



# KISS

## Kommunalrecht Info-Service der Studienfachgruppe

Ausgabe November 2021:

- a) Fehlende Ausfertigung einer Satzung macht diese nichtig
- b) Spagat mit der Maske - Die Abwägung zwischen Gesundheitsschutz und dem Recht auf Besuch und Teilnahme von kommunalen Gremiensitzungen

KISS ist der Newsletter der Studienfachgruppe „Kommunalverwaltung“.  
In unregelmäßigen Abständen informieren wir hier über aktuelle Neuerungen,  
Rechtsprechung oder Gesetzesänderungen im Kommunalrecht, die Auswirkungen auf die  
Inhalte Ihrer Lehrveranstaltung haben können.

## a) Fehlende Ausfertigung einer Satzung macht diese nichtig

Im Wege der Normenkontrolle einer Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwES) hat der VGH München (12. Senat) mit Urteil vom 27.09.2021 (12 N 20.1726) die Unverzichtbarkeit der Ausfertigung einer Satzung durch den Oberbürgermeister bestätigt und die Heilung eines Ausfertigungsmangels für unzulässig erklärt, weil die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Die beiden Kernaussagen des VGH München könnte man so zusammenfassen:

**1. Vom Stadtrat beschlossene Satzungen, die im Amtsblatt der Stadt amtlich bekanntgemacht wurden, ohne dass sie vorher vom Oberbürgermeister ordnungsgemäß ausgefertigt wurden, sind nichtig.**

**2. Die Heilung eines Ausfertigungsmangels ist zwar grundsätzlich möglich, setzt aber voraus, dass die Satzung bei einer erneuten amtlichen Bekanntmachung rückwirkend in Kraft gesetzt wird und die bisherige ersetzt.**

Der VGH München bestätigt dabei seine bisherige Rechtsprechung, die sich in den Lehrunterlagen der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern (Hof) widerspiegelt. In der aktuellen Arbeitsmappe Kommunalrecht III der Studienfachgruppe Kommunalrecht (Stand Februar 2021) sind auf den S. 10 das Normsetzungsverfahren bzw. S. 12 und 13 die Mängel bei der Normsetzung dargestellt. Dabei wird hervorgehoben, dass die ordnungsgemäße Ausfertigung einer Satzung (Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GO) einen der zwingenden Verfahrensschritte darstellt (S. 10 – 4. Schritt), weil erst mit der handschriftlichen Unterzeichnung des vollständigen Normtextes durch den Oberbürgermeister eine Originalurkunde geschaffen wird, die danach amtlich bekanntgemacht werden darf. Diese zwingende Voraussetzung hebt der VGH München in seinem aktuellen Urteil hervor und verwendet dabei die Argumentation seiner früheren Entscheidungen, die sich in den Lehrunterlagen der Studienfachgruppe widerspiegeln.

*„1. Die Satzung der Antragsgegnerin über die Zweckentfremdung von Wohnraum auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz - ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 864), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2017 (GVBl. S. 187), vom Stadtrat der Antragsgegnerin am 23. Juli 2019 beschlossen und im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. 14 - 2019 am 26. Juli 2019 veröffentlicht, ist nicht wirksam geworden, da sie nicht ordnungsgemäß ausgefertigt wurde.*

*1.1 Gemeindliche Satzungen sind vom Gemeinderat zu beschließen, anschließend auszufertigen und bekanntzumachen (Art. 26 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern - BayGO). Die Ausfertigung ist ein Teil des Rechtssetzungsverfahrens. Mit ihr wird zum einen die Originalurkunde geschaffen, die den Willen des Normgebers nach außen wahrnehmbar macht und zum anderen wird bezeugt, dass der Inhalt der Urkunde mit dem Beschluss des zuständigen Organs übereinstimmt und die für die Rechtswirksamkeit maßgeblichen Umstände beachtet wurden (vgl. BayVGH, Urteil vom 16. März 1990 - 23 B 88. 00567 -, juris m.w.N.). Erst damit wird der Beschluss des Gemeinderats, in dem zugleich dessen Wille zum Ausdruck kommt, dass der beschlossene Rechtssatz in Kraft gesetzt werden soll, gemäß Art. 36 BayGO vollzogen (vgl. BayVGH vom 16. März 1990, a.a.O.).*

*1.2 Für das Bundesrecht ist die Ausfertigung von Gesetzen und Verordnungen durch Art. 82 Abs. 1 GG und für das bayerische Landesrecht durch Art. 76 BV vorgeschrieben. Auch wenn für den Erlass gemeindlicher Satzungen eine solche Regelung fehlt, müssen gleichwohl auch sie ausgefertigt werden, da erst mit der Ausfertigung nach außen hin durch das zuständige Organ die Verantwortung dafür übernommen wird, dass der vorliegende mit dem beschlossenen Wortlaut übereinstimmt und die für die Wirksamkeit der Norm erforderlichen Umstände beachtet wurden. Dies ist aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleiten und dient der Rechtssicherheit (vgl. hierzu ausführlich BayVGH vom 16. März 1990, a.a.O., m.w.N.). Nur durch die so geschaffene Originalurkunde wird erreicht, dass die Rechtswirkungen der Satzung mit der nachfolgenden Bekanntmachung eintreten können. Die Ausfertigung sowie eine Form der Bekanntmachung, die den Betroffenen in zumutbarer Weise eine verlässliche Kenntnisnahme ermöglicht, sind zwingende Erfordernisse des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 BV), die für alle (außenwirksamen) Normen, auch für Rechtsverordnungen und Satzungen gelten (Möstl in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 76 Rn. 1).*

*1.3 Zutreffend hat der Antragstellerbevollmächtigte dargelegt, dass die streitgegenständliche Satzung diese Voraussetzungen nicht erfüllt und deshalb unwirksam ist. Der vorgelegten Aufstellungsakte der Antragsgegnerin lässt sich*

unzweifelhaft entnehmen, dass der beschlossene Normtext nicht unter Angabe des Datums handschriftlich vom hierfür zuständigen Organ, vorliegend dem Oberbürgermeister oder seinem Stellvertreter (Art. 36, 34 Abs. 1 Satz 2 BayGO), unterzeichnet wurde.“

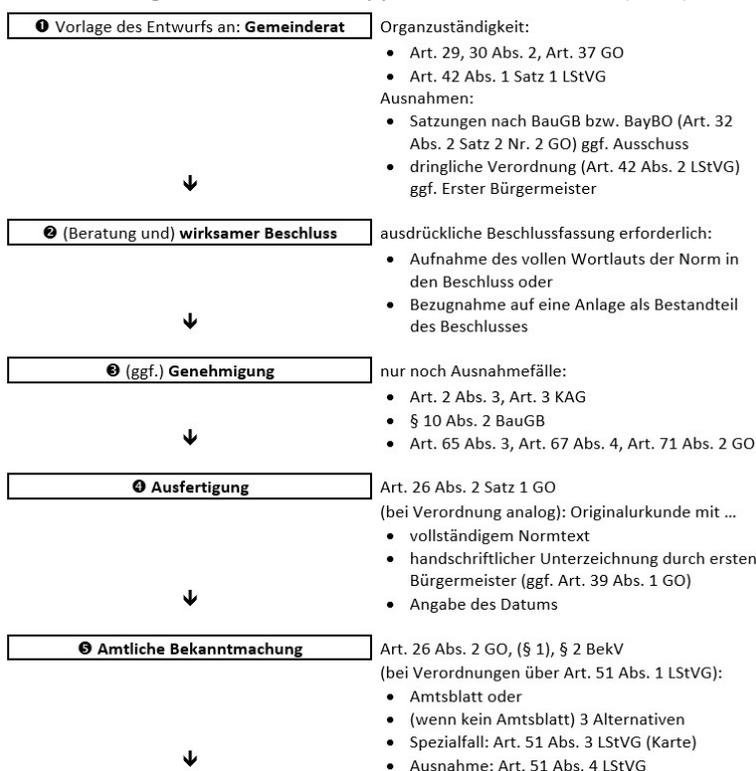
In der Arbeitsmappe Kommunalrecht III wird auch der Umgang mit solchen formellen Fehlern aufgezeigt. Bei der fehlenden Ausfertigung liegt ein Verstoß gegen eine zwingende Verfahrensvorschrift vor, die zur Nichtigkeit der Satzung führt. Allerdings kommt eine Heilung dieses Ausfertigungsmangels in Betracht, wenn die Satzung lediglich wegen eines Verfahrensfehlers nichtig ist. Die nichtige Satzung kann nach Behebung des Fehlers regelmäßig durch eine inhaltsgleiche Norm rückwirkend ersetzt werden, sofern rechtsstaatliche Grundsätze nicht entgegenstehen. Ein schutzwürdiges Vertrauen auf die formelle Ungültigkeit einer früheren Norm ist grundsätzlich zu verneinen. Auch diese Vorgehensweise bestätigt der VGH München erneut, macht aber deutlich, dass dies nur dann möglich ist, wenn die nichtige Satzung rückwirkend ersetzt wird, was im streitgegenständlichen Fall nicht vorlag:

„1.4 Der Mangel der fehlenden Unterschrift des Oberbürgermeisters wird auch von der Antragsgegnerin selbst nicht infrage gestellt. Vielmehr hat sie den Ausfertigungsmangel offenbar nach dessen Aufdeckung durch den Antragstellerbevollmächtigten selbst eingestanden, andernfalls es einer erneuten Bekanntmachung nach erneuter Beschlussfassung nicht bedurft hätte. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin konnte der Mangel der fehlenden Ausfertigung der streitgegenständlichen Zweckentfremdungssatzung indes nicht durch die Bekanntmachung vom 4. Dezember 2020 geheilt bzw. wirksam nachgeholt werden. Denn damit hat die Antragsgegnerin eine neue, am 5. Dezember 2020 mit einer - erneuten - fünfjährigen Geltungsdauer in Kraft getretene Satzung bekannt gemacht, ohne dass sie jedoch dieser ausdrücklich rückwirkenden Bedeutung hat zukommen lassen. Sie hat die streitgegenständliche Satzung vom Jahr 2019 auch nicht aufgehoben, sodass nun zwei inhaltlich weitestgehend gleichlautende Zweckentfremdungssatzungen mit unterschiedlichen, sich überschneidenden Fristen in den Raum gestellt sind. [...]

1.5 Die Antragsgegnerin hat es trotz Erkennens des Ausfertigungsmangels im Hinblick auf die Satzung 2019 unterlassen, diese aufzuheben. Auch wenn diese unwirksam ist, erzeugt sie nicht nur weiterhin den gegenteiligen Rechtschein, sondern wird von der Antragsgegnerin auch nach wie vor angewendet, wie sich aus den vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth anhängigen Verfahren gegen auf diese Satzung gestützte Verwaltungsakte ergibt. Die Satzung vom 26. Juli 2019 ist deshalb ausdrücklich für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2, 1. Halbs. VwGO).“

Das Urteil des VGH München zeigt erneut, welch hoher Stellenwert dem ordnungsgemäß durchgeführten Normsetzungsverfahren zukommt. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) erfordert hier das exakte Einhalten der zwingend erforderlichen Verfahrensschritte. Nur so kann die Stadt als Teil der Exekutive wirksam Recht setzen und damit eine tragfähige Basis für zahlreiche Verwaltungsakte schaffen, die sich auf eine solche Satzung stützen.

#### Auszug aus der Arbeitsmappe Kommunalrecht III (S. 10)



## b) Spagat mit der Maske

### Die Abwägung zwischen Gesundheitsschutz und dem Recht auf Besuch und Teilnahme von bzw. an kommunalen Gremiensitzungen

Dass auch die kommunalen Gremiensitzungen nicht von der Corona-Pandemie verschont geblieben sind, ist schon alleine durch die Einführung des Art. 47a oder der Regelungen in Art. 120a und 120b GO in den gesetzlichen Normen erkennbar.

Ein Thema, das von den genannten Artikeln aber nicht erfasst ist, in letzter Zeit aber dennoch für Aufsehen in den Medien gesorgt hat, ist der Umgang mit dem Tragen eines Mund-/Nasenschutzes durch Besuchspersonen und Gremienmitglieder und den sog. „3G“-Regeln in ihren verschiedenen Ausprägungen (etwa als „3G-Plus“ oder gar „2G“). Hinter dieser Kurzformel steckt das Prinzip, dass zu verschiedenen Einrichtungen nur Geimpfte, Genesene oder Getestete Zugang erhalten sollen (zu den konkreten Vorgaben vgl. § 3 der 14. Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung). Derzeit vermutet das Robert-Koch-Institut eine Impfquote der Gesamtbevölkerung von bundesweit 66,5 % (Quelle: Impfmonitoring vom 28.10.2021, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Daten/Impfquoten-Tab.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Impfquoten-Tab.html)). Neben Personen die nicht geimpft sind, gibt es auch eine weitere Anzahl von Menschen, die die Corona-Maßnahmen insgesamt ablehnen und damit sich auch Tests, Maskenpflicht und letztlich der 3G-Regel verweigern wollen.

In diesem Zusammenhang gibt es auch Konflikte mit kommunalrechtlichen Normen und den Sitzungen kommunaler Gremien: Wie ist es zu beurteilen, wenn Besucher oder gar Mandatsträger die Maskenpflicht oder die 3G-Regeln ablehnen, diese aber von der Gemeinde gefordert werden?

Hierbei ist zunächst zu klären, ob und ggf. wie Maskenpflicht oder die 3G-Regel für die Sitzungen der Gemeinderäte überhaupt Geltung erlangen. Die 14. BayIfSMV sieht zunächst nämlich nicht vor, dass die dort genannten Vorgaben für die Sitzungen der kommunalen Gremien gelten. Damit ergibt sich direkt aus dieser Verordnung als keine Verpflichtung für z. B. das Tragen einer Schutzmaske oder eben die Anwendung der 3G-Regel. In vielen Gemeinden in Bayern gibt es aber eigenständige Anordnungen, so dass für die Sitzungen des Gemeinderats für Mandats- und/oder Besuchspersonen also die Anwendung der Maskenpflicht oder der 3G-Regel gilt.

Als Rechtsgrundlage für derartige Beschlüsse gilt Art. 53 Abs. 1 Satz 1 GO, in welchem dem Bürgermeister sowohl die Handhabung der Ordnung für die Sitzungen (Alt. 1) als auch das Hausrecht (Alt. 2) zugewiesen wird. Der VGH München hat sich in einem Beschluss vom 7. April 2021 ausführlich zunächst mit der Anordnung des Tragens eines Mund-/Nasenschutzes für Besucherinnen und Besucher von Sitzungen auseinandergesetzt (in Zusammenhang mit der damals gültigen 12. BayIfSMV):

**„Die damit [also Art. 53 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GO] verbundenen Befugnisse bestehen speziell gegenüber Personen, die nicht dem Gemeinderat angehören und daher nicht der in Art. 53 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GO geregelten Ordnungsgewalt unterliegen (vgl. Wachsmuth, a.a.O., Art. 53 Anm. 3; Wernsmann/Neudenberger in BeckOK KommR Bayern, Stand: 1.2.2021, Art. 53 Rn. 2, 3; Burgi, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019, § 12 Rn. 41). Das Hausrecht ermöglicht neben Maßnahmen der Gefahrenvorsorge (z. B. Eingangskontrollen) auch ein Einschreiten gegen Störungen öffentlicher Sitzungen durch Besucher; es erlaubt insoweit Einschränkungen des aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz folgenden Anwesenheitsrechts. Der Vorsitzende ist danach insbesondere befugt, das Recht der nicht ratsangehörigen Personen auf Zutritt und Verbleib im Sitzungsraum an die Erfüllung bestimmter verhaltensbezogener Auflagen zu knüpfen (vgl. Wernsmann/Neudenberger, a.a.O., Rn. 3).**

**Als eine den Sitzungsbetrieb allgemein störende Verhaltensweise kann in der gegenwärtigen Infektionslage auch der fortdauernde Aufenthalt von Besuchern im Sitzungssaal ohne Mund-Nasen-Bedeckung angesehen werden. Darin liegt zwar, soweit sich die betreffenden Personen nicht auf „Begegnungs- und Verkehrsflächen“ im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 2 12. BayIfSMV aufhalten, noch kein Rechtsverstoß und somit keine Störung der öffentlichen Sicherheit. Das dem Sitzungsleiter nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GO zustehende Hausrecht zielt aber - ebenso wie die gegenüber den Ratsmitgliedern bestehende Ordnungsgewalt - nicht bloß auf die Durchsetzung des geschriebenen Rechts, sondern darüber hinaus auf einen möglichst geordneten und reibungslosen Ablauf der Sitzung und damit auf die Wahrung der öffentlichen Ordnung im Sitzungssaal. Unter öffentlicher Ordnung ist die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln zu verstehen, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche**

Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets anzusehen ist (BVerfG, B.v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81 u.a. - BVerfGE 69, 315/352; BVerwG, U.v. 26.2.2014 - 6 C 1.13 - NVwZ 2014, 883 Rn. 15).

In öffentlichen Gemeinderats- und Ausschusssitzungen kann es aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sein, den aus der Anwesenheit von Zuhörern resultierenden Gesundheitsrisiken für die (nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 GO zur Sitzungsteilnahme verpflichteten) Ratsmitglieder durch geeignete Vorkehrungen entgegenzuwirken und dadurch eine auch von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre zu schaffen (vgl. BVerwG, U.v. 3.8.1990 - 7 C 14.90 - BVerwGE 85, 283/287 f.; OVG NW, U.v. 10.9.1982 - 15 A 1223/80 - NVwZ 1983, 485/486 f.; OVG RP, B.v. 13.03.1989 - 7 B 11/89 - NVwZ-RR 1990, 98; Wilrich, NVwZ 2021, 131/133 f.). Zu den objektiv bestehenden Risiken, die sich durch Maßnahmen des Hausrechts minimieren lassen, gehört in der aktuellen Pandemielage die mögliche Ansteckung mit dem Corona-Virus. Wegen der insoweit bestehenden Besorgnisse folgt für die Sitzungsbesucher aus dem Gedanken der wechselseitigen Rücksichtnahme das sozialethische Gebot, während des gemeinsamen Aufenthalts mit fremden Personen im selben Raum eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen und damit einen Beitrag zur Verminderung des Infektionsrisikos zu leisten. Diese auf Empfehlungen sachkundiger Stellen beruhende ungeschriebene Verhaltensregel, die das öffentliche Leben zumindest in Zeiten hoher Inzidenzwerte prägt, kann vom Sitzungsleiter aufgegriffen und zum Gegenstand einer entsprechenden verbindlichen Anordnung gemacht werden (vgl. LG Frankfurt a. M., a.a.O., zu § 176 Abs. 1 GVG).

Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung stellt für die Zuhörer in der Regel eine nur geringfügige und demnach ohne weiteres zumutbare Belastung dar (vgl. BVerfG, B.v. 28.9.2020, a.a.O., Rn. 5). Die Zulässigkeit einer im Rahmen des Hausrechts angeordneten Maskenpflicht hängt daher nicht davon ab, ob im konkreten Fall der in § 1 Abs. 1 Satz 2 12. BayIfSMV empfohlene Mindestabstand von 1,5 m zwischen den Sitzplätzen bzw. beim Hinein- oder Hinausgehen von Zuhörern unterschritten wird oder ob die Raum- und Lüftungsverhältnisse eine solche ergänzende Schutzmaßnahme als notwendig erscheinen lassen. Da sich aus der Vorschrift des § 24 Abs. 1 Nr. 2 12. BayIfSMV keine Sperrwirkung bezüglich weitergehender hausrechtlicher Maßnahmen ableiten lässt, kann im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung auch eine Pflicht zum Tragen von Masken mit einer höheren als der in der Verordnung geforderten Schutzklasse - etwa nach dem Standard FFP 2 - angeordnet werden (vgl. LG Frankfurt a. M., a.a.O., Rn. 28).

Noch schwerwiegender als eine Ausübung des Hausrechts gegenüber einer Besuchsperson scheint aber die Anordnung gegenüber einem gewählten Gremiumsmitglied, das Maßnahmen des Infektionsschutzes ablehnt. Steht doch hier letztlich das Teilnahmerecht einer durch die Bürgerinnen und Bürger gewählten Person (aus Art. 48 Abs. 1 Satz 1 GO) den Maßnahmen des Gesundheitsschutzes gegenüber. Doch auch hier stützt die Rechtsprechung die Anwendung des Art. 53 Abs. 1 Satz 1 GO (allerdings Alternative 1 – also die Handhabung der Sitzungsordnung). Der BayVGH stellt hierzu in einem Beschluss vom 8. Juni 2021 in Anlehnung an die oben genannten Ausführungen vom 7. April 2021 fest:

„Diese Grundsätze können auf die Anordnung der Maskenpflicht während Gemeinderatssitzungen auch für Mitglieder des Gemeinderats angewandt werden. Im Hinblick auf den Infektionsschutz bestehen insoweit keine Unterschiede. Die Ausübung des Mandats eines Gemeinderatsmitglieds wird durch die Pflicht zum Tragen einer FFP2-Maske nicht beeinträchtigt.

Die Ordnungsgewalt des Vorsitzenden nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GO gilt auch gegenüber Mitgliedern des Gemeinderats, wie gerade Art. 53 Abs. 1 Satz 2 GO zeigt. Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 GO kann der Vorsitzende Mitglieder des Gemeinderats, welche die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, - nur - mit Zustimmung des Gemeinderats von der Sitzung ausschließen. Das bedeutet, dass lediglich die Sanktionsmöglichkeit des Ausschlusses aus der Gemeinderatssitzung durch den ersten Bürgermeister bei fortgesetzter erheblicher Störung der Ordnung begrenzt ist.

Nach Auffassung des Senats beinhaltet diese Ordnungsgewalt des ersten Bürgermeisters auch die Anordnung der Pflicht zum Tragen einer FFP2-Maske nicht nur beim Betreten des Ratsgebäudes und während des Aufenthalts darin, sondern auch während der Sitzung des Gemeinderats. Dies gilt jedenfalls bis zu einem etwaigen anderweitigen Beschluss des Gemeinderats im Rahmen dessen Geschäftsordnungsautonomie (vgl. zum Meinungsstand z.B. OVG Saarlouis, B.v. 19.11.2020 - 2 B 350/20 - BeckRS 2020, 31625; Wilrich, Gesundheitsschutz und

**Ordnungsgewalt in kommunalen Gremien, NVwZ 2021, 131). Es besteht jedenfalls kein rechtlicher Zweifel daran, dass eine solche Pflicht vom ersten Bürgermeister im Einvernehmen mit dem Gemeinderat - oder auch umgekehrt - angeordnet werden kann.**

**Bei der im Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen eine Regelung, die eine solche Pflicht zum Tragen einer FFP2-Maske durch Mitglieder des Gemeinderats auch während Gemeinderatssitzungen anordnet (vgl. BayVerfGH, E.v. 6.5.2021 - Vf. 37-IVa-21 - juris Rn. 41 f. zur Maskenpflicht für Abgeordnete des Bayerischen Landtags während einer Landtagssitzung; BayVGh, B.v. 7.4.2021 - 4 CE 21.601 - juris Rn. 21). Aufgrund der - ohne medizinische Indikation - lediglich geringfügigen Beeinträchtigung durch das Tragen einer FFP2-Maske kann der Ausbreitung des Corona-Virus oder auch einem Wiederaufflammen der Corona-Pandemie durch ein mutiertes Virus auch in Zeiten niedrigerer „Inzidenzen“ in zumutbarer Weise und ohne Beeinträchtigung des Mandats eines Gemeinderatsmitglieds vorgebeugt werden.“**

Auch im Hinblick auf die Testpflicht scheint die Rechtsprechung diesen Grundsätzen weiter zu folgen. So wandte sich ein Stadtratsmitglied einer oberfränkischen Stadt an das Verwaltungsgericht, da es sich gegen die Anordnung der 3G-Regel für die Teilnahme an einer Stadtratssitzung zur Wehr setzen wollte.<sup>1</sup> Hierzu hat das VG Bayreuth in einem Beschluss vom 13. September 2021 ausgeführt:

**„Wie dargestellt ergibt sich aus der in Art. 48 Abs. 1 Satz 1 normierten Teilnahmepflicht an Stadtratssitzungen ein spiegelbildliches Teilnahmerecht an den Sitzungen. Hierzu zählt auch der generell ungehinderte Zugang zu den Sitzungen des einzelnen Stadtratsmitglieds um seiner Teilnahmepflicht nachkommen zu können. Das sich aus der Teilnahmepflicht ergebende Teilnahmerecht eines jeden Gemeinderatsmitglieds besteht jedoch nicht uneingeschränkt. Bereits in Art. 53 Abs. 1 Satz 3 GO hat der Gesetzgeber normiert, dass ein Mitglied des Gemeinderats dann von einer Sitzung ausgeschlossen werden kann, wenn es die Ordnung fortgesetzt erheblich stört. Da ein kompletter Ausschluss eines Gemeinderatsmitglieds bei einer erheblichen Störung der Ordnung einer Sitzung gesetzlich möglich ist, kann erst Recht der Zugang zu einer Sitzung des Gemeinderats bzw. Stadtrats beschränkt werden, wenn dies zur Wahrung der Ordnung erforderlich ist.**

**Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 GO i. V. m. 46 Abs. 1 Satz 1 GO ist der erste Bürgermeister zur Handhabung der Ordnung und zur Ausübung des Hausrechts berechtigt. Der erste Bürgermeister hat im Rahmen seiner Sitzungsleitung einen geordneten, insbesondere ungestörten Ablauf der Gemeinderatssitzung sicherzustellen. Deshalb kann und muss er aufgrund der ihm eingeräumten Ordnungsbefugnis alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um einen ungestörten Beschlussfassung möglich zu machen. Die Ordnungsmaßnahmen können dabei gegen Zuhörer wie gegen Gemeinderatsmitglieder gerichtet sein. Zur Aufrechterhaltung der Ordnung gehört auch, dass vermeidbare Belästigungen, insbesondere gesundheitsgefährdende Einwirkungen während der Sitzung auf Gemeinderatsmitglieder vermieden werden. Das einzelne Gemeinderatsmitglied hat nach Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) einen Anspruch auf körperliche Unversehrtheit. Gemeinderatsmitglieder sind deshalb grundsätzlich während der Gemeinderatssitzung von gesundheitsgefährdenden Einwirkungen zu verschonen (vgl. Wachsmuth in Schulz/Wachsmuth, PkK Bayern, Band 1, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern - Kommentar, Stand Juli 2011, Art. 53 GO Nr. 1.2). In öffentlichen Gemeinderatssitzungen kann es aus Gründen der öffentlichen Ordnung daher gerechtfertigt sein, den aus der Anwesenheit von Zuhörern und Gemeinderatsmitgliedern resultierenden Gesundheitsrisiken für die (nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 GO zur Sitzungsteilnahme verpflichteten) Ratsmitgliedern durch geeignete Vorkehrungen entgegenzuwirken und dadurch eine auch von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre zu schaffen (vgl. BayVGh, B.v. 7.4.2021 - 4 CE 21.601 - juris Rn. 26 m.w.N.).**

**Zu den objektiv bestehenden Risiken, die sich durch Ordnungsmaßnahmen des ersten Bürgermeisters minimieren lassen, gehört in der aktuellen Pandemielage die mögliche Ansteckung mit dem Corona-Virus. Im Landkreis ... steigt die COVID-19 7-Tages-Inzidenz seit Mitte August 2021 wieder deutlich an (vgl. <https://www.corona-inzahlen.de/landkreise/lk%20lichtenfels/>, abgerufen am 13. September 2021). Die von der Antragstellerin insbesondere angegriffene Maßnahme der Zugangsbeschränkung zu den Sitzungen nach der 3-G-Regelung dient als ergänzende Regelung zur angeordneten Maskenpflicht, die nur auf Begegnungs- und Verkehrsflächen und bei der freien Bewegung im Sitzungssaal gilt. Eine Maskenpflicht auf dem Platz gibt es aufgrund der Mindestabstände hingegen nicht. Auch die Aerosolentwicklung und damit ein Ansteckungsrisiko wird durch das Tragen von**

<sup>1</sup> Dass diese Entscheidung bei offensichtlichen Unterstützerinnen und Unterstützern des Stadtratsmitglieds dazu geführt hat, die Tagungshalle zu „erstürmen“, zeigt die Emotionalität des Themas (vgl. Berichterstattung u. a. <https://www.infranken.de/lk/lichtenfels/lichtenfels-corona-de-monstranten-stoeren-stadtratssitzung-erheblich-polizei-muss-eingreifen-art-5291960>).

**Masken nicht gänzlich verhindert. Die ergänzende Regelung der Zugangsbeschränkung nach der 3-G-Regelung dient daher dem Gesundheitsschutz der Gemeinderatsmitglieder und der Zuhörer in der Sitzung als solche. Es soll dadurch vermieden werden, dass sich geimpfte, genesene oder nicht geimpfte Personen insbesondere mit Virus-Mutationen anstecken und so eine Infektionsquelle „Stadtratssitzung“ entsteht, die weitere und Infektionsketten zur Folge hätte. Auch wenn sich die Antragstellerin gesund fühlt und derzeit symptomfrei ist, kann sie Trägerin des COVID-19 Virus sein, sodass es auf das subjektive Befinden einer Person bei einer Teilnahme an einer Stadtratssitzung nicht ankommen darf, sondern diese allein an objektiven Kriterien (3-G-Regelung) festzumachen ist. Ferner wird die Funktionsfähigkeit des Stadtrats aufrechterhalten, da mögliche Quarantäne-Fälle durch eine Zugangsbeschränkung nach der 3-G-Regelung vermieden werden können.**

**Die getroffene Zugangsbeschränkung nach der 3-G-Regelung ist auch verhältnismäßig, da die Antragstellerin als nicht geimpfte oder genesene Person nicht generell von der Sitzung ausgeschlossen wird. Ihr wird lediglich eine Testpflicht auferlegt. Hierbei wird ihr sogar kostenfrei ein Schnelltest zur Verfügung gestellt, welcher vor Ort und daher kurzfristig durchgeführt werden kann. Ihr entstehen daher keine finanziellen Schäden, die sie an einer Ausübung ihres Mandats hindern könnten.“**

Die rechtliche Abwägung zwischen Teilnahmerecht als Zuschauer/-in oder gar als Mitglied eines kommunalen Gremiums und angeordneten Maßnahmen zum Gesundheitsschutz im Hinblick auf die Corona-Pandemie, gestützt auf Art. 53 Abs. 1 GO, scheint momentan deutlich zugunsten der Anwendung von Maskenpflicht und 3G- oder ähnlicher Regeln auszugehen. Eine stetige Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Anordnungen ist allerdings dabei vonnöten. Dass die Pflicht zum Tragen eines Mund-/Nasenschutzes und ggf. die Testpflicht die Rechte von Besucherinnen und Besuchern sowie Ratsmitgliedern nur geringfügig beeinträchtigt (so auch VGH München BeckRS 2021, 16416), darf nicht darüber hinwegsehen, dass auch das Öffentlichkeitsprinzip der kommunalen Sitzungen (Art. 52 GO) und das Teilnahmerecht der demokratisch legitimierten Gremiumsmitglieder (Art. 48 Abs. 1 Satz 1 GO) hohe Güter darstellen. Auch die Akzeptanz der Gesamtbevölkerung hängt von einer angemessenen Anwendung entsprechender Pflichten ab.