

Im Hinblick auf die aktuellen Einschränkungen im öffentlichen Leben stellen sich momentan Fragen zur Durchführung von Gemeinderatssitzungen. Zu den verschiedenen Aspekten, die es zu berücksichtigen gilt, möchte ich folgende Meinungen äußern – zum Teil ohne nähere Belege. Die im IMS vom 20.03.2020 empfohlenen Vorgehensweisen werden von mir nicht in jeder Hinsicht geteilt.

Alle Ausführungen gelten nicht nur für den Gemeinderat, sondern auch andere kommunale Gremien; das gilt entsprechend auch für den ersten Bürgermeister.

Einberufung von Sitzungen des Gemeinderats:

Gemeinderatssitzungen sind aktuell nicht generell untersagt. Am 16. März 2020 wurde durch die Bayerische Staatsregierung der Katastrophenfall festgestellt. Um die Verbreitung des Virus zu verlangsamen, wurden insbesondere viele Veranstaltungen landesweit untersagt. Sitzungen auf kommunaler Ebene sind von dieser Untersagung nicht betroffen. In den erlassenen Verordnungen und Allgemeinverfügungen, die bisher erlassen wurden, findet sich keine Regelung, die gesetzliche Vorgaben der Gemeindeordnung zur Organzuständigkeit oder zum Geschäftsgang außer Kraft setzt oder einschränkt. **Allerdings sollten Sitzungen auf ein Minimum beschränkt werden, was eine Prüfung im Einzelfall erfordert.**

Der Verzicht auf Sitzungen im Einzelfall ist zulässig. Die Festlegung von Sitzungen ist Aufgabe des ersten Bürgermeisters im Rahmen der Sitzungsvorbereitung (Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO); er entscheidet über die Einberufung (Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO). Die **Entscheidung trifft der erste Bürgermeister** nach seinem Ermessen. Dabei orientiert er sich im Regelfall an sachgerechten Erwägungen, wie z. B. dem Geschäftsanfall unter Beachtung des ordnungsgemäßen Geschäftsgangs (Art. 56 Abs. 2 GO), an den vorliegenden Sachanträgen von Mitgliedern (Behandlungsanspruch) und der Empfehlung des Stadtrats (turnusmäßige Sitzungen, Sitzungstag, Uhrzeit). **Aktuell ist auch der Schutz anderer Mitglieder des Gemeinderats vor Infektionen ein sachlicher Grund** für den ersten Bürgermeister, den er berücksichtigen darf. Der erste Bürgermeister kann daher die **Anzahl der Sitzungen auf ein Minimum beschränken** und **ausgewählte Sitzungstermine ersatzlos streichen**.

Reduzierung des Umfangs von Sitzungen, Absetzung von TOP

Alternativ kann der erste Bürgermeister die Tagesordnungen für anstehende Sitzungen auf das notwendige Maß reduzieren. Dies ist Teil seiner Kompetenz im Rahmen der Vorbereitung der Sitzung – siehe oben. Wurde für eine Sitzung bereits geladen, ist eine nachträgliche Absetzung eines Tagesordnungspunktes durch den ersten Bürgermeister auch als Teil seiner Sitzungsvorbereitung zu betrachten und zulässig. Dies gilt nicht nur bis zum Zeitpunkt, zu dem die mit der Tagesordnung verbundene Ladung noch fristgerecht erfolgen, sondern **bis zum Zeitpunkt des Sitzungsbeginns**. Ab dem Beginn der Sitzung steht ihm dieses Recht nicht mehr zu, weil ab diesem Zeitpunkt der Gemeinderat „Herr des Verfahrens“ ist. Es bedürfte dann eines Beschlusses.

Absage von Sitzungen, zu denen bereits geladen worden ist

Eine Absage der Sitzungen ist durch den ersten Bürgermeister aus wichtigem Grund möglich. Der aktuell ausgerufene Katastrophenfall und das dahinterstehende Interesse, Infektionen anderer Personen oder Gruppen zu verhindern, ist als wichtiger Grund anzusehen. Bei der Entscheidung sollte die Überlegung mit einbezogen werden, ob die Tagesordnungspunkte, zu denen die Ladung erfolgt ist, eine Behandlung in einer späteren Sitzung erlauben.

Bildung eines Ferienausschusses

Die Bildung eines Feriausschusses für die Zeit der Sommerferien in Bayern ist zulässig (Art. 32 Abs. 4 GO). Die Festlegung einer Ferienzeit ist auch außerhalb der "Sommerferien" möglich und wurde vielfach für den Zeitraum von Mitte März bis Mitte April 2020 vorgenommen. Dabei wurde häufig erstmalig eine Ferienzeit eingeführt, mitunter aber auch die festgelegte Ferienzeit von den Sommerferien auf den genannten Zeitpunkt „vorverlegt“. Es musste sich nur um "eine andere kalendermäßig bestimmte Ferienzeit" handeln (siehe Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Art. 32 GO, Erl. 20). Die Frage, ob es den Gemeinden jetzt möglich ist, als reguläre Ferienzeit wieder die Sommerferien in Bayern festzulegen, ist zu bejahen. Zwar ist eine Ferienzeit nur einmal im Jahr zulässig, aber mit Beginn der neuen Wahlzeit des Gemeinderats am 1. Mai 2020 (Art. 23 Abs. 1 GLKrWG) kann dieser eine neue Geschäftsordnung erlassen, in der eine neue, auf Dauer angelegte Ferienzeit geregelt werden kann. Dieses Recht obliegt dem neuen Gemeinderat im Rahmen seiner eigenen Geschäftsordnungsautonomie (Art. 45 Abs. 1 GO).

Die Bildung eines Feriausschusses muss nicht zwingend in der Hauptsatzung erfolgen. Es ist zwar nicht unumstritten, aber zur Bildung reichen auch ein einfacher Gemeinderatsbeschluss oder eine Regelung in der Geschäftsordnung aus (a. a. O., Erl. 3). Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte die Bildung aber durch die Änderung der Hauptsatzung erfolgen.

Sondersituation Kreistag: Die Bildung eines Feriausschusses bei Landkreisen ist nicht zulässig. Die Landkreisordnung enthält keine Regelungen zu Feriausschüssen. Hierbei handelt es sich um einen bewussten Verzicht des Gesetzgebers, weil bereits kein Anlass für kurzfristige Entscheidungen der Kreistage besteht, die seltener tagen als Gemeinderäte oder z. B. auch der Kreisausschuss. Für eine (vielleicht) analoge Anwendung des Art. 32 Abs. 4 GO fehlt es hier bereits an der Regelungslücke, meines Erachtens sogar an vergleichbaren Sachverhalten. Die Bildung eines Feriausschusses ist auch nicht notwendig, denn es gibt bereits den viel kleineren Kreisausschuss, dessen Kompetenzen der Kreistag (ggf. unzulässigerweise) erweitern müsste. Mir erscheint die Kompetenzerweiterung des Kreisausschusses als eine weit weniger schwerwiegende Rechtsverletzung (immer vorausgesetzt die zu treffende Entscheidung duldet keinen Aufschub) als die Errichtung eines Feriausschusses, den das Gesetz gar nicht kennt.

Alternative Sitzungsformen via Internet

Alternative Sitzungsformen sind unzulässig. Sitzungen im Internet in Form von Videokonferenzen (z. B. Skype, Google), im Umlaufverfahren, als Telefonkonferenzen oder telefonische Einzelabfragen sind nicht erlaubt. Der Gemeinderat beschließt in Sitzungen (Art. 47 Abs. 1 GO), was die körperliche Anwesenheit der Mitglieder am Sitzungsort zwingend erfordert. In den o. g. Formen gefasste Beschlüsse wären unwirksam.

Beschlüsse im Umlaufverfahren sind unzulässig. Auch wenn sich die Aussage im IMS nur auf den ausnahmsweisen Beschluss zur Bildung des Feriausschusses bezieht, kann das Tolerieren von Umlaufbeschlüssen nicht un widersprochen bleiben. Aus meiner Sicht geht es dabei nicht in erster Linie um den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit, sondern um den Grundsatz des Sitzungszwangs (Art. 47 Abs. 1 GO). Dieser zählt (neben der ordnungsgemäßen Ladung, dem Ausschluss wegen persönlicher Beteiligung und dem Mehrheitsprinzip) zu den wesentlichen Grundsätzen der GO, auf die die Gemeinden selbst beim vorbereitenden Ausschuss, bei dem sie bezüglich des Geschäftsgangs viel Freiheiten genießen (Art. 45 Abs. 2 Satz 1 GO), nicht verzichten dürfen (einhellig; auch Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, a.a.O., Art. 45 GO, Erl. 6.3; vgl. zudem Erl. 2 zu Art. 47 GO). **Aus diesen Erwägungen heraus sind Beschlüsse im Umlaufverfahren klar unwirksam.** Selbst die Formulierung im IMS, entsprechende Beschlüsse sollten „in der nächsten öffentlichen Sitzung des Gemeinderates, Stadtrates oder Kreistages rückwirkend bestätigt werden“ gehen offenbar davon aus, dass die Beschlüsse nicht zweifelsfrei wirksam sind; bei Verweigerung der „Bestätigung“ wären sie unwirksam. Im Ergebnis können solche Beschlüsse aus meiner Sicht nicht empfohlen werden.

Pragmatische Lösung für unverzichtbare Sitzungen

Ein großer Gemeinderat kann auch handlungsfähig sein, wenn nicht alle Mitglieder erscheinen. Gesetzeskonformes Handeln bei der Einberufung von Sitzungen des Gemeinderats ist auch im Konsens der Fraktionen möglich. In Absprache zwischen dem ersten Bürgermeister und den Vorsitzenden der Fraktionen oder Gruppen könnte informell festgelegt werden, dass zwar alle Mitglieder des Gemeinderats geladen werden, aber nur eine zu vereinbarende, dem Stärkeverhältnis entsprechende Zahl von Mitgliedern erscheint, die einerseits so groß ist, dass sie der Anwesenheitsmehrheit entspricht, andererseits aber so klein, dass die Infektionsgefahr deutlich minimiert wird. Dies erscheint aus meiner Sicht eine bessere Lösung zu sein, als unzulässige FeriENAusschüsse zu bilden oder bestehenden Ausschüssen zu viele Kompetenzen zu übertragen.

Ergänzung: Für den Fall, dass ein Gemeinderat wegen vieler Entschuldigungen mangels vorliegender Anwesenheitsmehrheit beschlussunfähig ist (Art. 47 Abs. 2 GO), besteht die Möglichkeit der Ladung mit Verweis auf Art. 47 Abs. 3 GO. Der Gemeinderat wäre dann sogar bei einer Minimalanwesenheit von 3 bis 5 Personen beschlussfähig.

Eilzuständigkeit des ersten Bürgermeisters

Die Eilzuständigkeit des ersten Bürgermeisters (Art. 37 Abs. 3 GO) kommt nur im Ausnahmefall in Betracht. Die Voraussetzungen dafür haben sich aktuell nicht verändert. Eine Entscheidung ist nur zulässig, wenn durch ein Zuwarten ein Schaden entstehen würde (Schadenskomponente) und eine rechtzeitige Entscheidung des zuständigen Gemeinderats (unter Beachtung der Ladungsfrist) nicht möglich ist (Zeitkomponente). Die letztgenannte Voraussetzung wäre angesichts einer sitzungsfreien Zeit zwar erfüllt, doch muss unabhängig davon die Schadenskomponente vorliegen. Dieser Schaden muss sich aus dem Fehlen des Beschlusses ergeben – die Notsituation alleine reicht dafür nicht aus.

Sitzungsöffentlichkeit

Nach den erfolgten Lockerungen sind Sitzungen öffentlich, soweit nicht das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche Einzelner die Nichtöffentlichkeit erfordern (Art. 52 Abs. 2 GO). Der Gefahr von Infektionen kann durch geeignete Maßnahmen wie Raumauswahl, Belüftung, Mindestabstand und Bereitstellung von Desinfektionsmitteln entgegengewirkt werden.