

STADTVERWALTUNG FÜRSTENFELDBRUCK

Beschlussvorlage Nr. 2391/2021

19. öffentliche und nichtöffentliche Sitzung des Stadtrates

Betreff/Sach-antragsnr.		SA-Nr. 043/2020-2026; Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung zur Ermöglichung von Hybridsitzungen und Livestream; Beschluss				
TOP - Nr.			Vorlagenstatus		öffentlich	
AZ:		1-0241/ tr	Erstelldatum		25.03.2021	
Verfasser		Klehr, Roland	Zuständiges Amt		Amt 1	
Sachgebiet		10 Allgemeine Verwaltung	Abzeichnung OB: Abzeichnung 2./ 3. Bgm:			
Beratungsfolge			Zuständigkeit		Datum	Ö-Status
1	Haupt- und Finanzausschuss		Vorberatung		13.07.2021	Ö
2	Stadtrat		Entscheidung		27.07.2021	Ö

Anlagen:	Anlage 1: Stellungnahme Städtetag Anlage 2: Landtag virtuelle Sitzungen Anlage 3: IMS v. 16.03.2021 Gesetz zur Änderung GO u.a. Anlage 4: gvbl-2021-05 Anlage 5: BSI Virtuelle Versammlungen Anlage 6: SA-Nr. 043, Antrag auf Änderung der GeschO zur Ermöglichung von Hybridsitzungen Anlage 7: E-Mail Antrag Sitzungsteilnahme per Ton-Bild-Übertragung Anlage 8: Entwurf Satzung zur Änderung der Satzung Geschäftsordnung für den Stadtrat Anlage 9: IMS v. 29.04.2021
----------	--

Beschlussvorschlag der Antragstellerin:

Der Stadtrat beschließt, die Geschäftsordnung in auf Basis von Art. 47a der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) um die Möglichkeit zur Sitzungsteilnahme per Ton-Bild-Übertragung bis 31.12.2022 zu erweitern.

Für die Teilnahme per Ton-Bild-Übertragung gelten die in Art. 47a GO genannten Einschränkungen:

- keine Teilnahme an Wahlen (Art. 47a GO, Absatz 1 Satz 5)
- keine Beratung von Gegenständen, die gemäß Art. 56a GO, Absatz 1 Satz 2, oder Art. 56a GO, Absatz 2, der Geheimhaltung unterliegen (Art. 47a GO Absatz 2)
- Stadtratsmitglieder müssen für eine Teilnahme per Ton-Bild-Übertragung an nicht-öffentlichen Sitzungen sicherstellen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen werden kann (Art. 47a GO, Absatz 5)

Die Geschäftsordnung wird dazu um einen zusätzlichen Paragraph 23a ergänzt. Als Beispiel dient der entsprechende neue Paragraph in der Ickinger Geschäftsordnung (Anlage 2 des Sachantrages).

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

1. Der Stadtrat beschließt, die Geschäftsordnung auf Basis von Art. 47a der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) um die Möglichkeit zur Sitzungsteilnahme anlassbezogen in besonderen Situationen oder Lagen per Ton-Bild-Übertragung um einen Paragraph 24a, befristet bis 31.12.2022 zu erweitern. Hierfür ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.
2. Der Geltungsbereich umfasst nur öffentliche Sitzungen des gesamten Stadtrats; nicht jedoch Sitzungen vorberatender oder beschließender Ausschüsse.
3. Der Stadtrat nimmt keine zahlen- und/oder quotenmäßige Begrenzung für die Teilnahme an Hybridsitzungen vor. Weder werden Auswahlkriterien festgelegt (z.B. Reihenfolge der vorherigen Anmeldung, oder Losverfahren), noch erfolgt eine Aufteilung nach Kontingenten gem. Spiegelbildlichkeit nach Fraktionen/Gruppen.
4. Die Stadt Fürstenfeldbruck stellt die technischen Voraussetzungen in Form einer technischen Plattform zur Verfügung; und gewährleistet dabei die Einhaltung der Anforderungen insbesondere nach der DSGVO und dem BayDSG (beispielsweise im Zuge der externen Vergabe durch einen Vertrag zur Auftragsdatenverarbeitung).
5. Zuschaltungsmöglichkeiten für bestimmte Beratungsgegenstände (Grundstücksangelegenheiten, Auftragsvergaben, Planverfahren) sind ausgeschlossen.
6. Der Vorsitzende addiert beim Vorgang der Beschlussfassung die durch Handheben abstimmenden Gemeinderatsmitglieder am Bildschirm zu den physisch im Tagungsraum anwesenden Gemeinderatsmitgliedern (Zugeschaltete auf der Leinwand + die im Sitzungssaal Anwesenden).
7. In Bezug auf die Umsetzung des **Livestreaming** erfolgen folgende Ergänzungen der Geschäftsordnung:
 - a) § 24 Abs. 2 wird ergänzt: 5Liveübertragungen und die Aufzeichnung öffentlicher Sitzungen des Stadtrates im Internet werden für eine Testphase von zwei Jahren zugelassen. 6Die gestreamten Sitzungsinhalte dürfen maximal für 14 Tage in einer Mediathek bereitgestellt werden, und sind hiernach unverzüglich zu löschen.
 - b) § 32 Abs. 4 erhält folgende Fassung: ...
1 Die Redner/-innen sprechen **grundsätzlich** von ihrem Platz aus; ...
8. Der Stadtrat beschließt den Entwurf der Satzung zur Änderung der Geschäftsordnung der Stadt Fürstenfeldbruck vom 01.05.2020 (Anlage 8) als Satzung mit den heute diskutierten und beschlossenen Änderungen.

Referent/in		Zierl, Dr. / ÖDP	Ja/Nein/Kenntnis	
Referent/in			Ja/Nein/Kenntnis	
Referent/in			Ja/Nein/Kenntnis	
Referent/in			Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat			Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat			Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat			Ja/Nein/Kenntnis	
Beirat			Ja/Nein/Kenntnis	
Klimarelevanz				
Umweltauswirkungen				
Finanzielle Auswirkungen			Ja	
Haushaltsmittel stehen zur Verfügung			Nein	€
Aufwand/Ertrag lt. Beschlussvorschlag			unbekan	€
Aufwand/Ertrag der Gesamtmaßnahme				€
Folgekosten				€

Sachvortrag:**Begründung der Antragsteller:**

Am 26.1.21 hat der Stadtrat mit großer Mehrheit beschlossen, die zuständigen Stellen im Freistaat aufzufordern, die Gemeindeordnung dahingehend zu erweitern, dass Stadtratsmitglieder an Sitzungen nicht nur im Sitzungssaal, sondern auch per Video-Konferenz-Technik teilnehmen können. Das war bislang nicht erlaubt.

Schneller als gedacht hat der Landtag die Gemeindeordnung um den Artikel 47a (Anlage 1) ergänzt und den Kommunen den Ball zugespielt: „Gemeinderatsmitglieder können an den Sitzungen des Gemeinderats mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat“.

Artikel 47a lässt den Kommunen Spielraum in der Ausgestaltung: Es können sich einzelne Stadtratsmitglieder online zuschalten oder alle, nur der bzw. die (Ober-) Bürgermeister*in muss zwingend im Sitzungssaal anwesend sein, damit dort auch Leute ohne Internet die Sitzungen verfolgen können („Hybridsitzung“).

Erste Gemeinden haben ihre Geschäftsordnung bereits angepasst, beispielsweise Icking (Anlage 2 des Sachantrags).

In der Gesetzesbegründung (Anlage 3) wird nicht nur auf die Pandemie-Situation verwiesen, sondern auch explizit das Ziel betont, mit der Möglichkeit zur Teilnahme mittels Ton-Bild-Übertragung „die Vereinbarkeit des kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern“.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Corona-Pandemie stellt das ganze Land nach wie vor vor große Herausforderungen. Nach einer vorübergehenden Stabilisierung der Infektionslage auf niedrigem Niveau in den Sommermonaten 2020 hat sich diese gegen Ende des Jahres 2020 wieder deutlich verschlechtert. Auch wenn mittlerweile Impfstoffe entwickelt sind, ist mit einer Impfung eines ausreichend großen Teils der Bevölkerung kurzfristig nicht zu rechnen. Es besteht wissenschaftlicher Konsens, dass sich die Pandemielage auch deshalb erst frühestens zur zweiten Jahreshälfte 2021 wesentlich entspannen dürfte.

Die Kommunen leisten als Teil der staatlichen Exekutive seit Beginn der Pandemie einen entscheidenden Beitrag bei der Bewältigung der mit der Pandemie verbundenen Herausforderungen. Die Aufrechterhaltung und Sicherstellung ihrer Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit ist somit von entscheidender Bedeutung für eine weiterhin erfolgreiche Bewältigung der Krise.

Das Jahr 2020 hat gezeigt, dass die bestehenden Regelungen der Kommunalgesetze den Kommunen zwar grundsätzlich Handlungsmöglichkeiten bieten, um auch in einer Krisensituation wie der Corona-Pandemie handlungs- und entscheidungsfähig zu bleiben.

Vor dem Hintergrund der letzten Wochen und Monate wurde allerdings klar, dass die bestehenden Handlungsoptionen mitunter an ihre Grenzen stoßen. Insbesondere können auf Basis der bestehenden Gesetzeslage nicht alle denkbaren und sinnvollen Handlungsoptionen genutzt werden, die ein Infektionsrisiko weiter verringern können.

Die nunmehr in der Gemeindeordnung ermöglichte Option der (mehrmaligen unterjährigen) Einrichtung eines Ferienausschusses bis Ende 2021 sollte nicht in Betracht gezogen werden. In seiner Sitzung am 15. Dezember 2020 hat der Stadtrat die Einrichtung eines "Sonderausschusses Corona-Pandemie" (SoCoPa) beschlossen.

Der Sonderausschuss Corona-Pandemie (SoCoPa) kann in Zeiten, in denen aufgrund einer für die Stadt Fürstenfeldbruck besonders gesundheitlich bedrohlichen Situation durch die Corona-Pandemie, der Stadtrat nicht oder nur unter erhöhten Risikobedingungen in seiner Gesamtstärke zusammentreten kann, als SoCoPa vom/von der Oberbürgermeister/in an Stelle des Stadtrates und der Ausschüsse einberufen werden.

Durch den SoCoPa soll die Handlungsfähigkeit der Stadt auch in einer von Risiken für Personenzusammenkünfte geprägten Phase gewährleistet werden. Er besteht aus dem/der Vorsitzenden und 22 ehrenamtlichen Stadtratsmitgliedern. Damit ist bereits jetzt grundsätzlich dem Umstand Rechnung getragen, die Anzahl verpflichtend Anwesender zu reduzieren.

Mit Beschluss vom 23. Februar 2021 hat der Stadtrat die Implementierung eines Livestream für seine Sitzungen beschlossen. Im Zuge der Ausschreibung wurde die Option „Hybridsitzungen“ mit anzubieten aufgefordert. Aufgrund der aktuellen Pandemie-Lage finden diese Sitzungen nicht im Sitzungssaal des Rathauses, sondern in Räumlichkeiten des Veranstaltungsforums statt. Eine technische Einrichtung dort würde zusätzliche Kosten produzieren; insofern ist die Verwaltung dabei, die Möglichkeiten im seit 23. Februar 2021 wieder nutzbaren Großen Sitzungssaal des Rathauses zu eruieren. Aktuell fanden dort wieder die Sitzungen der Ausschüsse statt; ab der zweiten Jahreshälfte 2021 eventuell je nach Infektionsgeschehen auch wieder Sitzungen des Stadtrates. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte die technische Eröffnung des Livestreams umgesetzt sein; so dass nicht nur dem Öffentlichkeitsgrundsatz (im Sitzungssaal), sondern auch virtuell besser Rechnung getragen werden kann.

Jüngst hat der Bayerische Landtag einen Gesetzentwurf zur Änderung der Bayerischen Gemeindeordnung eingebracht; und mittlerweile beschlossen. Nach Art. 47 wird folgender Art. 47a eingefügt:

Art. 47a

Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung

(1) 1Gemeinderatsmitglieder können an den Sitzungen des Gemeinderats mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. 2Der Beschluss bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats. 3Zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder gelten in diesem Fall als anwesend im Sinn von Art. 47 Abs. 2. 4Der Gemeinderat kann die Anzahl der in einer Sitzung zuschaltbaren Gemeinderatsmitglieder in der Geschäftsordnung zahlen- oder quotenmäßig begrenzen. 5Er kann die Zuschaltmöglichkeit auch von weiteren Voraussetzungen abhängig machen, insbesondere von einer Verhinderung an der Teilnahme im Sitzungssaal. 6Bei einer Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung ist eine Teilnahme an Wahlen nicht möglich.

(2) Die Möglichkeit einer Sitzungsteilnahme mittels Ton-Bild-Übertragung ist ausgeschlossen, soweit die Sitzung als solche oder Beratungsgegenstände nach Art. 56a

Abs. 1 Satz 1 geheim zu halten sind oder nach den gemäß Art. 56a Abs. 2 zu beachtenden Verwaltungsvorschriften und Richtlinien der Geheimhaltung unterliegen.

(3) 1Der erste Bürgermeister und die Gemeinderatsmitglieder müssen sich in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. 2In öffentlichen Sitzungen müssen per Ton-Bild-Übertragung teilnehmende Gemeinderatsmitglieder zudem für die im Sitzungssaal anwesende Öffentlichkeit entsprechend wahrnehmbar sein. 3Für die Zwecke der Sätze 1 und 2 ist die Übertragung von Bild und Ton der an der Sitzung teilnehmenden Personen unabhängig davon zulässig, ob sie in die Übertragung einwilligen.

(4) 1Die Gemeinde hat dafür Sorge zu tragen, dass in ihrem Verantwortungsbereich die technischen Voraussetzungen für eine Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung während der Sitzung durchgehend bestehen. 2Ist dies nicht der Fall oder steht nicht fest, ob eine Nichtzuschaltung in den Verantwortungsbereich der Gemeindeverwaltung oder des Gemeinderatsmitglieds fällt, darf die Sitzung nicht beginnen oder ist sie unverzüglich zu unterbrechen. 3Ein Verstoß ist unbeachtlich, falls die zunächst nicht zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder rügelos an der Beschlussfassung teilnehmen. 4Kommt eine Zuschaltung aus Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegen, nicht zu Stande oder wird sie unterbrochen, hat dies keine Auswirkung auf die Wirksamkeit eines ohne das betroffene Gemeinderatsmitglied gefassten Beschlusses. 5Soweit sich eine Gemeinde darauf beschränkt, die Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung zur Verfügung zu stellen, und entweder mindestens ein Gemeinderatsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht, wird vermutet, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmitglieds nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt.

(5) 1Lässt eine Gemeinde eine Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung bei nichtöffentlichen Sitzungen zu, haben die zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder dafür Sorge zu tragen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen werden kann. 2 Art. 20 Abs. 4 Satz 1 gilt entsprechend.

Erläuterungen:

Vorerst bis Ende 2022 befristet – wird in der Gemeindeordnung die gesetzliche Grundlage für eine audiovisuelle Sitzungsteilnahme geschaffen. Die Gemeinden können es zulassen, dass Gremienmitglieder auf diesem Wege an Sitzungen teilnehmen können. Sie **können** insoweit 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 gesetzliche Ermächtigung beschränkt sich dabei nicht nur auf öffentliche Sitzungen, sondern umfasst 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** (= physische Anwesenheitspflicht) zuschalten können. Das Gesetz lässt damit **keine rein virtuellen Sitzungen** zu, sondern allein sog. Hybridsitzungen. Die Öffentlichkeit ist nicht nur zu Gunsten netzaffiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, die z. B. einem zusätzlich angebotenen Livestream der Sitzung folgen wollen, sondern gerade auch anderen.

Der Bedeutung des verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrechts entsprechend, erhalten die Kommunen damit die Möglichkeit, weitgehend frei entscheiden zu können, **ob und wie weit sie von dieser Ermächtigung Gebrauch machen wollen**. Ob sich Mitglieder tatsächlich audiovisuell zuschalten können, können die kommunalen Verwaltungen aber nur teilweise gewährleisten, nämlich soweit sie hierfür Zuschaltmöglichkeiten eröffnen. Insbesondere haben es die Verwaltungen nicht in der Hand, ob ein Mitglied die technischen Voraussetzungen zu einer Zuschaltung hat und diese auch einsetzen kann und will. Das Gesetz muss daher auch eine Abwägung vornehmen, wofür eine Verwaltung verantwortlich ist und was in der Eigenverantwortung der Gremienmitglieder liegt – und dies auch hinsichtlich etwaiger Fehlerfolgen.

Der Gemeinderat ist nur dann beschlussfähig, wenn **die Mehrheit der Mitglieder körperlich oder durch Zuschaltung anwesend** ist. Die Zulassung erfordert eine Regelung durch den Gemeinderat in der Geschäftsordnung. Diese auf Dauer angelegte Regelung wird für das Jahr 2021 durch eine **pandemiebedingte Ausnahme** ergänzt: Nach Art. 120b Abs. 4 GO **genügt** für die Zulassung für Sitzungen im Hybridformat, die **vor dem 1. Januar 2022 stattfinden**, ein **Beschluss des Gemeinderats**. Da diese Entscheidung aber gleichwohl weitreichende Änderungen der bisherigen Entscheidungsabläufe bedeutet, muss der Beschluss mit einer **Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder** des Gemeinderats (also einschließlich des ersten Bürgermeisters) gefasst werden. Sollen auch **ab dem 1. Januar 2022** audiovisuelle Zuschaltungen möglich sein, bedarf es hierzu dann einer **Regelung in der Geschäftsordnung**.

Abschließend wird bereits im Gesetzentwurf festgestellt, dass die Kommunen zur Einrichtung virtueller Sitzungen (und damit ihrer technischen und finanziellen Voraussetzungen/Folgen) nicht verpflichtet sind; womit sich der Gesetzgeber etwaiger Verpflichtungen nach dem Konnexitätsprinzip bereits in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens entzieht.

Die Verwaltung kann bei der gegenwärtigen Pandemielage keinen dringenden Regelungsbedarf erkennen, zumal in den nächsten Monaten durch die Impfungen größere Teile der Bevölkerung geschützt sein werden. Indes kann niemand vorhersagen, ob nicht weitere Mutationen von Sars-CoV-2 zu einer erneuten Verschlechterung der Pandemielage führen. Insoweit kann es sinnvoll sein, vorsorglich die Zuschaltung zuzulassen.

Die Verwaltung hatte bereits weit im Vorfeld des Sachantrags aus dem Entwurf der Gesetzesvorlage (Bay. Landtag; 03.02.2021 Drucksache 18/13024) einen Sachvortrag gefertigt. Nachdem nun der finale Gesetzestext vorliegt, und mittlerweile auch die gesonderten Anwendungshinweise zu Hybridsitzungen mit rechtlichen, exekutiven und technischen Aspekte durch das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration nachgereicht wurden (wenngleich die von den Kommunalen Spitzenverbänden angekündigte und mit dem StMI abgestimmte Formulierungshilfe für eine Geschäftsordnungsregelung zu Hybridsitzungen immer noch aussteht), wird die Angelegenheit dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt.