

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

Per E-Mail
über die Regierungen
an
Landratsämter
Gemeinden
Verwaltungsgemeinschaften

Bezirke

nachrichtlich

Bayerischer Bezirkstag
Bayerischer Gemeindetag
Bayerischer Landkreistag
Bayerischer Städtetag
Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen B1-1414-11-17	Bearbeiter Herr Els	München 10.12.2020
	Telefon / - Fax 089 2192-4411 / -12614	Zimmer KL1-0336	E-Mail Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de

Sitzungen der Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage, Bezirkstage und ihrer Ausschüsse

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit IMS vom 20. März, 8. April und 7. Mai 2020 (Az. B1-1414-11-17) haben wir Handlungsempfehlungen für die Durchführung von Sitzungen der Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage, Bezirkstage und ihrer Ausschüsse während der Corona-Pandemie herausgegeben.

Mit Blick auf die fortbestehende Pandemielage werden die Handlungsempfehlungen für die Durchführung kommunaler Gremiensitzungen mit diesem Schreiben nachfolgend nochmals zusammenfassend und ergänzend dargestellt. Gleichzeitig verlieren die vorgenannten IMS ihre Gültigkeit.

1. Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung

Sitzungen der nach den Kommunalgesetzen vorgesehenen Gremien sind als Teil der staatlichen Exekutive grundsätzlich vom Anwendungsbereich der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV) ausgenommen.

2. Verkleinerte Besetzung der Gremien; Bildung von Ausschüssen

- a) Wir halten es für zulässig, falls sich die Mitglieder eines Stadtrates, Gemeinderates, Kreistages oder Bezirkstages darauf verständigen, in einer bis zur Grenze der Beschlussfähigkeit nach Art. 47 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO), Art. 41 Abs. 2 der Landkreisordnung (LKrO), Art. 38 Abs. 1 Satz 2 der Bezirksordnung (BezO) verkleinerten Besetzung zu tagen. Mitglieder, die wegen der gegenwärtigen Ansteckungsgefahren entsprechend der Verständigung nicht an den Sitzungen teilnehmen, gelten nach unserem Verständnis als ausreichend entschuldigt im Sinn von Art. 48 Abs. 2 GO, Art. 42 Abs. 2 Satz 1 LKrO, Art. 39 Abs. 2 BezO.
- b) Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage und Bezirkstage können Entscheidungsbefugnisse weiterhin möglichst weitgehend auf einen oder mehrere beschließende Ausschüsse übertragen (vgl. Art. 32 Abs. 2 Satz 1 GO, Art. 29 Abs. 1 Satz 1 LKrO, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BezO).

Es ist sinnvoll und rechtlich zulässig, die coronabedingte Zuständigkeit beschließender Ausschüsse von der Überschreitung eines bestimmten Inzidenzwertes an Corona-Neuinfektionen abhängig zu machen. Um dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Gebot der Rechtssicherheit zu genügen, muss in diesem Fall festgelegt werden, auf welchen Zeitpunkt und auf welche Datenbasis abzustellen ist. Aus praktischen Gründen kommt für den Zeitpunkt insbesondere der Tag der Ladung in Betracht. Als Zahlenbasis können die Veröffentlichungen des Robert Koch-Instituts oder des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit dienen. Die Organzuständigkeit bemisst sich so nach objektiven, für jedes Gremiumsmitglied nachvollziehbaren Gründen.

Zu einer Übertragung genügt grundsätzlich ein Beschluss; eine Regelung in der Geschäftsordnung ist nicht zwingend. Die Übertragung kann jederzeit wieder geändert und auch z.B. ein für die Bewältigung der Corona-Pandemie geschaffener Sonderausschuss aufgelöst werden (vgl. Art. 32 Abs. 5 GO, Art. 29 Abs. 2 LKrO, Art. 28 Abs. 3 BezO).

Die Übertragung der in Art. 32 Abs. 2 Satz 2 GO, Art. 30 LKrO und Art. 29 BezO genannten Aufgaben auf beschließende Ausschüsse ist nach dem Gesetzeswortlaut aber nicht möglich.

Soweit einem beschließenden Ausschuss coronabedingt vorübergehend alle Entscheidungsbefugnisse des Stadt- oder Gemeinderates, Kreistages oder Bezirkstages mit Ausnahme der in Art. 32 Abs. 2 Satz 2 GO, Art. 30 LKrO und Art. 29 BezO genannten Angelegenheiten übertragen werden sollen, halten wir es – ggf. unter zusätzlicher Bezugnahme auf die Aufgabenbeschreibung des Stadt- oder Gemeinderates, Kreistages oder Bezirkstages in der Geschäftsordnung – nicht für zwingend erforderlich, die Angelegenheiten einzeln aufzuführen. Die zulässige Einschränkung folgt in diesem Fall ausnahmsweise daraus, dass die gegenwärtige Aufgabenübertragung keine dauerhafte ist, sondern vom Verlauf der Pandemie abhängt. Spätestens sobald Sitzungen des Stadt- oder Gemeinderates, Kreistages oder Bezirkstages unter Infektionsschutzaspekten generell wieder unproblematisch sind, sind die weitgehenden Aufgabenübertragungen wieder zu beschränken oder aufzuheben.

- c) Daneben kann es mit Blick auf die gegenwärtige Infektionslage im Interesse der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einerseits und des Schutzes der Sitzungsteilnehmer andererseits zu empfehlen sein, bereits zu Beginn des Jahres 2021 Ferienausschüsse i.S.v. Art. 32 Abs. 4 GO zu bilden. Wir gehen davon aus, dass der Landtag erforderlichenfalls den Rechtsrahmen für Ferienausschüsse jedenfalls für das Jahr 2021 an die Umstände der Pandemie anpassen und den Zeitraum, für den ein Ferienausschuss eingesetzt werden kann, bei Bedarf verlängern wird.

Für die Kreistage und Bezirkstage empfiehlt sich zudem eine möglichst weitgehende Aufgabenübertragung auf den Kreis- bzw. Bezirksausschuss

im Rahmen des Kommunalverfassungsrechts (vgl. Art. 26 Satz 2 LKrO, Art. 25 Satz 2 BezO).

Landkreisordnung und Bezirksordnung sehen für die Landkreise und Bezirke keine Ferienausschüsse vor. Dies beruht auf der Annahme, dass Ferienausschüsse wegen der ohnehin zu bildenden Kreis- und Bezirksausschüsse und wegen des für Kreistage und Bezirkstage grundsätzlich weiteren Sitzungsturnus nicht erforderlich sind. Wir halten es jedenfalls während des bayernweit festgestellten Katastrophenfalles allerdings für vertretbar, falls ein Kreistag oder Bezirkstag einen Ferienausschuss in entsprechender Anwendung des Art. 32 Abs. 4 GO bilden will. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden gebeten, dies aufsichtlich nicht zu beanstanden. Wir werden dem Landtag zeitnah zu Beginn des nächsten Jahres vorschlagen, LKrO und BezO entsprechend zu ergänzen.

3. Eilkompetenzen der Oberbürgermeister, ersten Bürgermeister, Landräte und Bezirkstagspräsidenten

Im Übrigen bleiben die Art. 37 Abs. 3 GO, Art. 34 Abs. 3 LKrO und Art 33 Abs. 3 BezO unberührt: Der Oberbürgermeister bzw. erste Bürgermeister trifft anstelle des Stadt- bzw. Gemeinderates oder Ausschusses dringliche Anordnungen und besorgt unaufschiebbare Geschäfte. Gleiches gilt für den Landrat und Bezirkstagspräsidenten. Bei Verhinderung trifft der jeweilige Vertreter erforderliche Eilentscheidungen.

4. Durchführung von Sitzungen kommunaler Gremien

- a) Auch wenn mittlerweile ausreichend valide Erkenntnisse zu Ansteckungswegen und Schutzmaßnahmen vorliegen, sollten Sitzungen der kommunalen Gremien mit Blick auf das aktuelle Infektionsgeschehens nach wie vor auf unverzichtbare, unaufschiebbare Entscheidungen beschränkt werden.
- b) Siehe zur Möglichkeit, in einer bis zur Grenze der Beschlussfähigkeit verkleinerten Besetzung zu tagen, oben Ziffer 2. a).

- c) Die Teilnahme an öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen stellt in Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer Sieben-Tage-Inzidenz größer 200 für die ehrenamtlichen Mitglieder der kommunalen Gremien einen ähnlich gewichtigen und unabweisbaren Grund im Sinne von § 25 Satz 1 Nr. 1 Buchst. h) der 10. BaylFSMV dar.
- d) Dem Interesse an der Vermeidung von Ansteckungen ist bei allen Sitzungen mittels der Sitzungsorganisation Rechnung zu tragen. Hierbei sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zu beachten, das gilt vor allem für die Einhaltung eines ausreichenden Mindestabstands von 1,5 m aller Teilnehmer. Nach Möglichkeit sollten ausreichend große Räumlichkeiten (z. B. Sporthallen, Stadthallen, Messezentren, Konzertsäle) genutzt werden.
- e) Für die Mitglieder kommunaler Gremien ist eine Pflicht zum obligatorischen Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung während der Sitzung im Sitzungsraum nicht abstrakt-generell geregelt.

Allerdings kann eine Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung für alle Sitzungsteilnehmer während der Sitzung im Rahmen der Ausübung des Hausrechts und der Sitzungsordnung durch den Vorsitzenden durch Art. 53 Abs. 1 Satz 1 GO, Art. 47 Abs. 1 Satz 1 LKrO, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BezO zulässig oder sogar geboten sein. Jeder Einzelne hat nach Art. 2 Abs. 2 GG einen Anspruch auf körperliche Unversehrtheit und ist auch während einer Sitzung von gesundheitsgefährdenden Einwirkungen möglichst zu verschonen. Ansatzpunkt im Rahmen des Hausrechts und der Sitzungsordnung ist insoweit nicht der Schutz des jeweiligen Trägers der Maske (für diesen ist der Träger letztlich selbst verantwortlich), sondern der Schutz vor Ansteckung eines Mitgliedes durch andere Mitglieder.

Maßnahmen nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 GO, Art. 47 Abs. 1 Satz 1 LKrO, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BezO sind durch den Vorsitzenden stets im Rahmen pflichtgemäßer Ermessensausübung zu treffen. Die Anordnung einer Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung gegenüber den Gremiumsmitgliedern bedarf demnach einer besonderen Abwägung, da sie deren mitgliedschaftliche Rechte berühren kann. Die Ausübung dieser

Rechte dürfte jedenfalls dann nicht unzumutbar beeinträchtigt sein, wenn andernfalls der gebotene Hygieneabstand von 1,5 Metern objektiv nicht eingehalten werden könnte oder sich aus sonstigen räumlichen oder örtlichen Gegebenheiten die Bedeckung zum Schutz vor Infektionen aufdrängt. Immerhin haben die Gremiumsmitglieder, für die ein Sitzungszwang besteht, als Kehrseite der Teilnahmepflicht einen mitgliedschaftsrechtlichen Anspruch auf körperliche Unversehrtheit.

Sofern jedoch durch die Wahl des Sitzungsortes sichergestellt ist, dass die Mindestabstände unter den Gremiumsmitgliedern jederzeit ohne weiteres eingehalten werden können, dürfte eine Vorgabe zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung während der Sitzung regelmäßig aber nicht erforderlich sein. Gleiches gilt beispielsweise, falls zwischen den Sitzen transparente Trennwände aufgestellt sind, die eine Übertragung von Aerosolen ausreichend hindern. Die Gremienmitglieder können in diesen Fällen jedoch zumindest zum freiwilligen Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung aufgefordert werden.

Dies gilt auch für eine Verpflichtung zum Tragen einer FFP2-Maske. Dieser dürfte es an der nötigen Erforderlichkeit fehlen, wenn dem Gesundheitsschutz der Sitzungsteilnehmer mit Blick auf das örtliche Infektionsgeschehen bereits durch die Wahl eines geeigneten Sitzungsortes und einer Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske oder einer Alltagsmaske ausreichend Rechnung getragen werden kann.

Auf den Begegnungs- und Verkehrsflächen von öffentlichen Gebäuden (z. B. auch auf den Gängen des Rathauses oder im Vorraum des Sitzungsraumes, gilt die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung allerdings auch für Mitglieder der kommunalen Gremien (vgl. derzeit § 24 Abs. 1 Nr. 2 der 10. BayLfSMV).

- f) Für die Sitzungen gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit (Art. 52 Abs. 1 und 2 GO, Art. 46 Abs. 1 und 2 LKrO, Art. 43 Abs. 1 und 2 BezO), soweit nicht Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder berechnigte Ansprüche einzelner entgegenstehen (Art. 52 Abs. 2 GO, Art. 46 Abs. 2 LKrO, Art. 43

Abs. 2 BezO). Diese Ausnahmeregelungen stellen ausschließlich auf etwaige auf den Beratungsgegenstand bezogene Geheimhaltungsinteressen ab. Ein Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit aus infektionsschutzrechtlichen Gründen könnte allenfalls von den Gesundheitsbehörden angeordnet werden.

Die Öffentlichkeit ist auch durch eine bestehende Ausgangsbeschränkung nicht von der Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien ausgeschlossen. Neben der grundsätzlichen Bedeutung der Sitzungsöffentlichkeit spielt auch eine Rolle, dass die Sitzungen nicht häufig stattfinden und sie aktuell auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt werden sollten. Vor diesem Hintergrund ist die Teilnahme an öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien als triftiger Grund im Sinne von § 3 Abs. 1 der 10. BayIfSMV anzusehen. Zudem stellt sie in Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer Sieben-Tage-Inzidenz größer 200 einen ähnlich gewichtigen und unabweisbaren Grund im Sinne von § 25 Satz 1 Nr. 1 Buchst. h) der 10. BayIfSMV dar.

Wie bereits unter Nr. 4 d) angesprochen, ist bei öffentlichen Sitzungen aber dem Interesse an der Vermeidung von Ansteckungen mittels der Sitzungsorganisation Rechnung zu tragen. Hierbei sind die Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zu beachten. Die Einhaltung eines ausreichenden Mindestabstandes von 1,5 m zwischen den Besuchern kann dazu führen, dass abweichend von den normalen Kapazitäten des Sitzungsraums der Zugang von Zuhörern zahlenmäßig beschränkt werden muss. Gegebenenfalls ist die Nutzung alternativer, größerer Räumlichkeiten (z. B. Sporthalle) in Erwägung zu ziehen. Weiter kann Personen, die erkrankt oder von infektionsschutzrechtlichen Anordnungen oder Quarantäne-Empfehlungen betroffen sind, der Zugang bereits aus diesem Grund verwehrt werden.

Der Zuhörerbereich des Sitzungssaales ist als Begegnungsfläche im Sinne des (derzeit) § 24 Abs. 1 Nr. 2 der 10. BayIfSMV anzusehen. Für die Zuhörer gilt somit auch während der Sitzung grundsätzlich die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung.

5. Virtuelle Sitzungen

- a) Ausschließlich virtuelle Sitzungen sind mit dem Sitzungszwang und den Anforderungen an die Beschlussfähigkeit nicht vereinbar. Zudem steht diesen der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit entgegen.

Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage, Bezirkstage und ihre Ausschüsse sind beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist (vgl. Art. 47 Abs. 2 GO, Art. 41 Abs. 2 LKrO, Art. 38 Abs. 2 Satz 2 BezO). „Anwesend“ wird dabei allgemein als „körperlich anwesend“ verstanden. Dies schließt es aber nicht aus, einzelne Mitglieder audiovisuell zur Sitzung zuzuschalten; sie können aber an Abstimmungen nicht teilnehmen, da sie im Rechtssinn nicht als „anwesend“ gelten.

- b) Eine ergänzende Übertragung einer öffentlichen Sitzung per Livestream ist bei Beachtung der datenschutzrechtlichen Mindestvoraussetzungen (insbesondere Einwilligungsvorbehalt zugunsten der Mitglieder der kommunalen Kollegialorgane und – falls sie im Bild erfasst werden – auch der Zuhörer) grundsätzlich möglich.

6. Fraktionssitzungen

Wie die Sitzungen der kommunalen Gremien unterfallen auch Fraktionssitzungen auf kommunaler Ebene nicht der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung.

Fraktionen sind zwar als frei gebildete Personenvereinigungen keine Organe der Kommunen und werden im bayerischen Kommunalrecht auch nicht ausdrücklich als Teil der kommunalen Gremien bezeichnet. Gleichwohl erkennt die Rechtsprechung an, dass Fraktionen eine wesentliche Funktion im Rahmen des Willensbildungsprozesses und der Entscheidungsfindung in den Stadt- und Gemeinderäten, Kreistagen und Bezirkstagen zukommt. Die Vorbereitungen der Fraktionen erleichtern die sachgerechte Arbeit in diesen Gremien und tragen zu deren Entlastung bei. Diese tragen dadurch gerade auch in Zeiten der Corona-Pandemie entscheidend dazu bei, dass die Handlungsfähigkeit der kommunalen Stellen weiterhin sichergestellt ist. Dies erfordert es, dass

auch in der derzeitigen Situation die Fraktionstätigkeit weiterhin ausgeübt werden kann.

Allerdings sollten auch Fraktionssitzungen nach wie vor auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt bleiben. Werden Fraktionssitzungen durchgeführt, ist dem Interesse der Vermeidung von Ansteckungen organisatorisch Rechnung zu tragen. Hierbei sind die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zu beachten.

Zudem unterliegen Fraktionsbesprechungen anders als Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage und Bezirkstage sowie ihre Ausschüsse weder einem Sitzungszwang noch dem Öffentlichkeitsgrundsatz. Sie können also grundsätzlich in jedweder denkbaren Form durchgeführt werden, ohne sich dazu in der Regel persönlich treffen und in einer öffentlichen Sitzung tagen zu müssen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Welsch
Ministerialrat