



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

Per E-Mail
Präsidentin
des Bayerischen Landtags
Frau Ilse Aigner, MdL
Maximilianeum
81627 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom Unser Zeichen
B1-1413-6-70

München
29.09.2022

Bericht zur Evaluierung der bis 31. Dezember 2022 befristeten Ermächtigungen zu Hybridsitzungen kommunaler Gremien

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

ich erlaube mir über die Erkenntnisse der Evaluierung der bis 31. Dezember 2022 befristeten Ermächtigung zu Hybridsitzungen kommunaler Gremien wie folgt zu berichten:

Vor dem Hintergrund der Pandemiesituation – jedoch nicht auf diese beschränkt – hat das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) für die Gemeinden, Landkreise, Bezirke, Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften mit Art. 47a der Gemeindeordnung (GO), Art. 41a der Landkreisordnung (LKrO), Art. 38a der Bezirksordnung (BezO) und Art. 33a des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, ihre Gremiensitzungen und Verbandsversammlungen in audiovisueller Form durchführen zu können.

Die Gemeinden, Landkreise, Bezirke, Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften können es seitdem zulassen, dass Gremienmitglieder mittels einer Ton-Bild-Übertragung an Sitzungen teilnehmen können. Ob und in welchen Fällen sie von den Ermächtigungen Gebrauch machen und entsprechende Zuschaltmöglichkeiten eröffnen, entscheiden die Kommunen selbst. Sie können insoweit z. B. auch eine zahlen- oder quotenmäßige Begrenzung audiovisuell zuschaltbarer Mitglieder bestimmen; ebenso, ob die audiovisuelle Zuschaltmöglichkeit von besonderen Gründen, etwa einer Verhinderung der Anwesenheit im Sitzungssaal, abhängig oder generell freigegeben sein soll. Die gesetzlichen Ermächtigungen beschränken sich dabei nicht nur auf öffentliche Sitzungen, sondern umfassen auch nichtöffentliche. Gerade mit Blick auf die hohe Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes muss eine Sitzung aber als Präsenzsitzung vorbereitet werden, auch wenn sich – vorbehaltlich einer anderen Entscheidung der Kommune – dann alle Mitglieder des Gremiums mit Ausnahme des Vorsitzenden zuschalten könnten. Die gesetzlichen Ermächtigungen lassen damit keine rein virtuellen Sitzungen zu, sondern allein sog. Hybridsitzungen. Der Bedeutung ihres verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsrechts entsprechend, erhalten die Kommunen damit die Möglichkeit, weitgehend frei entscheiden zu können, ob und wie weit sie von diesen Ermächtigungen Gebrauch machen wollen. Ob sich Mitglieder tatsächlich audiovisuell zuschalten können, können die kommunalen Verwaltungen aber nur teilweise gewährleisten, nämlich soweit sie hierfür Zuschaltmöglichkeiten eröffnen und im Rahmen ihrer Verantwortungsbereiche auch Einwirkungsmöglichkeiten haben. Insbesondere haben es die Verwaltungen aber nicht in der Hand, ob ein Mitglied die technischen Voraussetzungen zu einer Zuschaltung hat und diese auch einsetzen kann und will. Die gesetzlichen Ermächtigungen müssen daher auch eine Abwägung vornehmen, wofür eine Verwaltung in Zusammenhang mit Hybridsitzungen verantwortlich ist und was in der Eigenverantwortung der Gremienmitglieder liegt – und dies auch hinsichtlich etwaiger Fehlerfolgen.

Um die Kommunen, die Hybridsitzungen zulassen wollten, hierbei zu unterstützen, hat das StMI den Kommunen mit Rundschreiben vom 29. April 2021 umfangreiche Handlungsempfehlungen zum Rechtsrahmen und zur praktischen Umsetzung von Hybridsitzungen an die Hand gegeben.

Die Ermächtigungen der Kommunen, Sitzungen ihrer Gremien als Hybridsitzungen zulassen zu können, zielen grundsätzlich nicht nur auf die Bewältigung der Pandemie, sondern sollen generell mehr Handlungsspielräume verschaffen, z. B. um die Vereinbarkeit des kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern. Diese Ermächtigungen sind bis Ende 2022 befristet, um Hybridsitzungen kommunaler Gremien ausreichend erproben zu können. Ohne eine Verlängerung oder Entfristung treten die Rechtsgrundlagen zur Durchführung hybrider Sitzungen in den Kommunen mit Ablauf des 31. Dezember 2022 außer Kraft.

Das StMI hat unter Einbindung aller Bezirke, Landkreise, Städte und Gemeinden in Bayern evaluiert, ob und in welchem Umfang die Kommunen die gesetzlichen Ermächtigungen genutzt haben, welche Erfahrungen mit hybriden Sitzungsformen gemacht wurden und ob sich ein gesetzlicher Änderungsbedarf ergeben hat.

An der Abfrage des StMI haben sich alle sieben Bezirke, 70 von 71 Landkreisen, alle 25 kreisfreien Städte sowie 2.016 der 2.031 kreisangehörigen Städte und Gemeinden beteiligt, insgesamt 2.118 Kommunen (entspricht 99,3 %).

Wesentliche Erkenntnisse

1. Kommunen, die von der gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht haben

164 der 2.118 rückmeldenden Kommunen (entspricht 7,7 %) haben ihren Gremienmitgliedern audiovisuelle Zuschaltungen ermöglicht und Hybridsitzungen durchgeführt, darunter zwei Bezirke (28,6 %), 15 Landkreise (21,1 %), 13 kreisfreie Städte (52,0 %), fünf Große Kreisstädte (17,2 %) und 129 kreisangehörige Gemeinden (6,4 %). Tendenziell machten somit eher größere Kommunen von den gesetzlichen Ermächtigungen zu Hybridsitzungen Gebrauch.

- a) In 62 dieser 164 Kommunen (entspricht 37,8 %) sind Hybridsitzungen der Regelfall, in 102 Kommunen (entspricht 62,2 %) stellen Hybridsitzungen eher die Ausnahme dar.

Dass Hybridsitzungen in über einem Drittel der Kommunen, die diese Sitzungsform eingeführt haben, der Regelfall waren, legt aus Sicht des StMI

nahe, dass die audiovisuelle Zuschaltung von Mitgliedern nach einer Eingewöhnungsphase Vorteile mit sich bringen kann, wenngleich die Gremien nach wie vor überwiegend in Präsenz zusammenkommen.

- b) In 81 der 164 Kommunen (entspricht 49,4 %), in denen Hybridsitzungen durchgeführt werden, ist den Gremienmitgliedern eine hybride Teilnahme ohne Einschränkung möglich. In 47 Fällen (entspricht 28,7 %) ist zur audiovisuellen Sitzungsteilnahme eine ausreichende Entschuldigung, z. B. eine Erkrankung oder berufliche Abwesenheit erforderlich. Demgegenüber haben 35 Kommunen (entspricht 21,3 %) eine audiovisuelle Sitzungsteilnahme nur bei pandemiebedingter Abwesenheit ermöglicht, etwa zum Schutz der Gremienmitglieder vor Infektionen oder in Quarantänefällen. Alternativ oder kumulativ wurden 14 sonstige Fallgestaltungen gemeldet.

Der Großteil aller Kommunen (78,1 %), die ihren Gremienmitgliedern eine audiovisuelle Sitzungsteilnahme ermöglichen, tun dies somit unabhängig von den Auswirkungen der Pandemie und lassen Verhinderungsgründe ausreichen oder verzichten ganz darauf, Gründe für Zuschaltungen zu verlangen.

- c) In 87 der 164 Kommunen (entspricht 53,0 %), in denen Hybridsitzungen durchgeführt werden, kam es zu keinen erheblichen technischen Problemen oder gar technisch bedingten Sitzungsabbrüchen. 49 Kommunen (entspricht 29,9%) meldeten zwar technische Probleme, die aber während der Sitzung beherrschbar waren. In nur einem Fall führten technische Probleme zu einem Sitzungsabbruch; die betroffene Stadt wies jedoch darauf hin, dass dies nur bei der ersten Hybridsitzung vorkam, bei den nachfolgenden Sitzungen gab es keine Probleme mehr.

Aus Sicht des StMI beschränken technische Aspekte eine Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung somit grundsätzlich nicht. Man kann zudem davon ausgehen, dass sich technische Probleme mit zunehmender Erfahrung reduzieren.

- d) 134 der 164 Kommunen, in denen Hybridsitzungen durchgeführt werden, haben ihre Erfahrungen zur Praktikabilität und Akzeptanz einer audiovisuellen Zuschaltung von Gremienmitgliedern zu Sitzungen übermittelt. Bei 38 Kommunen (entspricht 28,4 %) stehen die positiven und negativen Erfahrungen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander, während fünf Kommunen (entspricht 3,7 %) von überwiegend negativen Erfahrungen berichten. Demgegenüber bewerten 16 Kommunen (entspricht 11,9 %) ihre Erfahrungen als ausschließlich positiv, weitere 75 (entspricht 56,0 %) als überwiegend positiv.

Soweit Kommunen negative Erfahrungen näher erläuterten, bezogen sich diese vorrangig auf den technischen, finanziellen und personellen Aufwand: Teils berichteten Kommunen, dass hybride Sitzungsformen die Anforderungen an die Sitzungsorganisation erhöhen sowie Wortmeldungen und Abstimmungsverhalten zugeschalteter Gremienmitglieder eine besondere Aufmerksamkeit erfordern würden. Mehrfach benannten Kommunen nachteilige Auswirkungen auf die zwischenmenschliche Sitzungs- und Diskussionskultur, etwa reduzierte nebenläufige Austauschmöglichkeiten, eine schwindende Diskussionsqualität oder eine verminderte Wahrnehmung von Mimik, Gestik und Körperhaltung. Ferner sei die Geheimhaltung nicht-öffentlicher Sitzungen aus Sicht einiger Kommunen schwer zu kontrollieren. Auch sei eine datenschutzgerechte Positionierung von Kameras nach den Rückmeldungen einiger Kommunen nicht immer möglich. Mitunter seien auch die Bild- oder Tonqualität mangelhaft und die technischen Kenntnisse einzelner Mitglieder verbesserungsfähig. Außerdem stellten sich aus Sicht einiger Kommunen organisatorische Fragen, etwa wie mit der Genehmigung (nichtöffentlicher) Sitzungsniederschriften bei zugeschalteten Gremienmitgliedern verfahren werden solle und wie nicht digitalisierte Unterlagen dargestellt werden könnten.

Soweit Kommunen positive Erfahrungen näher erläuterten, betonten sie neben der Handlungsfähigkeit der Gremien in Pandemiezeiten besonders die durch hybride Sitzungsteilnahmen gewonnene hohe Flexibilität. So hätten erkrankte, berufstätige, durch Kinderbetreuung oder aus sonstigen privaten Gründen gebundene Mitglieder an Sitzungen teilnehmen können, die sich andernfalls hätten entschuldigen müssen. Die Gremien hätten öfter

vollzählig tagen können als bei reinen Präsenzsitzungen. Teilweise hätten Sitzungen ohne die Möglichkeit audiovisueller Zuschaltungen mangels Beschlussfähigkeit nicht durchgeführt werden können. Teils berichteten Kommunen auch von einer höheren Sitzungsdisziplin, einem konzentrierteren Sitzungsverlauf und einer besseren Informationsvermittlung. Ferner sorgte der regelmäßige Umgang mit der Sitzungsplattform und der damit erforderlichen Aufbereitung der Sitzungsvorlagen und -präsentationen für einen besseren technischen Sachverstand beim Verwaltungspersonal.

Insgesamt sprachen die Kommunen damit allgemeine Aspekte an, die bereits bei der Einführung der gesetzlichen Ermächtigungen im Rahmen des damaligen Gesetzgebungsverfahrens diskutiert worden waren. Neben den Aspekten, die mit einer hybriden Veranstaltung zwangsläufig verbunden sind, betrafen die Rückmeldungen aber oft Umstände und Besonderheiten in einer bestimmten Kommune. Dies gilt insbesondere für die Eignung der Räumlichkeiten und die technische Ausstattung.

Soweit Kommunen aus ihren Rückmeldungen auch Änderungsvorschläge ableiteten, geht der Bericht im Folgenden unter Nr. 3 näher auf sie ein.

- e) Im Falle einer möglichen Entfristung der gesetzlichen Ermächtigungen zum 1. Januar 2023 gaben 96 (entspricht 58,5 %) der 164 Kommunen, in denen Hybridsitzungen durchgeführt werden, an, die Möglichkeit einer audiovisuellen Zuschaltung von Gremienmitgliedern voraussichtlich im bisherigen Umfang beibehalten zu wollen. Bei weiteren sieben Kommunen (entspricht 4,3 %) bestehen für diesen Fall sogar Überlegungen, Hybridsitzungen umfangreich zu erweitern. Im Gegensatz dazu tendieren 48 Kommunen (entspricht 29,3 %) dazu, Hybridsitzungen nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr zuzulassen. 13 Kommunen gaben hierzu keine Prognose ab.

Knapp zwei Drittel der Kommunen, die hybride Sitzungen zugelassen und erprobt haben, beabsichtigen somit, diese im Falle einer Entfristung fortzuführen oder auszubauen. Rund ein Drittel bevorzugen hingegen wieder Sitzungen in Präsenz. Dies dürfte aus Sicht des StMI vorwiegend diejenigen Kommunen betreffen, die audiovisuelle Zuschaltungen von Mitgliedern zur Pandemievorsorge zugelassen haben.

2. Kommunen, die von der gesetzlichen Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht haben

1.954 der 2.118 rückmeldenden Kommunen (entspricht 92,3 %) haben bislang audiovisuelle Zuschaltungen ihrer Gremienmitglieder nicht zugelassen und durchgeführt.

- a) In 459 der 1.954 Kommunen (entspricht 23,5 %), die Hybridsitzungen nicht zugelassen haben, hat der Gemeinderat, Kreistag, Bezirkstag oder Verbandsrat als zuständiges Gremium für Regelungen in der Geschäftsordnung hierüber ablehnend entschieden.
- b) 1.495 der 1.954 Kommunen (entspricht 76,5 %), in denen keine Hybridsitzungen stattfinden, gaben an, noch keine abschließende Entscheidung des zuständigen Gremiums getroffen zu haben, ob Hybridsitzungen zugelassen werden oder nicht.

Die Gründe dafür, weswegen in rund drei Viertel der Kommunen, in denen keine Hybridsitzungen stattfinden, das zuständige Gremium hierüber noch keinen Beschluss gefasst hat, dürften vielfältiger Natur sein. Dies bedeutet aus Sicht des StMI auch nicht zwangsläufig, dass das Thema in den Gremien nicht ohne Beschluss beraten worden wäre.

- c) Für den Fall einer möglichen Entfristung der gesetzlichen Ermächtigung zum 1. Januar 2023 bekundeten 25 (entspricht 1,3 %) der 1.954 Kommunen, in denen keine Hybridsitzungen durchgeführt werden, ihre Absicht, Hybridsitzungen zulassen zu wollen. Weitere 414 Kommunen (entspricht 21,2 %) lassen bisher offen, ob sie nach der Entfristung – und ggf. in Abhängigkeit von den Erfahrungen anderer Kommunen – eine audiovisuelle Zuschaltung von Gremienmitgliedern ermöglichen wollen. 1.515 Kommunen (entspricht 77,5 %), die bisher keine Hybridsitzungen durchgeführt haben, planen dies auch nach einer möglichen gesetzlichen Entfristung nicht.

Der Großteil aller Kommunen plant somit – unabhängig von den gesetzlichen Rahmenbedingungen – ihre Gremiensitzungen bis auf Weiteres ausschließlich in Präsenz durchzuführen. Knapp ein Viertel der Kommunen,

bei denen noch keine einschlägigen Erfahrungen vorliegen, zeigen sich aber gegenüber Hybridsitzungen grundsätzlich aufgeschlossen.

3. Einzelne wesentliche Änderungsvorschläge

Insgesamt blieben Änderungsvorschläge derjenigen Kommunen, die Erfahrungen mit Hybridsitzungen sammeln konnten, quantitativ überschaubar. So stammen die nachfolgend genannten Änderungsvorschläge jeweils entweder nur von einer Kommune oder von wenigen Kommunen. Gleichwohl hält es das StMI für sinnvoll, auf sie einzugehen, soweit die Vorschläge einer verallgemeinernden Betrachtung zugänglich sind.

- a) Die Stadt Ingolstadt sowie die Gemeinden Grabenstätt und Kirchheim regen an, die Voraussetzungen für eine audiovisuelle Sitzungsteilnahme per Gesetz zu reglementieren und auf wichtige Gründe zu beschränken. Als Beispiele wurden Krankheit, die notwendige Betreuung minderjähriger Kinder und pflegebedürftiger Angehöriger sowie eine Pandemie- oder Quarantänesituation genannt.

Das StMI hält eine solche Gesetzesänderung allerdings für nicht geboten. Neben der Grundsatzentscheidung, ob von der gesetzlichen Ermächtigung überhaupt Gebrauch gemacht wird, haben die Kommunen einen großen Entscheidungsspielraum für differenzierte Regelungen. Sie müssen eine audiovisuelle Zuschaltung nicht von weiteren Voraussetzungen abhängig machen, können dies aber. Das Gesetz nennt hier insbesondere eine Verhinderung an der Teilnahme im Sitzungssaal. Darüber hinaus können allgemein formulierte Zulassungskriterien (z. B. wegen Krankheit, Pflege/Betreuung von Angehörigen, berufliche Verhinderung, etc.) festgelegt werden. Eine Notwendigkeit, diesen Entscheidungsspielraum von vornherein zu beschränken, besteht aus Sicht des StMI nicht, da die durch die Gremien gewählten Voraussetzungen nach den örtlichen Gegebenheiten und der Größe der Kommunen stark variieren dürften. So kann es für Sitzungen der Kreis- und Bezirkstage opportun sein, nur wenige Voraussetzungen festzulegen, um Mitgliedern mit längeren Anfahrtswegen die Teilnahme an einer Sitzung am Nachmittag zu erleichtern. Andererseits kann

es sich für kleinere Gemeinden anbieten, die Zuschaltmöglichkeiten auf Ausnahmefälle zu beschränken, wenn kostenaufwändig externe Personen mit der Bereitstellung technischer Komponenten beauftragt werden müssten.

- b) Die Landkreise Traunstein und Nürnberger Land regen an, anstelle der hybriden Sitzungsform rein digitale Sitzungen zu ermöglichen.

Die Kommunen können Hybridsitzungen auf der Grundlage der bisherigen Ermächtigungen bereits weitgehend digital durchführen, wenn sie das wollen. Eine Ausnahme besteht nur für die Sitzungsleitung. Wäre die eine Sitzung leitende zugleich die einzige in Präsenz teilnehmende Person, wäre eine Übersichtsaufnahme im Sitzungsraum entbehrlich. Dies käme einer rein digitalen Sitzung aus Sicht der Teilnehmer bereits sehr nahe.

Eine Erweiterung der gesetzlichen Ermächtigungen, um rein digitale Sitzungen zu ermöglichen, würde nach Einschätzung des StMI zum einen bereits die Rechte der Mitglieder, selbst zu entscheiden, wie sie an einer Sitzung teilnehmen wollen, unverhältnismäßig beschneiden. Kein Gremienmitglied sollte zu einer audiovisuellen Zuschaltung gezwungen bzw. von einer (auch kurzfristig entschiedenen) Teilnahme in Präsenz abgehalten werden. Das wäre aber für die überstimmten Gremienmitglieder zu befürchten, falls sich eine ausreichende Mehrheit der Gremienmitglieder für rein digitale Sitzungen entscheiden könnte.

Zum anderen ist die Einschränkung, wonach jede Sitzung grundsätzlich als Präsenzsitzung vorbereitet werden muss, der Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes geschuldet. Das Angebot, eine rein digitale Sitzung im Internet als Livestream verfolgen zu können, vermag die Öffentlichkeit nicht zu gewährleisten, weil nicht alle betroffenen Bürgerinnen und Bürger netzaffin sind und einem Livestream der Sitzung folgen können oder wollen. Wenngleich rein digitale Sitzungen mit zusätzlich angebotenen Livestream zu finanziellen und personellen Einsparungen bei der Ausstattung des Sitzungsraums beitragen und diese Sitzungsform damit attraktiver machen

könnte, hält es das StMI weiterhin für erforderlich, an öffentlichen Sitzungen ohne jede (technische) Einschränkung teilnehmen oder diese besuchen zu können.

- c) Die Stadt Augsburg und die Gemeinde Georgensgmünd regen an, im Falle audiovisueller Zuschaltungen die Abstimmungen mittels eines separaten digitalen Abstimmungstools durchführen zu können.

Die bisher aus guten Gründen geforderte optische und akustische Wahrnehmbarkeit setzt unter anderem voraus, dass das Abstimmverhalten jedes Gremienmitglieds erkennbar ist. Dies geschieht zwar auch bei zugeschalteten Mitgliedern regelmäßig durch Abstimmung per Handzeichen oder durch eine namentliche Abstimmung nach Aufruf. Weitere Alternativen sind jedoch denkbar. So ist auch eine Abstimmung mittels eines Abstimmungstools (z. B. im Rahmen einer Chat-Funktion) zulässig, wenn das Abstimmungsverhalten der Gremienmitglieder (z. B. durch namentliche Auflistung der Stimmabgabe) für die Sitzungsteilnehmer auf dem Bildschirm im Sitzungssaal und im Rahmen der Ton-Bild-Übertragung sichtbar gemacht wird. Dies hat das StMI bereits im Rundschreiben vom 29. April 2021 erläutert (vgl. dort Nr. I. 3 Buchst. b), sodass eine gesetzliche Regelung nicht erforderlich ist.

- d) Die Stadt Weiden i.d.Opf. beschreibt, dass zur Erfüllung des gesetzlichen Anspruchs der „gegenseitigen Wahrnehmbarkeit“ der Gremienmitglieder mehrere Kameras erforderlich seien, die während der Sitzung bedient werden müssten. Auch der Markt Heimenkirch sieht im Erfordernis der visuellen Sichtbarkeit aller Gremienmitglieder eine schwer erfüllbare technische Herausforderung. Der Markt Zell am Main regt eine Änderung der gesetzlichen Ermächtigung dahingehend an, dass nicht stets alle Sitzungsteilnehmer gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmbar sein müssen. Der Markt Holzkirchen weist ergänzend darauf hin, dass die gegenseitige Wahrnehmbarkeit spätestens bei der Darstellung von Präsentationen nicht mehr möglich sei. Der Markt Stockstadt am Main würde eine nur auditive Wahrnehmbarkeit als ausreichend und deutlich leichter handhabbar bewerten.

Nach den gesetzlichen Ermächtigungen müssen sich der Sitzungsleiter oder die Sitzungsleiterin und die Gremienmitglieder in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. Zugeschaltete Mitglieder müssen in öffentlichen Sitzungen zudem für die Öffentlichkeit wahrnehmbar sein. Diese Regelungen tragen den kommunalrechtlichen Grundsätzen des Sitzungszwangs und der Sitzungsöffentlichkeit Rechnung. Nach der Gesetzesbegründung sollen hierdurch die mit dem Wesen von Sitzungen verbundene unmittelbare Interaktion, die gegenseitige Wahrnehmbarkeit der Reaktionen und der gegenseitige Diskurs der Gremienmitglieder erhalten werden.

Die entsprechenden Regelungen sollen allerdings nur sicherstellen, dass kommunikative Beiträge und das Abstimmverhalten der zugeschalteten Mitglieder für die übrigen Mitglieder und die Öffentlichkeit wahrnehmbar sind. Hierzu ist es ausreichend, wenn die zugeschalteten Gremienmitglieder den Vorsitzenden und die im Sitzungssaal anwesenden Gremienmitglieder mittels einer Übersichtsaufnahme optisch wahrnehmen können. Mehrere oder drehbare Kameras, die jedes im Sitzungssaal anwesende Mitglied im Falle eines Wortbeitrags abbildet, erleichtern zwar die Wahrnehmung, insbesondere dann, wenn zusätzlich eine Übertragung per Livestream angeboten wird. Sie sind aber zur gegenseitigen Wahrnehmbarkeit im Sinne der gesetzlichen Ermächtigungen nicht erforderlich. Es ist auch nicht erforderlich, dass die Übersichtsaufnahme oder jedes einzelne zugeschaltete Mitglied stets in Großaufnahme zu sehen sein muss. So ist es beispielsweise während Präsentationen ausreichend, wenn sowohl für die im Sitzungssaal anwesenden Gremienmitglieder und Besucher ersichtlich ist, dass die zugeschalteten Gremienmitglieder tatsächlich zugeschaltet sind (z. B. durch ein verkleinertes Bild oder eine namentliche Anzeige der zugeschalteten Gremienmitglieder) und sie im Übrigen bei einem Wortbeitrag im Bild gezeigt werden und ihr Abstimmverhalten erkennbar ist. Das StMI hat sich hierzu bereits im Rundschreiben vom 29. April 2021 eingehend geäußert und auf praktikable Lösungsmöglichkeiten hingewiesen (vgl. dort Nr. I. 3 Buchst. a und b). Auch die Übersichtsaufnahme für die zugeschalteten Gremienmitglieder kann während Wortbeiträgen oder Präsentationen nur verkleinert dargestellt werden.

Aus Sicht des StMI sind die gesetzlichen Regelungen angemessen und lassen genug Spielraum, um die unmittelbare Interaktion, die gegenseitige Wahrnehmbarkeit der Reaktionen und den gegenseitigen Diskurs während der Sitzung zu wahren, ohne aber übertriebene Anforderungen an die technische Ausstattung zu stellen. Eine rein auditive Zuschaltmöglichkeit würde dem allerdings nicht gerecht. Eine Gesetzesänderung ist somit aus Sicht des StMI nicht angezeigt.

- e) Die Stadt Hauzenberg regt an, zur Entscheidung über Hybridsitzungen einen Beschluss mit einfacher Mehrheit ausreichen zu lassen. Die gesetzlichen Ermächtigungen forderten derzeit eine Änderung der Geschäftsordnung, für die zudem eine Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder erforderlich sei. Dies erhöhe den Aufwand und die Hemmschwelle.

Nach der Gesetzesbegründung ist für die Zulassung von Hybridsitzungen eine Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder und – für Hybridsitzungen über den 31. Dezember 2021 hinaus – eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung vorgesehen, weil eine solche Entscheidung weitreichende Änderungen der Entscheidungsabläufe bedeutet. An dieser Bewertung hat sich aus Sicht des StMI nichts geändert. Die Rückmeldungen im Rahmen der Evaluierung bestätigen vielmehr, dass Hybridsitzungen mitunter erheblich in die Abläufe eingreifen und daher nicht von einer einfachen, sondern deutlichen Mehrheit der Gremienmitglieder getragen sein sollten. Zudem sollte für Gremienmitglieder rechtssicher klar sein, wann welche Gremiensitzungen hybrid möglich sein können und wann nicht. Ein bloßer Beschluss, der – gegebenenfalls von Sitzung zu Sitzung – immer wieder auch kurzfristig geändert werden könnte, wäre nach Einschätzung des StMI eine zu volatile Grundlage.

- f) Die Stadt Betzenstein regt an, auch dem Ersten Bürgermeister ein Stimmrecht einzuräumen, wenn er zwar verhindert ist, die Sitzung im Sitzungssaal zu leiten, sich aber audiovisuell zur Sitzung zuschalten könnte.

Das Gesetz sieht die Möglichkeit einer Zuschaltung mit Stimmrecht aus guten Gründen bisher nur für die Mitglieder der Gremien, nicht jedoch für die

Sitzungsleitung vor. Die Sitzungsleitung muss vielmehr – auch für anwesende Besucher der Sitzung erkennbar – aus dem Sitzungssaal heraus erfolgen. Würde sich ein verhindertes Erster Bürgermeister mit Stimmrecht zuschalten können, wäre bei lebensnaher Betrachtung auch davon auszugehen, dass er die Sitzung faktisch leiten oder jedenfalls die Sitzungsleitung stark beeinflussen würde. Eine unklare oder geteilte Sitzungsleitung ist den Regelungen der Kommunalgesetze zum Geschäftsgang aber nicht nur grundsätzlich fremd. Sie sollte auch wegen der möglichen Auswirkungen auf einen geordneten Beratungsverlauf vermieden werden. Der Vorschlag der Stadt Betzenstein drohte im Übrigen auch Umgehungsmöglichkeiten zu eröffnen. Ein Erster Bürgermeister könnte dann Verhinderungsgründe benennen und dennoch mit Stimmrecht an der Sitzung teilnehmen. Schließlich wäre auch zu bedenken, dass die Regelungen zu Hybridsitzungen nicht nur für die Bezirkstage, Kreistage, Stadt- und Gemeinderäte sowie Verbandsversammlungen gelten, sondern grundsätzlich auch für deren Ausschüsse. Würde dem verhinderten Ersten Bürgermeister (oder Landrat oder Bezirkstagspräsident) die Möglichkeit eingeräumt, mit Stimmrecht audiovisuell an Ausschusssitzungen teilzunehmen, könnte sich das auch auf die Mehrheitsverhältnisse in einem Ausschuss auswirken. Aus Sicht des StMI sollte daher an der bisherigen, klaren und rechtssicheren Regelung festgehalten werden.

- g) Nach Auffassung des Marktes Zell am Main wäre es ausreichend, wenn bei technischen Problemen die Sitzung nur dann abgebrochen werden müsste, wenn die Beschlussfähigkeit des Gremiums nicht mehr gegeben ist. Auch die Gemeinde Wolfertschwenden regt an, den Verantwortungsbereich der Kommunen zur Bereitstellung der technischen Voraussetzungen für eine Zuschaltung zu reduzieren und die Folgen, die eine nicht erfolgte Zuschaltung im Verantwortungsbereich der Kommune hat, zu entschärfen.

Grundsätzlich haben die Kommunen dafür Sorge zu tragen, dass die technischen Voraussetzungen für die audiovisuelle Zuschaltung von Gremienmitgliedern durchgehend während der Sitzung bestehen. Ist dies nicht der Fall, darf die Sitzung nicht beginnen oder sie ist zu unterbrechen. Die gesetzliche Vermutungsregel lässt zur Bestimmung des Verantwortungsbereichs in der Regel genügen, dass bereits ein Mitglied zugeschaltet ist

oder ein Test durch die Kommune selbst bestätigt, dass die technischen Voraussetzungen gegeben sind. Letztlich ist eine Abwägung vorzunehmen zwischen dem Interesse eines geordneten Sitzungsverlaufs einerseits und den Interessen der gewählten Gremienmitglieder andererseits. Aus Sicht des StMI wäre es mit den Mitgliedschaftsrechten der Gremienmitglieder nicht zu vereinbaren, wenn Übertragungsmängel, die nicht im Verantwortungsbereich des zugeschalteten Mitglieds, sondern in dem der Kommune liegen, zu Lasten des dann nicht zugeschalteten Mitglieds unbeachtlich wären. Die Evaluierung hat zudem gezeigt, dass technische Unwägbarkeiten, die Auswirkungen auf die Sitzungen oder die Wirksamkeit von Beschlüssen haben, in der erprobten Praxis nahezu nicht vorkamen. Aus Sicht des StMI besteht daher keine Notwendigkeit, die Verantwortung der Kommunen für die technische Verfügbarkeit zu Lasten der Mitglieder zu verschieben. Der Regelungsrahmen gewährleistet grundsätzlich einen adäquaten Interessensausgleich.

- h) Die Stadt Buchloe hält detaillierte gesetzliche Vorgaben zur Plattform der audiovisuellen Zuschaltung von Gremienmitgliedern für erforderlich.

Die gesetzlichen Ermächtigungen lassen weiten Raum zur Durchführung von Hybridsitzungen, damit die Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts weitgehend selbst entscheiden können, wie sie ihre inneren Abläufe organisieren und welche Hilfsmittel sie ihren Gremienmitgliedern zur Verfügung stellen. Dementsprechend regelt das Gesetz keine bestimmten Anforderungen an die Plattformen, die zur audiovisuellen Zuschaltung verwendet werden können. Es bleibt somit den Kommunen selbst überlassen, welche Anforderungen sie an die technische Ausstattung stellen. Dabei kann es beispielsweise bereits einen Unterschied machen, ob eine Gemeinde Zuschaltungen auch für nichtöffentliche Sitzungen zulässt oder nur für öffentliche Sitzungen, die womöglich zudem auch per Livestream für jedermann verfolgbar sind. Das StMI hat dazu bereits im Rundschreiben vom 29. April 2021 entsprechende Hinweise gegeben und Empfehlungen ausgesprochen (vgl. dort Nr. I. 1 Buchst. i).

- i) Der Markt Meitingen schlägt vor, die audiovisuelle Zuschaltung von Gremienmitgliedern nur zum Zwecke der Informationsvermittlung zu ermöglichen, ohne dass dadurch ein Stimmrecht für die zugeschalteten Mitglieder verbunden wäre.

Die gesetzlichen Ermächtigungen in den Kommunalgesetzen sehen mit der Ausnahme der Teilnahme an Wahlen grundsätzlich vollumfängliche Beteiligungsrechte einschließlich der Stimmabgabe vor. Dies wird den Mitgliedschaftsrechten und der Verpflichtung zur Sitzungsteilnahme gerecht. Eine generelle gesetzliche Beschränkung allein auf die Zuschaltung zu Sitzungen ohne ein Stimmrecht kann im Falle einer Verhinderung für das betroffene Gremienmitglied zwar besser sein als gar keine Teilnahme. Dies würde jedoch nach Auffassung des StMI dem Ziel des Gesetzes, eine höhere Flexibilität und bessere Vereinbarkeit der Mandatsausübung mit Familie und Beruf zu erreichen, nicht entsprechen. Hätten die zugeschalteten Gremienmitglieder kein Stimmrecht, könnte schließlich kaum mehr von einer Hybridsitzung gesprochen werden.

- j) Die Gemeinde Buttenwiesen regt an, angepasste Muster-Geschäftsordnungen zur Verfügung zu stellen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben ergänzend zu den Hinweisen im Rundschreiben des StMI vom 29. April 2021 mit Schreiben vom 30. April 2021 Formulierungsvorschläge für eine Geschäftsordnungsregelung sowie eine Belehrung über die Teilnahme an Hybridsitzungen erarbeitet und veröffentlicht. Diese Formulierungshilfen sind weiterhin anwendbar. Das StMI geht zudem aus, dass die kommunalen Spitzenverbände ihre Muster-Geschäftsordnungen anpassen dürften, falls der Landtag die gesetzlichen Ermächtigungen entfristet.

- k) Die Stadt Münchberg sieht einen Regelungsbedarf, die Vertraulichkeit nichtöffentlicher Sitzungen in Hybridform zu wahren.

Die kommunalen Verwaltungen können selbst nicht sicherstellen, dass Gremienmitglieder zu Hause oder andernorts bei einer Zuschaltung zu

nichtöffentlichen Sitzungen stets alle Vorkehrungen zum Schutz der Vertraulichkeit treffen. Das Gesetz nimmt daher die Gremienmitglieder in die Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Übertragung nichtöffentlicher Sitzungen in ihrem Verantwortungsbereich auch nur von ihnen selbst wahrgenommen werden können. Der Inhalt dieser Regelung entspricht letztlich der seit jeher bekannten und bewährten Verschwiegenheitspflicht, mit der die Gremienmitglieder in die Pflicht genommen sind, über ihnen bekannt gewordene Aspekte aus einer Präsenzsitzung Vertraulichkeit zu wahren. Das Rundschreiben des StMI vom 29. April 2021 enthält Handlungsempfehlungen, wie ein unbeabsichtigter Informationsabfluss bei der Teilnahme an Hybridsitzungen vermieden werden kann und rät zu einer gesonderten Unterrichtung und Belehrung der Gremienmitglieder (vgl. dort Nr. I. 5 Buchst. a). Die kommunalen Spitzenverbände haben ergänzend zu den Hinweisen im Rundschreiben des StMI ferner ihren Mitgliedern mit Schreiben vom 30. April 2021 ein Muster einer Belehrung über die Teilnahme an Hybridsitzungen zur Anwendung empfohlen. Aus Sicht des StMI bestehen keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Annahme, dass mit Durchführung von Hybridsitzungen der Verschwiegenheitspflicht grundsätzlich nicht hinreichend Rechnung getragen würde. Sähe man dies anders, käme mangels geeigneter Alternativen letztlich nur in Betracht, die gesetzlichen Ermächtigungen auf öffentliche Sitzungen zu beschränken. Die Rückmeldungen im Rahmen der Evaluierung bieten hierzu aber aus Sicht des StMI keinen ausreichenden Anlass.

- I) Die Gemeinde Petershausen verweist darauf, dass sie regelmäßig externen Referenten die Möglichkeit eingeräumt hätte, sich zu Sitzungen zuzuschalten.

Die gesetzlichen Ermächtigungen zur audiovisuelle Zuschaltung zu Sitzungen betreffen ausschließlich Gremienmitglieder. Dem steht aber nicht entgegen, weiteren Personen (z. B. Sachverständigen, Ortssprechern, Verwaltungsmitarbeitern) eine Zuschaltung zu ermöglichen. Die einschränkenden gesetzlichen Regelungen zur gegenseitigen Wahrnehmbarkeit und zu den Folgen bei Verbindungsabbrüchen sind für externe Dritte ohnehin nicht einschlägig. Das StMI hat hierauf bereits im Rundschreiben vom 29. April

2021 hingewiesen (vgl. dort Nr. I. 1 Buchst. b). Eine gesetzliche Änderung ist nicht erforderlich, um dem Anliegen der Gemeinde Petershausen Rechnung zu tragen.

Zusammenfassende Bewertung

Die Kommunen haben auf die Ermächtigungen zu hybriden Sitzungen bislang nur verhalten reagiert. Lediglich 7,7 % aller rückmeldenden Kommunen haben bisher Hybridsitzungen zugelassen und durchgeführt. Je größer eine Kommune ist, umso größer ist tendenziell auch die Bereitschaft, hybride Sitzungsformen zu nutzen.

Über 400 Kommunen haben bisher noch keine abschließende Entscheidung getroffen. Aus Sicht des StMI ist realistischer Weise zu erwarten, dass sich weitere Kommunen nach einer möglichen Entfristung der gesetzlichen Ermächtigungen und im Lichte der Erfahrungen anderer Kommunen dafür entscheiden würden, Hybridsitzungen zuzulassen.

Bei den Kommunen, die Hybridsitzungen bereits erprobt haben, überwiegen die positiven Erfahrungen. Knapp zwei Drittel dieser Kommunen beabsichtigen, hybride Sitzungen unabhängig von der Pandemiesituation fortzuführen. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass die Gremienarbeit durch die Zuschaltung von Mitgliedern sinnvoll möglich ist und keine überwiegenden Nachteile erleidet. Insbesondere im Vorfeld befürchtete erhebliche technische Probleme mit zahlreichen Sitzungsabbrüchen sind ausgeblieben. Bayernweit gab es nur einen technisch bedingten Sitzungsabbruch. Haben sich technische Probleme gezeigt, waren sie während der Sitzung beherrschbar.

Nachdem zur Umsetzung ein gewisser technischer, organisatorischer und finanzieller Aufwand erforderlich ist, war zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der Kommunen zunächst die Erfahrungen anderer Kommunen abwarten und in die notwendige Technik erst investieren wird, wenn die Nutzbarkeit über den 31. Dezember 2022 hinaus feststeht. Je mehr Kommunen diese Möglichkeit ergreifen, umso geringer wird auch die Hemmschwelle für andere sein, zumal im Erfahrungsbericht zu den allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2020 und dem allgemeinen

Fortschreibungsbedarf im Kommunalverfassungsrecht und im Recht der kommunalen Wahlbeamten vom 1. März 2022 ergänzende Regelungen zu Livestreams bei Sitzungen und deren Bereitstellung in einer Mediathek vorgeschlagen werden.

Nach den gesammelten Erfahrungen erscheint die Zuschaltmöglichkeit für Mitglieder zu Sitzungen kommunaler Gremien als geeignetes Instrument, die Vereinbarkeit kommunaler Ämter mit beruflichen und privaten Interessen und Zwängen zu verbessern, letztlich auch den Anteil von Frauen in kommunalen Ämtern zu erhöhen sowie das berufsmäßige und ehrenamtliche Engagement auf kommunaler Ebene allgemein zu unterstützen.

Ein gesetzlicher Änderungsbedarf durch die – ohnehin überschaubare Anzahl – an einzeln gebliebenen Änderungsvorschlägen hat sich grundsätzlich nicht gezeigt.

Seitens der kommunalen Spitzenverbände, die im Rahmen der Berichtserstellung mit eingebunden waren, wurde durch den Bayerischen Gemeindetag und den Bayerischen Städtetag aber eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung angeregt: Nach Absatz 4 Satz 1 der Ermächtigungsgrundlagen (Art. 47a GO, Art. 41a LKrO, Art. 38a BezO, Art. 33a KommZG) haben die jeweiligen Kommunen und Verbände dafür Sorge zu tragen, dass die technischen Voraussetzungen für eine Zuschaltung in ihrem Verantwortungsbereich bestehen. Ist dies nicht der Fall oder steht nicht fest, ob eine Nichtzuschaltung in den Verantwortungsbereich der Kommune beziehungsweise des Verbandes oder des Gremienmitglieds fällt, darf die Sitzung nicht beginnen oder sie ist unverzüglich zu unterbrechen. Vor diesem Hintergrund sieht jeweils Absatz 4 Satz 5 der Ermächtigungsgrundlagen eine Vermutungsregel für den Fall vor, dass sich eine Kommune oder ein Verband darauf beschränkt, nur die Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung zur Verfügung zu stellen. Ist dann mindestens ein Gremienmitglied zugeschaltet oder bestätigt ein Test, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht, wird vermutet, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung nicht im Verantwortungsbereich der Kommune oder des Verbandes liegt, womit die Sitzung abgehalten werden kann. Zwar ist eine solche Vermutungsregelung über den bisherigen Satz 5 auch insoweit gerechtfertigt, als die Kommune oder der Verband darüber hinaus Leistungen anbietet, etwa durch das Überlassen von Hard- und Software und/oder deren laufende Systembetreuung. Der Bayerische Gemeindetag und der Bayerische Städtetag regen hierzu aber an, die Mög-

lichkeit einer angemessenen Risikoverteilung zwischen Kommunen beziehungsweise Verbänden und Gremienmitgliedern auch für diese Fälle ausdrücklich klar zu stellen.

Die Staatsregierung hält die Entfristung der Ermächtigung zu Hybridsitzungen sowie eine ergänzende Klarstellung zur Vermutungsregelung, wie durch den Bayerischen Gemeindetag und den Bayerischen Städtetag vorgeschlagen, für erstrebenswert und wird dies im angekündigten Gesetzentwurf zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften berücksichtigen.

Ich bitte darum, alle Mitglieder des Landtags in geeigneter Weise zu informieren.

Dem Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport des Bayer. Landtags, Herrn Dr. Martin Runge, und dem Stellvertretenden Vorsitzenden, Herrn Manfred Ländner, geht dieses Schreiben über das Ausschussbüro gesondert zu, verbunden mit der Bitte, alle Mitglieder des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport in geeigneter Weise zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Sandro Kirchner
Staatssekretär