



Verband Baden-Württembergischer Bürgermeister und Bürgermeisterinnen e.V.  
Geschäftsstelle: Neuenbürger Str. 27 - 76228 Karlsruhe

Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und  
Kommunen Baden-Württemberg  
Willy-Brandt-Straße 41  
70173 Stuttgart

Per E-Mail: [poststelle@im.bwl.de](mailto:poststelle@im.bwl.de)  
Cc: [Stefan.Hoeborn@im.bwl.de](mailto:Stefan.Hoeborn@im.bwl.de)

12. Februar 2025

## **Stellungnahme des Verbands Baden-Württembergischer Bürgermeister und Bürgermeisterinnen e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften**

Sehr geehrte Frau Dr. Müller,  
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Möglichkeit, zu dem o.g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, von der wir im Folgenden gerne Gebrauch machen.

### **1. Vorbemerkungen**

Aus Sicht der baden-württembergischen Bürgermeisterin und Bürgermeister hat sich die unter den krisenhaften Bedingungen der Corona-Pandemie etablierte Möglichkeit digitaler bzw. hybrider Sitzungen grundsätzlich bewährt. Gleichwohl entsprach diese Art der Sitzungen auch während der Pandemie erkennbar nicht der Präferenz der breiten Mehrheit der Mandatsträger, da der weit überwiegende Teil der Gemeinderäte trotz der Infektionsrisiken an Präsenzsitzungen festgehalten hat.

Empirisch erweisen sich gerade auch noch solche Eigenschaften der Präsenzsitzungen als wertvoll, die bislang eher als deren Nachteile angesehen wurden. Die Teilnahme an Präsenzsitzungen ist verbunden mit der Einschränkung von Flexibilität. Man ist zu bestimmten Zeiten auf die Anwesenheit an einem Ort festgelegt. Es ist notwendig, sich verbindlich und mit einer gewissen Ausschließlichkeit dem zuzuwenden, was gemeinsam als Gegenstand behandelt wird, und den Personen, die sich daran beteiligen. Wo liegt also der Vorteil des Präsenzformats? Nur in ihm kann eine selbstverständliche Befangenheit in den je eigenen Positionen und Perspektiven überwunden werden. Differenzen zwischen Wahrnehmungsweisen werden wahrnehmbar. Zudem kann man aufgrund der zeitlichen und räumlichen Festlegungen den Anforderungen ständiger medialer Erreichbarkeit entkommen und sich vorübergehend ganz auf eine Sache konzentrieren.

Auch und gerade kommunale Demokratie lebt von der lebendigen Auseinandersetzung vor Ort, Auge in Auge, Argument für Argument. Und das funktioniert nur, wenn man auch körperlich dabei ist. Diese wechselseitige, oft spontane Interaktion der Mandatsträger/-innen in einer Gemeinderatssitzung ist eine spezielle Qualität dieses Formats, auch und insbesondere für die ebenfalls in Präsenz teilnehmenden Zuhörer/-innen.

**Eine Möglichkeit der Abkehr vom Prinzip der Präsenzsitzung berührt damit auch den Wesenskern der politischen Willensbildung in den Hauptorganen der Kommunen.**



## **2. Das begrüßenswerte Ziel der leichteren Vereinbarkeit von Mandat und Familie bzw. Beruf kann auch unter Beibehaltung des Präsenzprinzips erreicht werden!**

Unbestritten sind die Vorteile einer digitalen/hybriden Teilnahme an Gemeinderatssitzungen, wenn einer Teilnahme in Präsenz Umstände, wie zum Beispiel Krankheit, zeitweise beruflicher Abwesenheit, Betreuung von Kindern oder pflegebedürftiger Angehöriger etc. entgegenstehen. Sicherlich kann in derartigen Fällen die Technik auch die Vereinbarkeit eines kommunalpolitischen Mandats mit familiären Verpflichtungen erleichtern.

Aus Sicht unseres Verbandes kann diese grundsätzlich begrüßenswerte Zielsetzung auch unter Beibehaltung des Prinzips der Präsenzsitzung verfolgt werden. Hier wäre aus unserer Sicht ein Recht des Mandatsträgers auf digitale Sitzungsteilnahme für Situationen, die eine persönliche Präsenz nicht zulassen, ein Weg, am Regelfall der Präsenzsitzung festzuhalten und dennoch die gewünschte Vereinbarkeit zu verbessern.

Ist es nach bisheriger Rechtslage bei Präsenzsitzungen Aufgabe des Bürgermeisters als Vorsitzender des Gemeinderates, den Sitzungsort festzulegen, wäre es weiter vorstellbar, auch die Durchführung einer digitalen/hybriden Sitzung im übertragenen Sinn als Festlegung des Ortes zu verstehen und damit unter Beibehaltung des Regelprinzips Gestaltungsräume zu schaffen, innerhalb derer auch die Eignung der zur Beratung anstehenden Sachverhalte für digitale Sitzungen im Einzelfall berücksichtigt werden kann. Die im Gesetzentwurf vorgesehene allgemeine Definition begründeter Einzelfälle in der Hauptsatzung, bei denen keine digitale Sitzung stattfinden darf, erscheint dagegen starr.

## **3. Erhebliche Veränderungen bedürfen großer Mehrheiten!**

Der vorliegende Gesetzentwurf eröffnet die Möglichkeit der Abkehr vom bisherigen Regelfall der Präsenzsitzung hin zum Ausnahmefall, wenn dies mit einer für die Änderung der Hauptsatzung notwendigen Mehrheit des Gemeinderates beschlossen wird.

Eine solche Entscheidung greift, weil die unterlegene Minderheit dadurch mindestens zur Duldung einer von ihren Vorstellungen abweichenden Mandatsausübung gezwungen wird, in deren Rechte ein und führt zu Veränderungen des bisherigen Sitzungsbetriebs und der Außenwahrnehmung der Arbeit des kommunalen Hauptorgans im Rahmen seiner öffentlichen Sitzungen.

Da kein Gemeinderatsmitglied (außer dem/der Vorsitzenden) in diesem Fall weiterhin an die Präsenzpflicht gebunden ist, sind auch außerhalb von Not- und Krisenzeiten öffentliche Sitzungen vorstellbar, bei denen außer dem/der Vorsitzenden und der Bürgerschaft niemand mehr körperlich anwesend sind. Es ist naheliegend, dass dies von Besucherinnen und Besuchern von Gemeinderatssitzungen be- und entfremdend wahrgenommen wird.

**Vor dem Hintergrund dieser massiven Veränderung, sollte anstelle der im Gesetzentwurf vorgesehenen qualifizierten Hauptsatzungsmehrheit eine 2/3-Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates für die Zulassung digitaler Sitzungsteilnahmen gefordert werden.**

## **4. Die Nichtöffentlichkeit digitaler Sitzungen kann von der/dem Vorsitzenden nicht sichergestellt werden!**

Erheblichen Bedenken begegnet die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, durch Hauptsatzungsregelung **auch für nichtöffentliche** Sitzungen eine digitale Teilnahme zu ermöglichen. Natürlich besteht auch bei Präsenzsitzungen die Möglichkeit des Missbrauchs, indem Teilnehmer/-innen aus nichtöffentlichen Sitzungen berichten und/oder Inhalte von Vorlagen verbreiten.



Diese Problemlage wird jedoch deutlich erweitert, indem durch die digitale Teilnahme z.B. die Möglichkeit eröffnet wird, **auch den Verlauf der nichtöffentlichen Beratungen samt aller Wortbeiträge der Teilnehmer/-innen** digital aufzuzeichnen und auf diesem Wege unkontrollierbar an Dritte zu verteilen.

Dieses Risiko eines Missbrauchs bei Sachverhalten, die aus gutem Grund nichtöffentlich behandelt werden müssen, muss gegenüber den Zielen, die mit dieser Gesetzesänderung verfolgt werden, abgewogen werden.

Der/die Bürgermeister/-in verfügt über keine technische oder tatsächliche Möglichkeit, einen derartigen Missbrauch zu erkennen und ist damit regelmäßig auch nicht in der Lage, diesen durch Ordnungsmaßnahmen zu verhindern.

Nachdem eine persönliche Zurechnung derartiger Regelverstöße im digitalen Raum von den Betroffenen regelmäßig nicht vorgenommen werden kann, wird die Verantwortlichkeit dem/der für den ordentlichen Sitzungsbetrieb verantwortlichen Vorsitzenden zugerechnet werden, der/die diese jedoch nicht sicherstellen können.

Insoweit erscheint die in § 16 (3) GemO bisher verankerten Sanktionsmöglichkeiten (Ordnungsgeld von max. 1000 €) mit Blick auf die möglichen Folgen einer Verbreitung geschützter Daten in der digitalen Welt nicht mehr angemessen.

#### **5. Auswirkungen digitaler Sitzungen auf die Sitzungsleitung und das Ordnungsrecht des/der Vorsitzenden:**

Die Leitung von hybriden Sitzungen erhöht die Anforderungen an den/die Bürgermeisterin/-in, da bei der Festlegung der Reihenfolge der Redner sowohl die körperlich anwesenden Teilnehmer/-innen als auch die digital zugeschalteten im Blick behalten werden müssen.

Hinzu kommt, dass der/die Vorsitzende permanent beobachten muss, ob technische Störungen vorliegen, die eine gegenseitige optische und akustische Wahrnehmbarkeit verhindern. In diesem Fall muss im Interesse der Beschlussfähigkeit die laufende Sitzung unterbrochen werden, bis die Ursache der Störung festgestellt und zugeordnet werden kann.

Zwar regelt der Gesetzentwurf entschlossen die Frage der Zuordnung möglicher technischer Probleme. Unterschätzt wirkt jedoch die faktische Problematik der Auseinandersetzung mit Mandatsträger/-innen während einer laufenden Sitzung über die Frage, wessen Verantwortungsbereich eine Störung tatsächlich zuzurechnen ist und der Auswirkung auf den ordnungsgemäßen Verlauf von Sitzungen.

Da digital zugeschaltete Teilnehmer/-innen zudem selbst entscheiden können, welchen Ort und damit akustisch/optischen Hintergrund sie für die Übertragung auf den Bildschirm im Sitzungsraum wählen, sind Auswirkungen auf die Sitzungsordnung möglich, die dem Einfluss der Sitzungsleitung entzogen sind.

Insoweit bedarf es ergänzender bzw. klarstellender Regelungen im Hinblick auf die in § 36 (1) Satz 2 GemO enthaltene Regelung, wonach der/die Bürgermeister/-in die Ordnung handhabt und das Hausrecht ausübt. Indem Sitzungsteilnehmer/-innen z.B. durch die mit ihrer bildlichen und für alle anderen Teilnehmern sichtbaren Darstellung Störungen verursachen, muss das Ordnungsrecht auch auf Sachverhalte bzw. Verhaltensweisen erstreckt werden, die außerhalb des eigentlichen Sitzungssaales liegen.



## **6. Zulässigkeit von Film- und Tonaufnahmen von Sitzungen des Gemeinderates (§ 35 (3) GemO)**

Grundsätzlich ist die Ermöglichung dieser Form der Aufnahme von Sitzungen in Bild und Ton und deren Aussendung durch die Gemeinde selbst durch Hauptsatzungsregelung sinnvoll. Soweit es jedoch der Bevölkerung ermöglicht werden soll, den Verlauf von Sitzungen digital mitzuverfolgen bzw. nachzuvollziehen, ist es jedoch problematisch, wenn die Aufzeichnung bzw. Sendung der fachlichen Beiträge von Verwaltungsmitarbeitern, Gutachtern oder sachkundigen Einwohnern auch künftig von deren datenschutzrechtlicher Zustimmung im Einzelfall abhängen, obwohl diese Beiträge für das Verständnis der Beratungen und Diskussionen des Gemeinderates oft essentiell sind.

Derartige Hindernisse machen zudem die Aufnahme und Bearbeitung der Aufzeichnungen aufwändig.

Insoweit bitten wir darum, auch die im Sitzungsverlauf geäußerten Beiträge der genannten Personen ebenfalls von der Notwendigkeit der datenschutzrechtlichen Zustimmung auszunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Makurath  
Präsident