

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 Bezirketag
Bayerischer Gemeindetag
Bayerischer Städtetag
Bayerischer Landkreistag
Bayerischer kommunaler Prüfungsverband

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen B1-1414-11-17	Bearbeiter Herr Weißmüller	München 16.03.2021
	Telefon / - Fax 089 2192-4414 / -14414	Zimmer KL1-0335	E-Mail Sachgebiet-B1@stmi.bayern.de

Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie

Anlagen

GVBl. 2021, S. 74
Gesetzentwurf LT-Drucksache 18/13024
Änderungsantrag LT-Drucksache 18/13927

Sehr geehrte Damen und Herren,

das am 4. März beschlossene Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde heute im GVBl. veröffentlicht. Es tritt grundsätzlich am 17. März, in Teilen rückwirkend zum 1. Januar bzw. 12. Februar 2021 in Kraft.

Anbei übersenden wir den Auszug aus dem GVBl. vom 16. März 2021. Zudem fügen wir den Gesetzentwurf LT-Drs. 18/13024 und den Änderungsantrag LT-Drs. 18/13927 bei, den der Landtag annahm. Aus beiden Drucksachen folgen die Gründe für die Regelungen, die damit zugleich Auslegungshinweise liefern.

Im Folgenden fassen wir die Regelungen mit ihren Begründungen zusammen und ergänzen dies durch Anwendungshinweise.

Zu den Regelungen einer Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung (siehe sogleich 1.) werden wir in Kürze noch gesonderte Anwendungshinweise geben, so dass sich das vorliegende Schreiben hierzu auf eine Zusammenfassung der Regelungen und ihrer Begründungen beschränkt.

1. Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung

(Art. 47a GO, Art. 41a LKrO, Art. 38a BezO, Art. 33a KommZG)

Das Gesetz ermöglicht es Gemeinden, Landkreisen, Bezirken, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbänden unabhängig von der Corona-Pandemie, hybride Sitzungen zuzulassen.

Die Ermächtigung zielt nicht nur auf die Bewältigung der Pandemie, sondern soll generell mehr Handlungsspielräume verschaffen, z. B. um die Vereinbarkeit eines kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern, und setzt dafür einen gesetzlichen Mindestrahmen:

- a) Sitzungen sind gerade mit Blick auf die Saalöffentlichkeit weiter als Präsenzsitzungen vorzubereiten (unabhängig davon, ob und wie viele Gremienmitglieder sich audiovisuell zuschalten), sodass mindestens der Vorsitzende im Sitzungsraum körperlich anwesend sein muss und rein virtuelle Sitzungen ausgeschlossen sind.
- b) Zuschaltungen können nur in Form von kombinierten Ton-Bild-Übertragungen zugelassen werden, nicht aber als bloße Ton-Übertragungen, weil diese die gerade in den kommunalen Gremien bedeutsamen Diskussionen

und Entscheidungsfindungen „von Angesicht zu Angesicht“ nicht ermöglichen.

- c) Die Kommunen müssen gewährleisten, dass sich die anwesenden und zugeschalteten Gremienmitglieder gegenseitig wahrnehmen können. Bei öffentlichen Sitzungen müssen die zugeschalteten Mitglieder zudem mindestens auch für die Saalöffentlichkeit wahrnehmbar sein.
- d) Einer Einwilligung zur Übertragung der zugeschalteten Mitglieder in den Sitzungsraum oder der körperlich anwesenden Sitzungsteilnehmer zu den zugeschalteten Mitgliedern bedarf es nicht.
- e) Die Kommunen tragen in ihrem Bereich die Verantwortung, dass die technischen Zuschaltmöglichkeiten während der Sitzungen ununterbrochen bestehen. Andernfalls dürfen Sitzungen nicht beginnen oder sind sie zu unterbrechen. Dies gilt auch, wenn zum Zeitpunkt der Sitzung nicht festgestellt werden kann, dass eine vorhandene Störung nicht dem Verantwortungsbereich der Kommune zuzuordnen ist. Ein Verstoß kann aber dadurch geheilt werden, dass sich die vorübergehend nicht zugeschalteten Mitglieder rügelos an der Beschlussfassung beteiligen.
- f) Störungen außerhalb des Verantwortungsbereiches der Kommunen bleiben dagegen unbeachtlich und gehen zu Lasten der jeweiligen Mitglieder, da diese auch entscheiden, ob sie physisch teilnehmen oder sich nur zuschalten lassen wollen. Sind andere Mitglieder zugeschaltet oder ergibt ein Test, dass eine Zuschaltung zur Sitzung grundsätzlich möglich ist, wird widerlegbar vermutet, dass der Grund für die Nichtzuschaltung im Verantwortungsbereich des Mitglieds liegt, solange die Kommune nur die technische Plattform der audiovisuellen Zuschaltung stellt.
- g) Zuschaltete Mitglieder können nicht an geheimen Wahlen teilnehmen, da es auf diesem Weg keine Möglichkeit gibt, eine geheime Stimmabgabe sicherzustellen. Diese sind insoweit von der Pflicht zur Abstimmung suspendiert.

- h) Vor dem Hintergrund der fortbestehenden Pandemiesituation genügt für die Zulassung von Sitzungen im Hybridformat, die vor dem 1. Januar 2022 stattfinden, anstatt einer Regelung in der jeweiligen Geschäftsordnung ein Beschluss des Vollgremiums. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung verlangt das Gesetz in jedem Fall (also für diesen Beschluss wie auch für einen Beschluss zur Regelung in der Geschäftsordnung) eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden.

Innerhalb dieses gesetzlichen Mindestrahmens können die Kommunen bestimmen, ob und wie weit sie Zuschaltungen von Gremienmitgliedern durch Ton-Bild-Übertragungen erlauben. Sie können insbesondere

- a) eine Höchstzahl oder -quote an Zuschaltungen bestimmen,
- b) Zuschaltungen generell ermöglichen oder von besonderen Gründen, insbesondere einer sonst drohenden Verhinderung der Teilnahme (etwa auch wegen einer Pandemie), abhängig machen,
- c) Zuschaltungen auf Sitzungen des Gesamtgremiums und/oder auf alle oder einzelne Ausschüsse beschränken,
- d) Zuschaltungen auf öffentliche Sitzungen beschränken oder sie auch bei nichtöffentlichen Sitzungen zulassen. Bei nichtöffentlichen Sitzungen müssen die zugeschalteten Mitglieder dafür sorgen, dass die Sitzung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen werden kann; ein Verstoß wird wie ein Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht behandelt und kann entsprechend sanktioniert werden.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft. Die Ermächtigung ist bis Ende des Jahres 2022 befristet, um Hybridsitzungen ausreichend erproben zu können.

Wie erwähnt, werden wir zeitnah gesonderte Anwendungshinweise zu Hybridsitzungen herausgeben und dabei auf rechtliche, exekutive und technische Aspekte näher eingehen.

2. Bürgerversammlungen

(Art. 120b Abs. 1 GO)

Das Gesetz verfolgt das Ziel, im Jahr 2021 Bürgerversammlungen vermeiden zu können. Die entsprechenden Pflichten des ersten Bürgermeisters werden für das Jahr 2021 dispensiert. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Bürgerversammlung turnusmäßig, auf Verlangen des Gemeinderats oder auf Antrag der Gemeindebürger durchzuführen wäre.

Ob ein erster Bürgermeister eine Bürgerversammlung durchführt, wird für das Jahr 2021 in sein Ermessen gestellt. Das Gesetz wie auch die Gesetzesbegründung nennen keine weiteren Kriterien, die bei der Ermessensentscheidung des ersten Bürgermeisters zu berücksichtigen wären. Der Gesetzgeber geht in 2021 von einem allgemein gegebenen Infektionsrisiko aus und verzichtet insbesondere darauf, auf bestimmte Inzidenzwerte Bezug zu nehmen. Das räumt dem ersten Bürgermeister daher einen weiten Ermessensspielraum ein. Kriterien der Ermessensentscheidung können insbesondere das tatsächliche Infektionsgeschehen mit einem möglichen Ansteckungsrisiko, der Lockerungsstatus und die örtlichen Verhältnisse sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass regelmäßig viele Bürgerinnen und Bürger an einer Bürgerversammlung teilnehmen und dort oft rege diskutiert wird. Im Zweifel kann es sinnvoll sein, die örtliche Gesundheitsbehörde zu beteiligen.

Führt eine Gemeinde gleichwohl im Jahr 2021 eine Bürgerversammlung durch, weisen wir auf folgendes hin:

Bürgerversammlungen sind zur Wahrnehmung der Mitberatungsrechte durch die Gemeindebürger grundsätzlich als Präsenzveranstaltungen durchzuführen. Die „Erörterung“ kommunaler Angelegenheiten bei den Bürgerversammlungen nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 GO setzt eine wechselseitige Information von Verwaltung und Bürgerschaft voraus. Ferner sollen dort Gemeindeangehörige das Wort erhalten, Anträge stellen und über Empfehlungen an den Gemeinderat in offener Abstimmung beschließen können. Die Regelungen zu den Zuschaltmöglichkeiten durch Ton-Bild-Übertragungen beschränken sich auf Sitzungen kommunaler Gremien und sind auf Bürgerversammlungen nicht übertragbar.

Finden im Jahr 2021 Bürgerversammlungen statt, haben die mit IMS vom 22. Juli 2020 herausgegebenen Handlungsempfehlungen nach wie vor Bestand, insbesondere unterliegen Bürgerversammlungen weiterhin nicht den Regelungen der 12. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (12. BayIfSMV). Neuere Erkenntnisse zur Reduzierung des Infektionsrisikos (FFP2-Masken usw.) sind ergänzend zu berücksichtigen. Es empfiehlt sich dann auch weiterhin, das Schutz- und Hygienekonzept unter Berücksichtigung der räumlichen Gegebenheiten und der zu erwartenden Besucherzahl mit der örtlichen Gesundheitsbehörde abzustimmen.

Wird ein zusätzlicher (nicht ersetzender) Live-Stream angeboten und erhalten die Teilnahmeberechtigten ausnahmsweise die Möglichkeit, vorab Anträge einreichen zu können, ohne selbst an der Erörterung und Abstimmung in der Bürgerversammlung teilnehmen zu wollen, begegnen dieser Vorgehensweise zumindest dann keine erheblichen rechtlichen Bedenken, solange objektive und nachvollziehbare Gründe dafür bestehen. Dies ist insbesondere bei Einschränkungen des öffentlichen Lebens oder behördlichen Empfehlungen, Menschenansammlungen zu meiden, der Fall.

Ist das subjektive Recht auf Teilnahme, Wortbeitrag und Antragstellung eingeschränkt, beispielsweise durch eine Höchstteilnehmerzahl oder durch die Aufteilung einer Bürgerversammlung auf mehrere Veranstaltungen, ohne dass betroffene Gemeindebürger über alle sie bzw. ihren Gemeindeteil betreffenden Angelegenheiten abstimmen können, sind keine wirksamen Abstimmungen möglich. Es kann sich dann aber ein zusätzlicher Live-Stream mit vorhergehender Antragsmöglichkeit anbieten, damit die Teilnahmeberechtigten die Versammlung zumindest verfolgen und sich – wenn auch beschränkt – einbringen können. Als Folge wären dann aber alle Anträge ohne vorhergehende Abstimmung im Gemeinderat zu behandeln.

Finden im Jahr 2021 keine Bürgerversammlungen statt, sind diese bis spätestens 31. März 2022 nachzuholen.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft.

3. **Bürgerentscheide**

(Art. 120b Abs. 2 GO, Art. 106b Abs. 1 LKrO)

Die Gemeinden und Landkreise können entscheiden, ob sie im Jahr 2021 Bürgerentscheide als kombinierte Urnen- und Briefabstimmungen oder als reine Briefabstimmungen durchführen.

Auch hier nennen Gesetz und Gesetzesbegründung keine bestimmten Kriterien, denen bei der Entscheidung besonderes Gewicht beizumessen wäre. Der Gesetzgeber geht von einer allgemein angespannten Pandemielage im Jahr 2021 aus und eröffnet die befristete Möglichkeit reiner Briefabstimmungen im Interesse des bestmöglichen Schutzes der Öffentlichkeit. Das Gesetz räumt daher einen weiten Ermessensspielraum ein.

Findet ein Bürgerentscheid im Jahr 2021 als ausschließliche Briefabstimmung ohne Möglichkeit der Abstimmung in einem Urnenstimmbezirk statt, sind allen Stimmberechtigten die Abstimmungsscheine und die Briefabstimmungsunterlagen von Amts wegen ohne Antrag zuzusenden.

Der Beschluss des Gemeinderates bzw. Kreistages sollte auch enthalten, wie die Briefabstimmung im Einzelnen abgewickelt wird und wann, wo und durch wen die öffentliche Auszählung erfolgt.

Bestand bereits eine örtliche Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und soll im Jahr 2021 ein Bürgerentscheid abweichend von den Satzungsregelungen als reine Briefabstimmung durchgeführt werden, ist eine Satzungsänderung nicht zwingend erforderlich. Das nachträglich erlassene Gesetz enthält eine gesonderte ausdrückliche Beschlussermächtigung und geht als höherrangiges Recht dem Satzungsrecht vor. Gleichwohl empfiehlt sich eine klarstellende Satzungsänderung.

Soll ein Bürgerentscheid in 2021 nicht als reine Briefabstimmung stattfinden, ist es weiterhin möglich, die Abstimmungsunterlagen zu einem Bürgerentscheid auch ohne vorherigen Antrag unaufgefordert zu übersenden, um die Anzahl der per Brief abstimmenden Personen bei Bürgerentscheiden zu erhöhen (vgl. IMS vom 7. Juli 2020). Erfahrungsgemäß lässt sich damit die Anzahl

der per Urne abstimmenden Personen deutlich reduzieren.

Die Sammlung von Unterschriften ist grundsätzlich nicht eingeschränkt. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind im kommunalen Verfassungsrecht verankert und eine Ausprägung des Rechts auf demokratische Teilhabe der Gemeindebürger. Allerdings ist jeder angehalten, die physischen Kontakte zu anderen Menschen zu reduzieren. Soweit die Einreichung eines Bürgerbegehrens nicht zeitlich drängend ist, um eine Sperrwirkung für neue Entscheidungen oder beim Vollzug bereits getroffener Entscheidungen des Gemeinderates zu erwirken, raten wir daher, von der Unterschriftensammlung vorerst abzusehen. Ist eine Sammlung von Unterschriften unumgänglich, sind aber jedenfalls die bekannten Regeln zur Reduzierung eines Ansteckungsrisikos, insbesondere das Abstandsgebot zu beachten.

Ist die Durchführung eines Bürgerentscheids zeitgleich mit den Bundestagswahlen am 26. September 2021 beabsichtigt, weisen wir vorsorglich darauf hin, dass es hierfür nach Art. 10 Abs. 2 GLKrWG der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration bedarf. Finden die Bundestagswahlen nach dem Grundsatz der Urnenwahl statt, wird es regelmäßig an der Notwendigkeit fehlen, zeitgleich stattfindende Bürgerentscheide als reine Briefabstimmungen durchzuführen.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft.

4. Ferienausschüsse

(Art. 120b Abs. 3 GO, Art. 106b Abs. 2 LKrO, Art. 101b Abs. 1 BezO, Art. 34a KommZG)

Das Gesetz lässt Ferienausschüsse unabhängig von der Corona-Pandemie rückwirkend zum 1. Januar 2021 auch auf Ebene der Landkreise, Bezirke, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände zu. Bisher war diese Möglichkeit auf die Gemeindeebene beschränkt.

Eine entsprechende Regelung war in der Landkreisordnung, der Bezirksordnung und im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit bislang nicht vorgesehen. Dies beruhte auf der Annahme, dass die Kreistage, Bezirkstage und

Verbandsversammlungen sowie deren beschließenden Ausschüsse einen grundsätzlich lockereren Sitzungsturnus als viele Gemeinderäte und deren Ausschüsse und daher keinen Bedarf für Ferienausschüsse haben. Nicht nur die derzeitige Pandemie zeigt aber, dass es auch in Ferienzeiten kurzfristige Bedarfe nach Entscheidungen geben kann. Im Interesse eines Gleichlaufs mit der Gemeindeordnung orientieren sich die Regelungen im Wesentlichen an der Regelung zu den gemeindlichen Ferienausschüssen in Art. 32 Abs. 4 GO.

Im Jahr 2021 können Gemeinden, Landkreise, Bezirke, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände den auf sechs Wochen beschränkten Ferienzeitraum auf bis zu drei Monate erhöhen. Dadurch können auch diejenigen Kommunen, die den Ferienzeitraum für das Jahr 2021 auf den Jahresbeginn verschoben haben, um auf Grund hoher Infektionszahlen den Ferienausschuss anstelle des Gesamtremiums als dessen verkleinertes Abbild tagen zu lassen, zusätzlich einen Ferienausschuss in der eigentlichen Ferienzeit einsetzen. Welche Zeiträume sie als Ferienzeiten festlegen, obliegt ihrer Entscheidung. Sie sind dabei insbesondere nicht an die Zeiten der Schulferien gebunden. Der Einsetzungszeitraum kann auch aufgeteilt werden. Nach der Gesetzesbegründung soll es gerade möglich sein, neben einer Ferienzeit zu Jahresbeginn auch eine in der Hauptferienzeit festlegen zu können, was notwendiger Weise eine Aufteilung auf mehrere Zeiten bedeutet.

Beschlüsse zur Verlängerung des Ferienzeitraums auf bis zu drei Monate sind – abweichend vom ursprünglichen Gesetzentwurf LT-Drs. 18/13024 – unabhängig davon, ob die vom Deutschen Bundestag auf Grund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite nach den Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes endet oder nicht. Wir verweisen hierzu auf die Begründung des Änderungsantrages LT-Drs. 18/13927.

Die reguläre Bildung eines Ferienausschusses und die Festlegung der Ferienzeiten von sechs Wochen haben stets in der Geschäftsordnung, bei Zweckverbänden in der Verbandssatzung zu erfolgen. Für die Verlängerung des Ferienzeitraums auf bis zu drei Monate im Jahr 2021 ist dagegen ein Beschluss des Vollremiums ausreichend, ohne dass es einer Regelung in der Geschäftsordnung bedarf. Dieser Beschluss (wie auch eine ebenso mögliche Regelung in

der Geschäftsordnung) bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder (einschließlich des Vorsitzenden). Für Beschlüsse des Feriausschusses ist hingegen stets die einfache Mehrheit ausreichend.

Ein Feriausschuss oder beschließender Ausschuss kann nicht an Stelle des Vollgremiums entsprechende Einsetzungs- oder Übertragungsbeschlüsse fassen.

5. Beschließende Ausschüsse

(Art. 120b Abs. 3 GO, Art. 106b Abs. 2 LKrO, Art. 101b Abs. 1 BezO, Art. 34a KommZG)

Die Gemeinderäte, Kreistage, Bezirkstage und Verbandsversammlungen können für die Zeiten im Jahr 2021, in denen kein Feriausschuss eingesetzt ist, Entscheidungsbefugnisse auf einen beschließenden Ausschuss im gleichen Umfang wie bei einem Feriausschuss übertragen und dies auch rückwirkend zum 1. Januar 2021. Diese Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob ein Feriausschuss tatsächlich gebildet worden ist oder nicht.

Da bereits nach bisher geltendem Recht Entscheidungsbefugnisse weitgehend auf beschließende Ausschüsse übertragen werden können, wirkt sich die pandemiebedingte Ausnahmeregelung letztlich nur auf Angelegenheiten aus, die dem jeweiligen Vollgremium vorbehalten sind.

Anstelle der Einsetzung eines besonderen beschließenden Ausschusses können Gemeinderäte die Befugnisse auf einen bestehenden beschließenden Ausschuss übertragen. Bei den Landkreisen erfolgt eine Übertragung stets auf den Kreisausschuss, bei den Bezirken auf den Bezirksausschuss und bei den Zweckverbänden auf den Verbandsausschuss.

Für die Übertragung bedarf es jeweils eines Beschlusses des Vollgremiums. Dieser Beschluss (wie auch ein Beschluss über eine ebenso mögliche Regelung in der Geschäftsordnung) bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder (einschließlich des Vorsitzenden). Für Beschlüsse des beschließenden Ausschusses ist hingegen stets die einfache Mehrheit ausreichend.

Ein Ferienausschuss oder beschließender Ausschuss kann nicht an Stelle des Vollgremiums entsprechende Beschlüsse fassen.

Die Übertragung kann jeweils für bis zu drei Monate erfolgen, wobei der Zeitraum mehrfach, längstens aber bis zum 31. Dezember 2021, verlängert werden kann. Die Verlängerung der Übertragung kann geboten sein, da trotz verfügbarer Impfstoffe wohl erst im Laufe der zweiten Jahreshälfte 2021 mit einer deutlichen Abflachung des Infektionsgeschehens gerechnet werden und solange das Erfordernis bestehen kann, die Entscheidungsgremien auf kommunaler Ebene möglichst klein zu halten.

Endet die vom Deutschen Bundestag auf Grund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite nach den Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes, treten Beschlüsse, die Befugnisse des Vollgremiums nach den für das Jahr 2021 geltenden Ausnahmeregelungen auf beschließende Ausschüsse (nicht Ferienausschüsse) übertragen, eine Woche nach dem Ende der epidemischen Lage mit Wirkung für die Zukunft außer Kraft (abweichend hierzu sah der ursprüngliche Gesetzentwurf LT-Drs. 18/13024 ein Außerkrafttreten der Beschlüsse mit Ablauf des Tages der Bekanntmachung der Aufhebung der Feststellung einer epidemischen Lage durch den Deutschen Bundestag vor. Wir verweisen zu dieser Änderung auf die Begründung des Änderungsantrages LT-Drs. 18/13927). Eines besonderen Beschlusses bedarf es hierfür nicht.

6. Wahl der Ortssprecher

(Art. 120b Abs. 5 GO)

Abweichend von Art. 60a Abs. 1 Satz 1 GO kann die Wahl der Ortssprecher im Jahr 2021 durch geheime briefliche Abstimmung erfolgen. Um dieses Verfahren nicht unnötig aufwändig zu gestalten, verweist die Ausnahmeregelung nicht auf die Vorschriften des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes, sondern trifft unmittelbare Regelungen. So bedarf es keiner Wahlvorschläge oder Aufstellungsversammlungen, sondern die Wahlen sind unabhängig von der Zahl etwaiger Bewerber auch durch handschriftliche Eintragungen zugelassen.

Der Bürgermeister hat die Modalitäten der Ortssprecherwahl öffentlich bekanntzumachen. Die Bekanntmachung muss mindestens enthalten:

- a) den Zeitpunkt der Ortssprecherwahlen
- b) bis wann die Wahlberechtigten Wahlvorschläge bei der Gemeinde einreichen können
- c) dass alle Wahlberechtigten Briefwahlunterlagen von Amts wegen ohne Antrag erhalten
- d) Ort und Zeit der öffentlichen Auszählung

Der Zeitraum, in dem die Wahlberechtigten Wahlvorschläge einreichen können, ist so zu bemessen, dass der Gemeinde vor dem Versand der Briefwahlunterlagen genügend Zeit verbleibt, die Wählbarkeit der vorgeschlagenen Personen und deren Bereitschaft, sich zur Wahl stellen, zu überprüfen. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Eine Stichwahl findet nicht statt, bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.

Kriterien der Ermessensentscheidung, ob die Ortssprecherwahl im Rahmen einer Ortsversammlung oder durch eine (zeit- und kostenaufwändigere) briefliche Abstimmung erfolgt, können neben der vermutlichen Dauer, während der keine Ortsversammlungen durchgeführt werden können, das tatsächliche Infektionsgeschehen mit einem möglichen Ansteckungsrisiko, der Lockerungsstatus und die örtlichen Verhältnisse sein. Hierbei kommt es insbesondere auf die Gegebenheiten in den Gemeindeteilen vor Ort an. Handelt es sich um eine größere Anzahl wahlberechtigter Personen, bestehen nur bedingt Möglichkeiten zu alternativen Versammlungsformen (z.B. im Freien) und zur Verteilung der Wahlberechtigten auf mehrere Abstimmungsräume, oder müsste die Versammlung andernorts durchgeführt werden, spricht vieles dafür, ersatzweise eine geheime briefliche Abstimmung durchzuführen. Im Zweifel kann es sinnvoll sein, die Gesundheitsbehörde zu beteiligen. Insgesamt räumt der Gesetzgeber dem ersten Bürgermeister einen weiten Ermessensspielraum ein.

Finden im Jahr 2021 Ortsversammlungen statt, haben die mit IMS vom 22. Juli 2020 herausgegebenen Handlungsempfehlungen nach wie vor Bestand, insbesondere unterliegen Ortsversammlungen weiterhin nicht den Regelungen der 12. BayIfSMV. Neuere Erkenntnisse zur Reduzierung des Infekti-

onsrisikos (FFP2-Masken usw.) sind ergänzend zu berücksichtigen. Es empfiehlt sich dann auch weiterhin, das Schutz- und Hygienekonzept unter Berücksichtigung der räumlichen Gegebenheiten und der zu erwartenden Besucherzahl mit der örtlichen Gesundheitsbehörde abzustimmen.

Die Regelungen treten rückwirkend zum 12. Februar 2021 in Kraft.

7. Gemeinde- und Landkreiswahlen

(Art. 60b GLKrWG)

Das Gesetz sieht für das Jahr 2021 für jede Gemeinde- und Landkreiswahl Erleichterungen vor, unabhängig davon, ob sie als kombinierte Urnen- und Briefwahl oder als reine Briefwahl durchgeführt werden soll:

- a) Die regulären wahlrechtlichen Vorschriften wie auch die Regelungen der Parteien und Wählergruppen sehen für die Aufstellung der Kandidaten bei Gemeinde- und Landkreiswahlen zwingend eine Aufstellungsversammlung als Präsenzveranstaltung vor. Sie wären derzeit nur unter den Beschränkungen und Ausnahmemöglichkeiten der 12. BayIfSMV zulässig.

Die nun für das Jahr 2021 bestehende Ausnahmeregelung ermöglicht die Benennung von Wahlbewerbern auch ohne Präsenzveranstaltung. Die Wahlvorschlagsträger können abweichend von ihren schriftlich niedergelegten Organisationsbestimmungen die Ausübung der Rechte der Mitglieder oder Anhänger bei der Kandidatenaufstellung ausnahmsweise in anderer Form ermöglichen. Zugleich wird ein rein schriftliches Verfahren ermöglicht. Damit diese Form der Kandidatenaufstellung als personale Grundlage für eine demokratische Wahl angesehen werden kann, ist jedenfalls sicherzustellen, dass alle Teilnahmeberechtigten das Vorschlagsrecht ausüben können, allen Kandidaten die Gelegenheit gegeben wird, sich vorzustellen, und dass geheim gewählt wird.

- b) In der derzeitigen Pandemiesituation ist davon auszugehen, dass sich weniger wahlberechtigte Personen in die bei den Gemeinden auszuliegenden Unterstützungslisten für neue Wahlvorschlagsträger eintragen würden. Dadurch würden das Erreichen des in Art. 27 Abs. 3 GLKrWG bestimmten

Unterschriftenquorums und im Ergebnis die Zulassung von Wahlvorschlägen neuer Wahlvorschlagsträger erheblich erschwert. Durch das Gesetz entfällt im Jahr 2021 deshalb das Erfordernis zusätzlicher Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge neuer Wahlvorschlagsträger, um eine Benachteiligung neuer Wahlvorschlagsträger auf Grund der anhaltenden Pandemielage zu vermeiden.

Nachdem der zeitliche Rahmen zwischen dem Tag, bis zu dem die Wahlvorschläge spätestens eingereicht werden können, und dem Tag, bis zu dem die Eintragung in Unterstützungslisten längstens möglich ist, knapp ausfallen kann, findet die Ausnahmeregelung für alle neuen Wahlvorschläge Anwendung, für die noch im Jahr 2021 Unterstützungslisten auszulegen wären, auch wenn die zugrunde liegende Wahl erst im Jahr 2022 stattfindet.

Das Gesetz lässt es ferner zu, Gemeinde- und Landkreiswahlen im Jahr 2021 im Einzelfall als reine Briefwahlen durchzuführen und trifft dazu ergänzende Bestimmungen:

- a) Wie auch bei der Entscheidung über den Wahltermin wird die Entscheidung, ob eine Gemeinde- oder Landkreiswahl als reine Briefwahl durchgeführt wird, bei Gemeindewahlen nicht von der Gemeinde und bei Landkreiswahlen nicht vom Landratsamt getroffen, sondern von der jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde, die für die Anordnung einer reinen Briefwahl das Einvernehmen der für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes zuständigen Gesundheitsbehörde braucht. Dies gilt auch für erforderlich werdende Stich- und Wiederholungswahlen.

Nach der Gesetzesbegründung gilt es bei der Entscheidung, ob Gemeinde- und Landkreiswahlen im Jahr 2021 im Einzelfall als reine Briefwahlen stattfinden, die mit einer reinen Briefwahl einhergehende zurückgenommene öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe (BVerfGE 123, 39/75) und die nicht gleichermaßen gewährleistete Integrität wie bei einer Urnenwahl (BVerfGE 59, 119/127) mit den Interessen des Infektionsschutzes und des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung sowie dem öffentlichen Interesse an der

Sicherstellung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der kommunalen Ebenen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Die örtliche Pandemiesituation kann es weiterhin erfordern, das Zusammentreffen einer größeren Anzahl von Menschen, wie dies bei der Abstimmung in den Wahllokalen der Fall ist, zu vermeiden, um Übertragungen durch die vorherrschenden Übertragungswege von SARS-CoV-2 über Tröpfchen und Aerosole durch Husten, Niesen, Atmen und Sprechen sowie durch teils mild erkrankte oder auch asymptomatisch infizierte Personen zu minimieren. Die Gesundheitssicherheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes) hat einen hohen Stellenwert.

Ferner haben die ersten Bürgermeister und Landräte als Hauptorgane und Behördenleiter eine Schlüsselposition innerhalb der Gemeinden und Landkreise inne. Daher ist für die Gemeinden und Landkreise, in denen in den nächsten Monaten Bürgermeister- oder Landratswahlen erforderlich werden, eine zeitnahe Durchführung der Wahlen trotz andauernder Pandemielage sicherzustellen. Die Handlungsfähigkeit aller staatlichen und kommunalen Ebenen muss gerade auch im Interesse eines wirksamen Infektionsschutzes gewährleistet sein. Dies gilt auch, falls in den nächsten Monaten eine Gemeinderats- oder Kreistagswahl erforderlich sein sollte.

Beides, die größtmögliche Verringerung der Infektionsrisiken bei der Wahl und die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebenen, kann es auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen, hier wegen der besonderen Ausnahmesituation die mit einer Briefwahl zurückgenommene öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe und die nicht gleichermaßen gewährleistete Integrität wie bei einer Urnenwahl hinzunehmen (vgl. dazu auch BVerfGE 134, 25 ff.). Die Durchführung der erforderlich werdenden Wahlen als Briefwahlen dient dem Ziel, trotz der örtlichen Infektionslage eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl stellt jedenfalls im Zusammenhang mit der Briefwahl eine zu den Grundsätzen der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung dar, die grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen

anderer Grundentscheidungen der Verfassung zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund formuliert die Gesetzesbegründung, dass es auf Grund der anhaltenden pandemischen Lage und zum Schutz vor weiterer Verbreitung des Coronavirus abhängig vom örtlichen Infektionsgeschehen geboten sein kann, eine erforderlich werdende Gemeinde- und Landkreiswahl ausschließlich als Briefwahl durchzuführen.

Wir empfehlen, sich bei einer zu treffenden Entscheidung an diesen Erwägungen der Gesetzesbegründung zu orientieren.

- b) Wenn sich eine Infektionslage vor Ort kurzfristig massiv verschlechtert, hat die Wahlbehörde regelmäßig nicht mehr ausreichend Zeit, eine reine Briefwahl durchzuführen. Ordnet die Rechtsaufsichtsbehörde eine reine Briefwahl innerhalb der letzten drei Wochen vor dem eigentlichen Wahltermin an, kann sie daher die Wahl zugleich um bis zu drei Wochen verschieben.
- c) Das Gesetz ermächtigt die Wahlbehörden zudem, von den verbindlichen Anlagen zur GLKrWO abweichen zu können, soweit dies für eine reine Briefwahl erforderlich ist.
- d) Wie auch Art. 60a GLKrWG für die Stichwahlen am 29. März 2020 verpflichtet das Gesetz die Wahlbehörden dazu, allen Wahlberechtigten die Wahlscheine mit den Briefwahlunterlagen von Amts wegen ohne Antrag zuzusenden.
- e) Schließlich berücksichtigt das Gesetz auch die Erfahrungen der Wahlbehörden mit den Stichwahlen am 29. März 2020, indem es den Stichwahltermin statt auf den zweiten auf den dritten Sonntag nach dem Wahltag verlegt. Dies räumt den Wahlbehörden mehr Zeit für die Vorbereitung und Durchführung der Stichwahlen ein, kommt aber auch den Wählerinnen und Wählern zu Gute, weil sie mehr Zeit für ihre Entscheidung und die Rücksendungen bekommen.

Soll die Durchführung einer Gemeinde- oder Landkreiswahl mit den Bundestagswahlen am 26. September 2021 zusammenfallen, weisen wir vorsorglich

darauf hin, dass es hierfür nach Art. 10 Abs. 2 GLKrWG der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration bedarf. Finden die Bundestagswahlen nach dem Grundsatz der Urnenwahl statt, wird es regelmäßig an der Notwendigkeit fehlen, zeitgleich stattfindende Gemeinde- und Landkreiswahlen als reine Briefwahlen durchzuführen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Welsch
Ministerialrat