen kann.¹⁷⁴

¹⁷² Müller: Gemeinderatssitzungen per Video, in J&E 2020, S. 51, S. 52.

¹⁷³ Meyer, Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, NVwZ 2020, S. 1302 (1306).

¹⁷⁴ Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7193).

Wesentliches Risiko stellt auch der Öffentlichkeitsgrundsatz nach §35 GemO dar. Die Übertragung von Gemeinderatssitzungen über eine Internetplattform selbst wird nämlich nicht vom Öffentlichkeitsgrundsatz alleine abgedeckt.¹⁷⁵ Dies ergibt sich schon daraus, dass in Gemeinderatssitzungen in aller Regel Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft erörtert werden. Eine global zugängliche Übertragung von Gemeinderatssitzungen ist mit dem engen Wirkungskreis einer Gemeinde nur schwer in Einklang zu bringen. Weltweit kann jeder mit entsprechender technischer Ausstattung an jeder öffentlichen Gemeinderatssitzung teilnehmen. Diese Möglichkeit bietet zwar viele Chancen einer breiteren Beteiligung, kann aber natürlich auch missbraucht werden, da die Öffentlichkeit nicht mehr auf eine Gemarkung begrenzt werden kann und damit nicht mehr dem eigentlichen Sinn und Zweck des §35 GemO entspricht. Der Livestream kann von jedermann aufgezeichnet, zusammengeschnitten und an anderer Stelle veröffentlicht werden, ohne dass dies kontrolliert werden kann. Die psychologischen Hemmschwellen für Redebeiträge der einzelnen Teilnehmer werden dadurch höher, was sich eindeutig negativ auf den Austausch im Gremium auswirken kann. So ist folglich die Beratung tangiert, was einen wesentlichen Eingriff in die Gremienarbeit darstellt¹⁷⁶ und bei der Entscheidung über die Art der Erfüllung des Öffentlichkeitsgrundsatzes beachtet werden muss. Es handelt sich um ein sensibles Thema, welches in Rücksichtnahme auf jedes Mitglied eines jeden Gemeinderates im Einzelfall untersucht werden muss.

Hoffnung macht hier der Koalitionsvertrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ Die GRÜNEN und der CDU, welcher am 11.05.2021 unterschrieben wurde. Bisher ist die Internetübertragung zwar nur über eine Einwilligungserklärung aller Betroffenen zulässig, jedoch ist in diesem Koalitionsvertrag verankert, dass das Land eine rechtliche Grundlage für Übertragungen schaffen will,¹⁷⁷ über deren Nutzung die

¹⁷⁵ Siehe Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO zu §37a GemO, Rn. 9.

¹⁷⁶ Müller/Schliebs/Elmlinger, Zur kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch Videolivestreaming, VWIBW 2021, S. 133 (135).

¹⁷⁷ Koalitionsvertrag BÜNDNIS 90/GRÜNE und CDU vom 05.05.2021 und auch Plenarprotokoll Landtag BW, 29.04.2021, S. 7189 (7196).

kommunalen Gremien jedoch selbst entscheiden dürfen.¹⁷⁸ Die Einrichtung des Livestreams ist in der genaueren Betrachtung sowohl legitim und geeignet, jedoch nicht erforderlich, da es noch viele andere Optionen gibt, welche sowohl das Recht der Gemeinderäte weniger beeinträchtigt und vergleichbare Möglichkeiten mit sich bringt. So kann beispielsweise der Livestream auf Verlangen eines Teilnehmers unterbrochen werden, was jedoch die Transparenz der Gremienarbeit gefährdet. Weiter könnte ein Podcast mit der Saalöffentlichkeit im Sitzungssaal eine mildere Möglichkeit darstellen, da dieser nach Bearbeitung der breiteren Öffentlichkeit idealerweise am nächsten Tag zur Verfügung gestellt werden kann.¹⁷⁹ Hier würde sich hier wieder ein erhöhter Aufwand ergeben, der aber keine Verbesserung des Infektionsschutzes darstellt. Viele raten daher die bisher schon zulässigen Beschlussmöglichkeiten zu verwenden und die Sitzungsinhalte auf das Wesentliche zu reduzieren.

Auch wurden viele Fragen hinsichtlich der Rechtssicherheit von Beschlüssen zudem offengelassen. Gerade in einer Ausnahmesituation wie der Corona-Pandemie kann es zusätzlich riskant sein, sich auf neue Beschlussformen einzulassen, bei welchen es nicht für alle Situationen bereits eine Absicherung vorhanden ist. Es bedarf der detaillierten Betrachtung und Untersuchung was nicht immer gewährleistet werden kann.¹⁸⁰ Auch der Datenschutz ist wie bereits oben beschrieben nicht abschließend für dieses Sitzungsformat geregelt, durch welches sich die Gemeinde hier auf rechtlich dünnem Eis bewegt und jegliches Vorgehen begründet mit einem Experten abprechen und dann entsprechend dokumentieren sollte. Der Städtetag hält zudem eine Nutzung der Videokonferenz außerhalb der schwerwiegenden Gründe nicht für umsetzbar, da die Gemeindeordnung derer Ansicht nach eng gefasst ist und keine Regelung der Bedingungen für ein solches Sitzungsformat in der Hauptsatzung erlaubt.¹⁸¹

¹⁷⁸ Dischinger, Rechtliche Grundlage für Übertragungen, Staatsanzeiger BW, 14.05.2021 (Anlage 9).

¹⁷⁹ Ausführlicher dazu: Müller/Schliebs/Elmlinger, Zur kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch Videolivestreaming, VWIBW 2021, S. 133 (136 f.).

¹⁸⁰ Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353 (361).

¹⁸¹ Dischinger, Videositzungen, Staatsanzeiger BW, 04.12.2020.

G. Fazit

Der Wunsch nach digitalen Möglichkeiten, auch gerade im Bereich der Gremienarbeit, war bereits lange vor Beginn der Corona-Pandemie vorhanden, jedoch gab es dafür keine gesetzlichen Grundlagen. Die aktuelle Notsituation verschaffte der kommunalen Gremienarbeit einen großen Modernisierungsschub. Durch den in bewundernswerter Schnelle ohne den üblichen Verordnungsweg entstandenen pragmatischen §37a GemO wurde nun die freiwillig nutzbare Möglichkeit geschaffen, gerade und auch ausschließlich in Krisensituationen Videokonferenzen in begrenztem Umfang stattfinden zu lassen und damit rechtssichere Beschlüsse zu fassen. Bei Gegenständen einfacher Art läuft diese Möglichkeit jedoch ins Leere und bei Gegenständen nicht einfacher Art ergeben sich, außer Akutsituation wie der Corona-Pandemie, wenige Anwendungsbereiche. In jedem Einzelfall müssen allerdings die Voraussetzungen neu überprüft und genauestens dokumentiert werden. Da es keine Fehlerfolgenregelung gibt, bewegen sich hier die Kommunen rechtlich auf dünnem Eis sofern keine ausführliche Beschäftigung mit der Umsetzung im Voraus erfolgte. Dies hält viele Gemeinden davon ab, den §37a GemO in Anspruch zu nehmen. Im Gegensatz dazu stehen die alternativen Lösungen der Gemeinden, welche bereits in der Einleitung genannt wurden. Dass während einer Krisensituation alle Beschlüsse über einen längeren Zeitraum aufgrund der mangelnden Beschlussfähigkeit nach §37 Abs. 3 oder 4 GemO gefasst werden, ist zwar im Kommunalrecht bereits verankert, stellt aber auf Dauer eine undemokratische und damit durchaus kritische Vorgehensweise dar. §37a GemO zeigt sich bei der korrekten Umsetzung als eine tragbare demokratische Lösung für eine rechtssichere Gemeinderatssitzung, welche jedoch auf die Notsituationen auch zukünftig begrenzt und so nah wie möglich an einer Präsenzsitzung orientiert werden soll. Eine generelle Möglichkeit der Videokonferenzen für Gemeinderatssitzungen ergibt sich dadurch ausdrücklich nicht. Der Öffentlichkeitsgrundsatz ist strikt einzuhalten, kann jedoch wie bisher auch ergänzt werden durch die auf die Einwilligungserklärung der Betroffenen gestützten Internetübertragung der Gemeinderatssitzung. Eine weitere Chance könnte die Schaffung der rechtlichen Grundlage für die Internetübertragung von Gemeinderatssitzungen sein, jedoch ist eine generelle Ermächtigung unter anderem aufgrund des Eingriffs in die Rechte der Teilnehmer schwer umzusetzen.

Literaturverzeichnis

Ade, Klaus/Zinell, Herbert O.: Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Baden-Württemberg – Grundwissen für kommunale Mandatsträger, 16. Auflage 2019, 1971, BOORBERG Verlag, Print ISBN 978-3-415-06437-9 (zitiert als: Ade/Zinell: Grundwissen für kommunale Mandatsträger, 16. Auflage 2019.)

Ade, Klaus/Pautsch, Arne/Weber, Christian: Praxis der Kommunalverwaltung (PdK) BW B-2, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Online-Kommentar, 1. Auflage 2016, Kommunal- und Schul-Verlag, (zitiert als: Ade/Pautsch/Weber, PdK Kommentar GemO BW.)

Baur, Tilmann: So funktionieren Gemeinderatssitzungen per Hybrid- oder Videokonferenz, in: Magazin für Städte und Gemeinden – Organ des Gemeindetages Baden-Württemberg (die:gemeinde), vom 09.11.2020, o.S., online unter: <https://www.diegemeinde.de/so-funktionieren-gemeinderatssitzungen-hybrid-oder-videokonferenz> [04.08.2021] (zitiert als Baur, Gemeinderatssitzungen per Hybrid- oder Videokonferenz, die:gemeinde, 09.11.2020.)

Brink, Stefan/u.a.: Datenschutz bei Gemeinden, in: Unsere Freiheiten: Daten nützen – Daten schützen (Broschüre des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in Baden-Württemberg), Stand Dezember 2019 (zitiert als Brink, Datenschutz bei Gemeinden.)

Burgi, Martin: Öffentlichkeit von Ratssitzungen bei Angelegenheiten kommunaler Unternehmen?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 10, 2014, S. 609 – 615. (zitiert als: Burgi, Öffentlichkeit von Ratssitzungen bei Angelegenheiten kommunaler Unternehmen?, NVwZ 2014, S. 609.)

Dietlein, Johannes/Pautsch, Arne (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Kommunalrecht Baden-Württemberg, 14. Edition, Stand: 01.07.2021. (zitiert als Dietlein/Pautsch, BeckOK KommR BW.)

Dischinger, Marcus: Land will rechtliche Grundlage für Übertragungen, in Staatsanzeiger Baden-Württemberg, Nr. 18/ 2021, vom 14.05.2021, o.S. (zitiert als: Dischinger, Rechtliche Grundlage für Übertragungen, Staatsanzeiger BW, 14.05.2021 (Anlage 9).

Dischinger, Marcus: Demokratie kann sich keine Pause leisten, in Staatsanzeiger Baden-Württemberg, Nr. 17/ 2021, vom 07.05.2021, o.S. (zitiert als: Dischinger, Keine Pause der Demokratie, Staatsanzeiger BW, 07.05.2021 (Anlage 1).

Dischinger, Marcus: Verwaltungsrichter: Maskentragen am Platz ist erforderlich und geeignet für den Schutz, in: Staatsanzeiger Baden-Württemberg, vom 04.12.2020, o.S., online unter: <https://www.staatsanzeiger.de/staatsanzeiger/nachrichten/nachricht/artikel/verwaltungsrichter-maskentragen-am-platz-ist-erforderlich-und-geeignet-fuer-schutz/> [04.08.2021] (zitiert als Dischinger, Maskentragen am Platz, Staatsanzeiger BW, 04.12.2020.)

Dischinger, Marcus: Videositzungen: Unbestimmter Rechtsbegriff birgt laut Experten Risiken, in: Staatsanzeiger Baden-Württemberg, vom 04.12.2020, o.S., online unter: <https://www.staatsanzeiger.de/staatsanzeiger/nachrichten/nachricht/artikel/videositzungen-unbestimmter-rechtsbegriff-birgt-laut-experten-risiken/> [04.08.2021] (zitiert als Dischinger, Videositzungen, Staatsanzeiger BW, 04.12.2020.)

Dusch, Christian: Beschlussfassung kommunaler Gremien in Krisenzeiten –
Zugleich eine Betrachtung des Gesetzes zur Änderung von GemO und
LKrO, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VWIBW), Heft 9,
2020, S. 353 – 361. (zitiert als Dusch, Beschlussfassung kommunaler Gre-
mien in Krisenzeiten, VWIBW 2020, S. 353.)

Enzensperger, Daniel: Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane durch
Übertragung von Bild und Ton - zum neuen §37a GemO, in: Verwaltun-
gsblätter für Baden-Württemberg (VWIBW), Heft 9, 2020, S. 362 – 365. (zi-
tiert als Enzensperger, Sitzungen kommunaler Verwaltungsorgane,
VWIBW 2020, S.362.)

Erb, Andreas: Via Livestream und Videokonferenz: Wenn der Stadtrat digital tagt,
in: Die Zeitung für Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister (OBM),
vom 15.05.2020, o.S., online unter: [https://www.obm-zeitung.de/smart-
city/via-livestream-und-videokonferenz-wenn-der-stadtrat-digital-tagt-
3121](https://www.obm-zeitung.de/smart-city/via-livestream-und-videokonferenz-wenn-der-stadtrat-digital-tagt-3121) [04.08.2021] (zitiert als Erb, Via Livestream und Videokonferenz,
OBM, 15.05.2020.)

Erhardt, Christian: Digitale Ratssitzung: Hybridsitzungen ab sofort erlaubt, in:
Kommunal (Wir gestalten Deutschland), vom 08.03.2021, o.S., online un-
ter: <https://kommunal.de/hybridsitzungen-bayern-digitale-Ratssitzung>
[04.08.2021] (zitiert als Erhardt, Digitale Ratssitzung, Kommunal,
08.03.2021.)

Fröhlich, Andrew: Microsoft Teams vs. Zoom: Welche Plattform passt besser zu
Ihnen?, ComputerWeekly, vom 21.01.2021, online unter:
[https://www.computerweekly.com/de/tipp/Microsoft-Teams-vs-Zoom-
Welche-Plattform-passt-zu-Ihnen](https://www.computerweekly.com/de/tipp/Microsoft-Teams-vs-Zoom-Welche-Plattform-passt-zu-Ihnen) [04.08.2021] (zitiert als Fröhlich,
Microsoft Teams vs. Zoom.)

Freiherr von Rotberg, Konrad: Gemeindeordnung Baden-Württemberg, 33. Auflage von 15.05.2019, 2014, Kohlhammer Verlag, ISBN 978-3170361942 (zitiert als: Freiherr von Rotberg, Gemeindeordnung BW.)

Gourdet, Sascha/Heger, Alexander: Alternative Beschlussformen in kommunalen Vertretungsorganen - Rechtliche Problemlage von Umlaufverfahren sowie die digitale Durchführung von Sitzungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 6, 2021, S. 360 – 364. (zitiert als: Gourdet/Heger, Alternative Beschlussformen in kommunalen Vertretungsorganen, NVwZ 2021, S. 360.)

Gourdet, Sascha/Heger, Alexander: Eilentscheidungsrechte anstelle der kommunalen Parlamente – Ausgestaltungsmöglichkeit am Beispiel des §51a HessGO, in: Kommunaljurist (KommJur), Heft 5, 2020, S. 165 – 168. (zitiert als: Gourdet/Heger, Entscheidungsrechte anstelle der kommunalen Parlamente, KommJur 2020, S. 165.)

Heusch, Andreas/Rosarius, Stefanie: Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 21, 2020, S. 1562 – 1569. (zitiert als: Heusch/Rosarius, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 2020, S. 1562.)

Katz, Alfred: Öffentlichkeit versus Nichtöffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen am Beispiel von Grundstücksangelegenheiten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 15, 2020, S. 1076 – 1081. (zitiert als: Katz, Öffentlichkeit versus Nichtöffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen, NVwZ 2020, S. 1076.)

Koalition BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU: Jetzt für Morgen. Der

Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg, in: Koalitionsvertrag, Entwurfsvorstellung vom 05.05.2021, Zustimmung am 08.05.2021 und Unterschrift am 11.05.2021, online unter: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf (zitiert als: Koalitionsvertrag BÜNDNIS 90/GRÜNE und CDU vom 05.05.2021)

Kunze, Richard/ Bronner, Otto/ Katz, Alfred (Hrsg.): Gemeindeordnung für

Baden-Württemberg, Kommentar, 4.Auflage 2014, Loseblatt, Stand: 29.Lfg., Oktober 2020, Kohlhammer Verlag, ISBN 978-3-17-017619-5 (zitiert als Kunze/Bronner/Katz, Kommentar GemO)

Land Baden-Württemberg: Land ermöglicht kommunale Gremiensitzungen als

Videokonferenz, Pressemitteilung vom 07.05.2020, online unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/land-ermoeglicht-kommunale-gremiensitzungen-als-videokonferenz-1/> [04.08.2021] (zitiert als Land BW, Pressemitteilung vom 07.05.2020.)

Lenz, Christofer/Schulte, Henrike: Sitzungen des Bundestags per

Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 11, 2020, S. 744 – 749. (zitiert als: Lenz/Schulte, Videositzungen des Bundestags, NVwZ 2020, S. 744.)

Meyer, Hubert: Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, in: Neue

Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 18, 2020, S. 1302 – 1307. (zitiert als: Meyer, Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, NVwZ 2020, S.1302.)

Müller, Matthias/Schliebs, Felicia/Elmlinger, Jonas: Zur

kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch Videolivestreaming, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VWIBW), Heft 4, 2021, S. 133 – 138. (zitiert als Müller/Schliebs/Elmlinger, Zur kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen durch Videolivestreaming, VWIBW 2021, S. 133.)

Müller, Matthias: Gemeinderatssitzungen per Video – Zur Neuregelung des §37a GemO, in: Jura Studium & Examen (J§E), Ausgabe 2, 2020, S. 51 – 53. (zitiert als Müller, Gemeinderatssitzungen per Video, J§E 2020, S. 51.)

Piron, Rebecca: Wie geht es mit den digitalen Gemeinderatssitzungen weiter?, in: Magazin für Städte und Gemeinden – Organ des Gemeindetages Baden-Württemberg (die:gemeinde), vom 29.06.2020, o.S., online unter: <https://www.diegemeinde.de/wie-geht-es-mit-den-digitalen-gemeinderatssitzungen-weiter> [04.08.2021] (zitiert als Piron, Wie geht es mit den digitalen Gemeinderatssitzungen weiter?, die:gemeinde, 29.06.2020.)

Schliesky, Utz: Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat. Ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes am Vorabend des 70. Geburtstags, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 10, 2019, S. 693 – 701. (zitiert als: Schliesky, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, S. 693.)

VG Saarlouis: Veröffentlichung von Videoaufnahmen einer Gemeinderatssitzung, Kommunaljurist (KommJur) Heft 5, 2011, S. 179 – 185. (Zitiert als: VG Saarlouis: Veröffentlichung von Videoaufnahmen einer Gemeinderatssitzung, KommJur 2011, S. 179.)

Wacker, Gottfried: Entscheidungsfindung in Kollegialorganen in Krisenzeiten.

Dargestellt am Beispiel von Selbstverwaltungskörperschaften, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 13, 2020, S. 922 – 926. (zitiert als: Wacker, Entscheidungsfindung in Kollegialorganen in Krisenzeiten, NVwZ 2020, S. 922.)

Wahrig-Burfeind, Renate: WAHRIG Deutsches Wörterbuch, 9.Auflage 2011.

(zitiert als Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 9.Aufl. 2011.)

Zinell, Herbert O.: Videokonferenzen statt Fiebermessen im Gemeinderat –

Baden-Württemberg ermöglicht Gemeinderatssitzungen im digitalen Format, vom 15.05.2020, o.S., online unter: <https://publicus.boorberg.de/videokonferenzen-statt-fiebermessen-im-gemeinderat/> [04.08.2021] (zitiert als Zinell, Videokonferenzen statt Fiebermessen im Gemeinderat, 15.05.2020.)

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass meine Abschlussarbeit von Seiten der Hochschule mit einer Plagiatssoftware überprüft werden kann.“

Datum

Unterschrift