



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/322

Alle Abg

Digitale Gremiensitzungen in Kommunen

Bearbeitung: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst

Datum: 26. August 2021

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag von Herrn Henning Höne MdL erstellt. Das Gutachten wurde von dem Abgeordneten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	EINLEITUNG	5
C.	GUTACHTEN	7
I.	WÄREN DIGITALE ODER HYBRIDE SITZUNGSFORMEN FÜR KOMMUNALE GREMIEN AUCH AUßERHALB VON PANDEMISCHEN LAGEN ODER ANDEREN AUSNAHMEZUSTÄNDEN GRUNDSÄTZLICH ZULÄSSIG? WELCHE AUSWIRKUNGEN HÄTTE DIES INSBESONDERE AUF (RECHTSSICHERE) ABSTIMMUNGEN?	7
1.	<i>Zulässigkeit von digitalen Gremiensitzungen unter Zugrundelegung der aktuellen Gesetzeslage</i>	7
2.	<i>Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Aufnahme von digitalen und hybriden Formen von Gremiensitzungen ins Kommunalverfassungsrecht</i>	8
2.1.	Öffentlichkeitsgrundsatz	8
2.2.	Ausschluss der Öffentlichkeit bei digitalen / hybriden Gremiensitzungen auf Grundlage von § 48 Abs. 2. S. 2 und 3 GO NRW [Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen]?	10
2.3.	Vereinbarkeit des Öffentlichkeitsgrundsatzes mit digitalen (hybriden) Teilnahmeformen	10
2.4.	Vereinbarkeit von digitalen Gremiensitzungen mit dem Grundsatz des freien Mandats	12
2.5.	Nutzung von digitalen oder hybriden Sitzungsformen auch außerhalb von Pandemien und sonstigen Krisenfällen?	14
II.	WELCHE RECHTSNORMEN STEHEN DIGITALEN ODER HYBRIDEN SITZUNGEN (DERZEIT) ENTGEGEN?	16
III.	WIE SIND DIE REGELUNGEN ZUR DIGITALEN TEILNAHME AN KOMMUNALEN SITZUNGEN IN DEN ANDEREN BUNDESLÄNDERN AUSGESTALTET?	18
1.	<i>Bayern und Baden-Württemberg</i>	18
1.1.	Hybridsitzungen in Bayern	18
1.1.1.	Anwesenheit in Form von Ton-Bild-Übertragung	19
1.1.2.	Möglichkeit zur Wahrnehmung nonverbaler Äußerungen	19
1.1.3.	Ausnahmen von der Möglichkeit zur Abhaltung von Hybridsitzungen	20
1.1.4.	Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes	20
1.1.5.	Rechtsfolgen bei Funktionsstörungen	21
1.1.6.	Nichtöffentliche Sitzungen	22
1.2.	Volle Digitalisierung in Baden-Württemberg bei Gegenständen einfacher Art	22
1.2.1.	Keine digitale Abhaltung bei Gegenständen besonderer Geheimhaltung	24
1.2.2.	Notwendige Sitzungen einfacher Art	24
1.2.3.	Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes	24
1.2.4.	Verantwortungsbereich der Gemeinde bei Funktionsstörungen	25
2.	<i>Diskussionstand in Nordrhein-Westfalen</i>	25
3.	<i>Regelungsstand in anderen Bundesländern</i>	28
2.1.	Brandenburg	28
2.2.	Rheinland-Pfalz, Hamburg und Schleswig-Holstein	29
IV.	ZUSAMMENFASSUNG	30
1.	<i>Wären digitale oder hybride Sitzungsformen für kommunale Gremien auch außerhalb von pandemischen Lagen oder anderen Ausnahmeständen grundsätzlich zulässig? Welche Auswirkungen hätte das insbesondere auf (rechtssichere) Abstimmungen?</i>	30
2.	<i>Welche Rechtsnormen stehen digitalen oder hybriden Sitzungen (derzeit) entgegen?</i>	30
3.	<i>Wie sind die Regelungen zur digitalen Teilnahme an kommunalen Sitzungen in den anderen Bundesländern ausgestaltet?</i>	30
D.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	32
E.	LITERATURVERZEICHNIS	33

A. Gutachtenauftrag

Die Corona-Pandemie stellte und stellt Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände bei der Ausübung der von Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), Art. 78 Abs. 1 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (LV NRW) garantierten kommunalen Selbstverwaltung vor erhebliche Herausforderungen. Zum einen ist den Belangen des Gesundheits- und Infektionsschutzes Rechnung zu tragen, zum anderen muss aber auch die Funktionsfähigkeit des betreffenden Selbstverwaltungsgremiums in der Krise sichergestellt sein. Der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen sah daher die Notwendigkeit, zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltungsgremien gesetzgeberisch tätig zu werden und es auf diesem Wege, wenngleich sachlich eng umgrenzt und in absoluten Ausnahmefällen, zu ermöglichen, dass vom Grundsatz der persönlichen Anwesenheit der Ratsmitglieder abgewichen werden kann. Durch das „*Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie*“¹ wurden zunächst in § 60 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) die Sätze 2 und 3 eingefügt, die dann später² in einen eigenen Absatz 2 überführt wurden. Inhaltlich sehen die Regelungen unter der Voraussetzung des Vorliegens einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite und eines Beschlusses mit zwei Drittel Mehrheit der Mitglieder des Rates eine Delegation von Entscheidungen an den kleineren Hauptausschuss vor. Eine Präsenzsitzung des Rates ist dafür nicht zwingend erforderlich, da die Stimmabgabe in Textform erfolgen kann. Somit wird von dem Grundsatz der persönlichen Anwesenheit der Mitglieder des Rates abgewichen.

Es schließt sich die Frage an, ob damit auch grundsätzlich digitale und hybride Sitzungsformen von Selbstverwaltungsgremien ermöglicht werden können. Der Abgeordnete Höne weist in seinem Gutachtenauftrag darauf hin, dass ausgelöst durch die Corona-Pandemie viele Kommunen in Nordrhein-Westfalen von der vorübergehenden Möglichkeit, Ausschusssitzungen als digitale Sitzungen bzw. als „Hybridsitzungen“ (Teilnahme sowohl vor Ort als auch digital) durchzuführen, Gebrauch gemacht hätten. Vielerorts bestehe der Wunsch, derartige Möglichkeiten zu verlängern oder dauerhaft zu etablieren.

Vor diesem Hintergrund wurde der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen gebeten, die Regelungsmöglichkeiten für digitale Sitzungen zu prüfen und zu bewerten. Konkret stellen sich die folgenden Fragen:

- 1. Wären digitale oder hybride Sitzungsformen für kommunale Gremien auch außerhalb von pandemischen Lagen oder anderen Ausnahmeständen grundsätzlich zulässig? Welche Auswirkungen hätte das insbesondere auf (rechtssichere) Abstimmungen?**
- 2. Welche Rechtsnormen stehen digitalen oder hybriden Sitzungen (derzeit) entgegen?**
- 3. Wie sind die Regelungen zur digitalen Teilnahme an kommunalen Sitzungen in den anderen Bundesländern ausgestaltet?**

¹ GV. NRW. S. 218b.

² GV. NRW. S. 916.

B. Einleitung

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass neue Formate digitaler Entscheidungsfindung auf verschiedensten Ebenen technisch denkbar, aber auf ihre (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit jeweils zu überprüfen sind. Es gibt digitale Ministerkonferenzen, virtuelle Parteitage und unterschiedliche Livestream-Möglichkeiten, auch im Landtag Nordrhein-Westfalen an den Plenartagen und bei Ausschusssitzungen, die einem großen Kreis von Interessierten eine Teilnahme an Sitzungen von Entscheidungsträgern ermöglichen.

Gemeinderatsmitglieder üben zu einem überwiegenden Teil hauptberuflich eine andere Tätigkeit neben ihrem Ehrenamt aus. Dies erfordert Familie, Beruf und Ehrenamt in Einklang zu bringen. Durch die Ermöglichung digitaler Gemeinderatssitzungen kann diese Herausforderung erleichtert werden. Bestehen flexible Möglichkeiten an der kommunalen Gestaltung mitzuwirken, kann dies einen positiven Effekt auf die Bereitschaft der Menschen hervorrufen, die sich gerne auf kommunaler Ebene einbringen wollen, dieses jedoch bisher aufgrund ihrer anderweitigen Eingebundenheit unterlassen haben. Folglich schafft die ständige Möglichkeit digitaler Sitzungen Anreize, die Gemeindemitglieder stärker in die Entscheidungen miteinzubinden.

Die Einführung digitaler Sitzungsformen kann grundsätzlich und vorbehaltlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit im Einzelfall auch nach der Pandemie auf kommunaler Ebene zur Erleichterung und zu einem höheren Engagement der Gemeindemitglieder führen. Zu diesem Ergebnis kam auch die Enquetekommission III „Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. In den Handlungsempfehlungen ihres Abschlussberichts vom 11. Mai 2021 stellt die Enquetekommission III hinsichtlich der Digitalisierung von kommunalen Gremiensitzungen u.a. fest:

„Die Digitalisierung und das damit verbundene Potential einer virtualisierten Mandatswahrnehmung bietet in diesem Zusammenhang vielfältige Möglichkeiten, um die Ratsarbeit insgesamt flexibler zu gestalten und mittelfristig den Zeitaufwand der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu verringern.

Die voranschreitende Digitalisierung des Alltags und damit auch des kommunalpolitischen Ehrenamts, trägt die Chance in sich, – beruflich wie privat – stark eingeschränkten Interessierten die Arbeit für das Gemeinwohl zu erleichtern. Daher empfiehlt die Enquetekommission die Prüfung, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen die teilweise Aufhebung des Anwesenheitsprinzips insgesamt sinnvoll sein kann, ohne die Rechte und Pflichten von Mandatierten zu beschränken.

Zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Ehrenamt und Beruf empfiehlt die Enquetekommission, die Chancen der digitalen Entwicklungen zu nutzen und den Ausbau digitaler Beteiligungsformate weiter zu fördern. [...] Für Rats- und Ausschusssitzungen wird auch perspektivisch eine Teilnahme der Mitglieder in persönlicher Präsenz den Regelfall darstellen. In Ausnahmesituationen sollte

*jedoch auch die Möglichkeit bestehen, an diesen Sitzungen digital teilzunehmen und mitzuwirken.*³

³ *LT-NRW* Drs. 17/13750, S. 102 ff.

C. Gutachten

I. Wären digitale oder hybride Sitzungsformen für kommunale Gremien auch außerhalb von pandemischen Lagen oder anderen Ausnahmeständen grundsätzlich zulässig? Welche Auswirkungen hätte dies insbesondere auf (rechtssichere) Abstimmungen?

Kommunale Körperschaften genießen das in Art. 28 Abs. 2 GG sowie in Art. 78 Abs. 1 LV NRW garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht.⁴ Selbstverwaltung beinhaltet das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Zuständigkeit, aber im Rahmen der Gesetze, wahrnehmen zu dürfen“.⁵ Die Durchführung von Sitzungen kommunaler Gremien stellt eine Ausprägung dieses Rechts dar.

1. Zulässigkeit von digitalen Gremiensitzungen unter Zugrundelegung der aktuellen Gesetzeslage

Gemäß § 47 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und § 36 Abs. 1 Kreisordnung NRW (KrO NRW) entscheiden und beraten die kommunalen Organe respektive der Gemeinderat und Kreistag in ordnungsgemäß einberufenen Sitzungen. Auf die Verfahren in den Ausschüssen finden gem. § 58 Abs. 2 S. 1 GO NRW die für den Gemeinderat geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung.

In den Sitzungen kommunaler Gremien ist die körperliche Anwesenheit der Mitglieder erforderlich.⁶ Das sieht die GO NRW u. a. in den Vorschriften § 49 Abs. 1 S. 1 GO NRW und § 48 Abs. 2 S. 1 GO NRW vor. § 49 Abs. 1 S. 1 GO NRW setzt die Anwesenheit der Ratsmitglieder für die Beschlussfähigkeit des Rates voraus („Der Rat ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist“). § 48 Abs. 2 S. 1 GO NRW statuiert den Öffentlichkeitsgrundsatz („Die Sitzungen des Rates sind öffentlich“). Grundsätzlich sind digitale oder hybride Sitzungsformen für kommunale Gremien daher einfachgesetzlich nicht vorgesehen und insofern nicht zulässig.

In der Literatur wird dies nicht nur mit dem Anwesenheitserfordernis und dem Öffentlichkeitsgrundsatz, sondern auch damit begründet, dass es bei der Entscheidungsfindung von Selbstverwaltungsgremien unter anderem auf die Gestik und alle im sonstigen Verhalten der Gremienmitglieder sichtbaren Konsequenzen ankomme und dass eine mündliche Erörterung, sowie eine durch persönliche Zusammenkunft aufgebaute Vertrauensbasis, die bestmöglichen Ergebnisse in der Beratung erreichen.⁷ Eine Gegenansicht führt an, dass der Zweck von politischen Verhandlungen ein geistiger und kein körperlicher Schlagabtausch sei und dieser auch durch Videotechnik hergestellt werden könne.⁸

Ausnahmen zur persönlichen Anwesenheit bestehen allerdings dann, wenn ein Fall des § 60 GO NRW, also ein dringender Fall vorliegt, bei dem der

⁴ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW Kommentar, Art. 78 Rn. 1.

⁵ BVerfGE 26, 228 (237); VerfGH, OVG 33, 318 (319).

⁶ OVG Münster, Urteil vom 23. Dezember 1974 – III A 42/73 –; Wacker, NVwZ 2020, 922 (922).

⁷ Wacker, NVwZ 2020, 922 (923, 925).

⁸ Lenz/Schulte, NVwZ 2020, 744 (747).

Gemeinderat nicht mehr rechtzeitig einberufen werden kann. In einem solchen Fall kann der Hauptausschuss oder, falls auch die Einberufung des Hauptausschusses nicht mehr rechtzeitig möglich ist, der Bürgermeister mit der nachträglichen Genehmigung des Gemeinderats in der nächsten Sitzung eine Entscheidung als Dringlichkeitsentscheidung treffen.

Mit dem am 14. April 2020 verkündeten und am 15. April 2020 in Kraft getretenen „Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie“ wurde § 60 GO NRW dahingehend geändert, dass eine Dringlichkeitsentscheidung auch dann getroffen werden kann, wenn und solange nach § 11 Infektionsschutz- und Befugnisgesetz NRW (IfSBG-NRW) eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite festgestellt ist und wenn zwei Drittel der Mitglieder des Rates einer Delegation an den Hauptausschuss zugestimmt haben. Die zunächst durch Einfügung eines neuen Satz 2 in § 60 Abs. 1 GO NRW getroffene Neuregelung⁹ wurde mit dem „Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften“ vom 30. September 2020 sprachlich neu gefasst und in einen neuen Absatz 2 überführt.¹⁰ Entsprechende Änderungen wurden in § 50 Abs. 3 S. 2 und S. 3 KrO NRW, § 11 Abs. 5 Landschaftsverbandsordnung und § 13 Abs. 5 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr vorgenommen.

Die Zulässigkeit von Entscheidungen kommunaler Gremien ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder des Rates beschränkt sich folglich unter Zugrundelegung der aktuellen Gesetzeslage auf die in diesen Vorschriften festgelegten Ausnahmetatbestände. Audio-visuelle Sitzungen in Form von Videokonferenzen von kommunalen Selbstverwaltungsgremien sind durch Gesetz bisher nicht vorgesehen.

2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Aufnahme von digitalen und hybriden Formen von Gremiensitzungen ins Kommunalverfassungsrecht

2.1. Öffentlichkeitsgrundsatz

Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen und die öffentliche Transparenz im Allgemeinen sind grundlegende Prinzipien der Demokratie und gehören zu den wesentlichen Verfahrensgrundsätzen des Kommunalrechts. Der Öffentlichkeitsgrundsatz ist einfachgesetzlich in der GO NRW in § 48 Abs. 2 S. 1 GO NRW statuiert und stellt eine Ausprägung des Demokratie- (Art. 20 Abs. 1, 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 2 sowie Art. 78 LV NRW) sowie des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) dar.¹¹

⁹ GV.NRW. 2020, S. 227b.

¹⁰ GV. NRW. 2020, S. 915.

¹¹ Katz, NVwZ 2020, 1076 (1076).

In einer aktuellen Entscheidung aus dem Jahre 2020 betonte das OVG Münster anschaulich die hohe Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes. In der Entscheidung heißt es:

„Die Sitzungsöffentlichkeit ist wesentliche Vorbedingung für den sich insbesondere in der Kommunalwahl vollziehenden Kontroll- und Legitimationsakt; sie hat den Sinn, den wahlberechtigten Gemeindemitgliedern und der darüber hinaus interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zu geben, von den Beratungen der Vertretungskörperschaft und dem Verhalten ihrer Mitglieder einen unmittelbaren Eindruck zu gewinnen, dadurch politische Zusammenhänge und Entscheidungsalternativen zu erkennen und sich auf dieser Grundlage eine eigene Meinung über Vorzüge und Nachteile der miteinander konkurrierenden politischen Kräfte zu bilden.

Daneben hat die Sitzungsöffentlichkeit die Aufgabe, das Interesse der Bevölkerung an der Arbeit der Vertretungskörperschaft zu fördern. Die damit angestrebte Integrationswirkung soll einerseits die Zielsetzung der Bürgernähe im Rahmen des Möglichen verwirklichen. Andererseits kann sie mit Blick auf die Ratsmitglieder Anlass geben dafür, dass diese sich ihrer Stellung als Volksvertreterinnen und Volksvertreter und der damit verbundenen Verantwortung bewusst bleiben, und insoweit selbst wiederum ein Instrument demokratischer Kontrolle sein.

Sitzungsöffentlichkeit bedeutet, dass eine ungehinderte Zugangsmöglichkeit für jedermann ohne Ansehen der Person im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten besteht. Hinsichtlich der Modalitäten der Verwirklichung der Sitzungsöffentlichkeit steht dem Vorsitzenden des Rates ein weitgespannter Ermessensspielraum zu, der im Wesentlichen durch das Willkürverbot begrenzt wird.¹²

[Hervorhebung durch den Verfasser]

Aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz ergibt sich, dass eine präsenzlose Entscheidungsfindung kommunaler Gremien grundsätzlich nicht zulässig ist, sofern nicht sichergestellt wird, dass eine Teilnahme der Öffentlichkeit ermöglicht wird.

Verstöße gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit stellen wegen der großen Bedeutung des Demokratieprinzips und des daraus abzuleitenden Transparenzgebots Verfahrensfehler dar und führen zur Rechtswidrigkeit und damit zur Nichtigkeit der gefassten Ratsbeschlüsse.¹³

¹² OVG Münster, Urteil v. 7.10.2020 – 15 A 2750/18, BeckRS 2020, 27709.

¹³ OVG Münster, NVwZ-RR 2002, 135, und NVwZ-RR 2019, 875; Rabeling, NVwZ 2010, 411; Waldhoff, JuS 2019, 926; Heusch / Dickten, NVwZ 2019, 1238; Neumann, Recht Aktuell: Digitale Ratssitzung und Livestream, in: KOMMUNAL, 25.03.2021, abrufbar unter <https://kommunal.de/livestream-gemeinderat-recht-aktuell>, letzter Abruf am 13.08.2021.

2.2. Ausschluss der Öffentlichkeit bei digitalen / hybriden Gremiensitzungen auf Grundlage von § 48 Abs. 2. S. 2 und 3 GO NRW [Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen]?

In bestimmten Fällen ist der Ausschluss der Öffentlichkeit in § 48 Abs. 2 S. 2 und 3 GO NRW geregelt: Nach Satz 2 kann die Geschäftsordnung des Rates den Ausschluss der Öffentlichkeit für Angelegenheiten einer bestimmten Art vorsehen. Nach Satz 3 ist ein Öffentlichkeitsausschluss im Einzelfall auf Antrag des Bürgermeisters oder eines Ratsmitglieds möglich.

Rein nach dem Wortlaut des § 48 Abs. 2 S. 2 und S. 3 GO NRW könnte angenommen werden, dass in beiden Fällen keine Eingrenzung der Angelegenheiten, in denen ein Ausschluss der Öffentlichkeit möglich sein soll, gesetzlich vorgesehen ist. Das würde bedeuten, es läge allein in den Händen der jeweiligen Ratsmehrheit, die Fälle zu bestimmen, in denen ein Öffentlichkeitsausschluss erfolgen soll. Die Einführung digitaler Sitzungsformen ohne Beachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes wäre damit denktheoretisch bei dieser Auslegung möglich.

Mit Blick auf die hohe Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes darf jedoch aus den vorgenannten Regelungen in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen gerade nicht geschlossen werden, dass der Rat bei einer Regelung über den grundsätzlichen Ausschluss der Öffentlichkeit in bestimmten Angelegenheiten (Abs. 2 S. 2) oder beim Öffentlichkeitsausschluss im Einzelfall (Abs. 2 S. 3) losgelöst von (verfassungs-) rechtlichen Bindungen handeln könnte. Im Gegenteil sind hier strenge demokratische Anforderungen zu beachten und zwingend einzuhalten. Der Öffentlichkeitsausschluss in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen oder im Einzelfall muss gerechtfertigt sein. Dabei sind die Rechtfertigungsgründe aus Rechtsvorschriften oder aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen abzuleiten, die einen Ausschluss der Sitzungsöffentlichkeit erlauben.¹⁴ Solche landesgesetzlichen Regelungen fehlen bislang für digitale Sitzungen.

2.3. Vereinbarkeit des Öffentlichkeitsgrundsatzes mit digitalen (hybriden) Teilnahmeformen

Um die vom Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG vorausgesetzte Transparenz und Teilhabe der Öffentlichkeit an kommunalpolitischen Entscheidungen trotz der Wahl digitaler Sitzungsformen zu wahren, könnte etwa ein Livestream der Sitzung ermöglicht werden. Ob ein Livestream den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Teilhabe und Transparenz genügt, ist allerdings umstritten. Während *Lenz/Schulte* den Zugang der Öffentlichkeit durch die elektronische Übertragung als gewährleistet ansehen¹⁵, bezieht die verfassungsrechtliche Literatur die Sitzungsöffentlichkeit – jedenfalls in Bezug auf Legislativorgane – bisher auf den ungehinderten Zutritt der Öffentlichkeit zu den Räumen, in denen das Plenum physisch tagt.¹⁶ Auch die kommunalrechtliche Literatur versteht die Sitzungsöffentlichkeit aufgrund der

¹⁴ OVG Münster BeckRS 2018, 3176; *Rhode*, in: BeckOK KommunalR NRW / GO NRW § 48 Rn. 24.

¹⁵ *Lenz/Schulte*, NVwZ 2020, 744 (748).

¹⁶ *Klein/Schwarz*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 42, Rn. 36.

derzeitigen Regelungen der GO NRW bisher als Saalöffentlichkeit.¹⁷ Die diesbezüglich verbleibenden Rechtsunsicherheiten könnten dadurch ausgeräumt werden, dass Sitzungen nicht vollumfänglich, sondern nur teilweise digital abgehalten werden. Bei der Durchführung von sog. hybriden Sitzungen, bei denen der Vorsitzende und ggf. ein Teil der Ratsmitglieder im Sitzungssaal präsent sind, wäre eine körperliche Teilnahme der Öffentlichkeit im Saal weiterhin möglich. In diesem Fall sollte aber technisch gewährleistet werden, dass die in Präsenz teilnehmende Öffentlichkeit auch die zugeschalteten Ratsmitglieder optisch und akustisch wahrnehmen kann.

Bei den Überlegungen zur Einführung von digitalen Gremiensitzungen wären mit Blick auf die Transparenz der Entscheidungsfindung Videokonferenzen den Telefonkonferenzen vorzuziehen, da bei diesen dem Öffentlichkeitsgrundsatz in einem höheren Maße Rechnung getragen wird. Dies begründet sich damit, dass im Rahmen von Rede und Gegenrede in der Auseinandersetzung im Plenum der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft auch nonverbale Äußerungen, ggf. auch Beifall und Unmutsäußerungen, für den Zuschauer wahrnehmbar sein müssen, ebenso wie der dynamische Willensbildungsprozess im Selbstverwaltungsgremium als solcher.

Plückhahn/Faber weisen darauf hin, dass es, abgesehen von datenschutzrechtlichen Fragestellungen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtenauftrags sind, selbst bei der Wahl und Nutzung von audio-visuellen Darstellungsformen wie Videokonferenzen fraglich sei, ob den demokratiestaatlichen Anforderungen vollumfänglich entsprochen werden könne. So bliebe die Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit auf den Bildausschnitt des einzelnen Mandatsträgers beschränkt, ohne dass die Möglichkeit der Wahrnehmung einer aus der Sitzung erfolgenden verbalen oder nonverbalen Interaktion bestehe. Zwischenrufe, Beifall und Missfallensbekundungen erfolgten in Kollektivorganen häufig spontan und gruppenbezogen, d.h. sie gingen von Fraktionen und Gruppen von Ratsmitgliedern aus.¹⁸ Will man den vorgenannten Bedenken vollumfänglich Rechnung tragen, könnte man solche audiovisuelle Darstellungsformen wählen, die nicht nur das jeweilige Ratsmitglied zeigen, das gerade ein Redebeitrag leistet, sondern auch die Reaktionen der übrigen Ratsmitglieder.

Weiterhin wird man auch technische Lösungen für geheime Abstimmungen finden müssen, sofern man diese denn überhaupt vom Anwendungsbereich der digitalen Sitzungsformen erfasst haben will. Mit den vorhandenen technischen Verfahrensweisen wird Geheimhaltungsobliegenheiten derzeit nur unzureichend Rechnung getragen. Gleiches trifft auf nichtöffentliche Gremiensitzungen zu, bei denen Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten beachtet werden müssen.¹⁹

Auch mit Blick auf die Durchführung von Wahlen stellt sich die Frage, ob diese in digitalen Gremiensitzungen verfassungskonform durchgeführt werden

¹⁷ *Plückhahn/Faber*, PdK NW, § 48, Ziffer 9.2.

¹⁸ *Plückhahn/Faber*, PdK NW, § 47, Ziffer 1.8 Rn. 6.

¹⁹ Vgl. *Neumann*, Recht Aktuell: Digitale Ratssitzung und Livestream, in: KOMMUNAL, 25.03.2021, abrufbar unter <https://kommunal.de/livestream-gemeinderat-recht-aktuell>, letzter Abruf am 13.08.2021.

können. So wären z. B. geheime Wahlen bei digitalen Gremiensitzungen nur durch den Einsatz elektronischer Wahlgeräte möglich. Die Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG gebieten aber u. a., dass alle wesentlichen Schritte einer Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen müssen.²⁰ Die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG – so auch der vom BVerfG herangezogene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl – sind zwar unmittelbar nur auf Wahlen zum Deutschen Bundestag anwendbar.²¹ Als allgemeine Rechtsprinzipien gelten sie jedoch darüber hinaus, insbesondere auch bei Wahlen von Organen von Selbstverwaltungskörperschaften.²² Vor diesem Hintergrund dürfte jedenfalls die Durchführung von geheimen Wahlen bei digitalen Formaten derzeit nicht rechtssicher umsetzbar sein.

Im Ergebnis wird daher eine inhaltliche Beschränkung hinsichtlich der Beratungsgegenstände als zwingend notwendig angesehen, um den demokratischen Anforderungen gerecht zu werden. Vorstellbar wäre hier etwa eine Beschränkung auf Beratungsgegenstände einfacher Art oder, wie von *Plückhahn/Faber* vorgeschlagen, auf Angelegenheiten, die nur zur Beratung ohne Beschlussfassung anstehen.²³

Verwiesen sei schließlich nochmals auf die Regelung in § 60 Abs. 2 S. 2 GO NRW. Wenngleich nur in eng begrenzten Ausnahmefällen ergibt sich mit Aufnahme der neuen Regelung die Möglichkeit, vom Grundsatz der persönlichen Anwesenheit der Ratsmitglieder abzuweichen und im Umlaufverfahren eine Delegation auf den Hauptausschuss vorzunehmen. Zuvor war eine Beschlussfassung im Umlaufverfahren in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen. Die im Hauptausschuss gefassten Beschlüsse sind im Nachgang in der nächsten Sitzung zur Bestätigung dem Rat vorzulegen. Dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Ratssitzung wird hier gewissermaßen ebenfalls erst im Nachgang Rechnung getragen. Demgegenüber ermöglichen digitale Sitzungsformen in Echtzeit die Teilnahmen an demokratischen Entscheidungsprozessen.

2.4. Vereinbarkeit von digitalen Gremiensitzungen mit dem Grundsatz des freien Mandats

Aus dem Grundsatz des freien Mandats, das in Nordrhein-Westfalen für Mitglieder des Rates einfachgesetzlich in § 43 Abs. 1 GO NRW statuiert ist, folgen unterschiedliche Rechtspositionen, zu denen auch das Recht der freien Rede zählt. Dieses ermöglicht den Mitgliedern von kommunalen Gremien, sich in Sitzungen zu Tagesordnungspunkten und den Reden anderer Ratsmitglieder zu Wort zu melden. Es gehört zu den grundlegenden Mitwirkungsrechten in einem Selbstverwaltungsgremium. Durch die Ausübung des Rederechts können unterschiedliche Auffassungen der Ratsmitglieder im Rahmen der Rede und Gegenrede sowie der darauf aufbauenden Abstimmung zu einem einheitlichen Gemeindewillen zusammengeführt und

²⁰ BVerfG, Urteil v. 03.03.2009 – 2 BvC 3/07 in: BVerfGE 123, 39, 70 (zum Einsatz von Wahlcomputern).

²¹ Klein/Schwarz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 38 Rn. 80.

²² BVerfG, Urteil v. 09.04.1975 – 1 BvL 6/74 in: BVerfGE 30, 227, 246.

²³ Plückhahn/Faber, PdK NW, § 47, Ziffer 1.8 Rn. 6a.

damit Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Gemeinde gewährleistet werden.²⁴

In der Vergangenheit wurde bei der Frage nach der Zulässigkeit von Audio- und Videoaufzeichnungen stets darauf hingewiesen, dass hier Bedenken hinsichtlich der organschaftlichen Rechte der Ratsmitglieder bestehen würden, zumal diese im Unterschied zu Mitgliedern im Bundes- und Landtag keine Berufspolitiker seien, sondern einer ehrenamtlichen Tätigkeit nachgingen. Die Anfertigung und Veröffentlichung von Tonband- oder anderen akustischen Aufzeichnungen der Ratssitzungen verletze das Rederecht gem. § 43 Abs. 1 GO NRW.²⁵

Daraus wird zum Teil gefolgert, dass nicht nur die Aufzeichnung und Veröffentlichung von Film- und Tonaufnahmen durch Zuhörer und Pressevertreter, sondern auch die Liveübertragung der Ratssitzungen untersagt werden müsse.²⁶

Bereits zu Beginn der 90er Jahre hat das Bundesverwaltungsgericht wie folgt ausgeführt:

„Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehört zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs, den der Ratsvorsitzende zu gewährleisten hat. Das beruht auf dem legitimen, letztlich in der Gewährleistung der Selbstverwaltung durch Art. 28 Absatz II 1 GG verankerten öffentlichen Interesse daran, daß die Willensbildung des Rates als demokratisch legitimer Gemeindevvertretung ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft.“

²⁷ Weiter heißt es, dass:

„insbesondere in kleineren und ländlichen Gemeinden weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr "geradeheraus" vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten. Denn Tonbandaufzeichnungen zeitigen nun einmal für das Verhalten der Betroffenen erhebliche Wirkung, weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren.“²⁸

Da bei digitalen Sitzungen, die bspw. wegen der Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes mittels eines Livestreams ins Internet gestellt werden, nicht nachvollzogen werden kann, ob Zuhörer oder Pressevertreter von Zuhause oder ihrem Arbeitsplatz aus ungenehmigte Mitschnitte der Sitzung in Ton und Bild anfertigen, bestehen zumindest Bedenken, ob nicht die Wahrung des Rederechts und der ungestörten Mandatsausübung der Mandatsträger einem voraussetzungslosen Livestreaming ins Internet an

²⁴ OVG Magdeburg BeckRS 2018, 35233, Rn. 26.

²⁵ OLG Köln DVBl. 1979, 523 ff.; Nds. OVG 18.04.1989 – 10 L 30/89 ; Wagner, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 48, Erl. III.1.a.

²⁶ Rehn/Cronauge/Lennep von/Knirsch, GO NRW Kommentar, § 48 Rn. 20.

²⁷ BVerwG 03.08.1990 – / C 14/90 – DVBl. 1991, 490.

²⁸ BVerwG 03.08.1990 – / C 14/90 – DVBl. 1991, 490.

einen beliebigen Empfängerkreis entgegensteht. Auch wenn es sich bei den Liveübertragungen der Sitzung nicht um solche der Presse, sondern der Gemeinde selbst handeln würde, könnte das Recht der freien Rede der Ratsmitglieder beeinträchtigt werden.

Zutreffend ist hierzu sicherlich der Hinweis von *Neumann*, es beständen „*allerdings berechtigte Zweifel, ob angesichts der fortentwickelten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Medienöffentlichkeit in Gerichtsverhandlungen und der technologischen Veränderungen das Bundesverwaltungsgericht heute noch einmal so entscheiden würde. Das Saarländische Verwaltungsgericht hat im Jahre 2011 Filmaufnahmen bei öffentlichen Ratssitzungen zu Sendezwecken durch einen regionalen Rundfunksender für zulässig gehalten. Problematisch bleibt aber, dass Übertragungen per Livestream – anders als regionale Rundfunkprogramme und anders auch als der örtliche Wirkungskreis einer Gemeinde – prinzipiell eine weltumspannende Reichweite haben.*“²⁹

Erfolgt hingegen kein voraussetzungsloses Livestreaming an einen unbekanntem und hinsichtlich der Weiterverbreitung nicht kontrollierbarem Personenkreis ins Internet, sondern vor Ort in einen öffentlich zugänglichen Raum, wird sich daraus schon verfassungsrechtlich ein geringerer Eingriff in die Freiheit des Mandats ergeben.³⁰ In den Räumlichkeiten der Verwaltung könnte ggf. auch unterbunden werden, dass Audio- und Videomitschnitte durch Zuhörer getätigt werden. Insofern scheint es zumindest gut vertretbar, auch in audiovisuellen Sitzungsformen eine verfassungskonforme Verwirklichung der Modalitäten der Sitzungsöffentlichkeit unter Berücksichtigung der Belange der Freiheit des Mandats zu erblicken, zumal das *OVG Münster* in seiner aktuellen Entscheidung aus dem Jahr 2020 nochmals den „*weitgespannten Ermessensspielraum*“ der Vorsitzenden des Rates bei der Verwirklichung der Sitzungsöffentlichkeit betonte, der im Wesentlichen lediglich durch das Willkürverbot begrenzt wird.³¹

2.5. Nutzung von digitalen oder hybriden Sitzungsformen auch außerhalb von Pandemien und sonstigen Krisenfällen?

Während der Corona-Pandemie ergab sich ein dringendes Erfordernis unter Anerkennung der Notwendigkeit des „social distancing“ die Funktions- und Handlungsfähigkeit von Selbstverwaltungskörperschaften zu gewährleisten. Neue Handlungsformen wurden gesucht, vormals angedachte neue technische oder organisatorische Mittel in die Tat umgesetzt. Trotzdem waren auch während der Corona-Pandemie die zuvor aufgezeigten verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Insofern würde sich, auch hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Maßstabs, nach der Pandemie kein grundlegend anderes Bild ergeben. Digitale oder hybride Sitzungsformen begegnen grundsätzlich verfassungsrechtlichen Bedenken.

²⁹ *Neumann*, Recht Aktuell: Digitale Ratssitzung und Livestream, in: KOMMUNAL, 25.03.2021, abrufbar unter <https://kommunal.de/livestream-gemeinderat-recht-aktuell>, letzter Abruf am 13.08.2021; VG Saarlouis, Urt. v. 25. 3. 2011 – 3 K 501/10.

³⁰ So auch die Regelung in Baden-Württemberg (§ 37a BW GemO).

³¹ *OVG Münster* Urt. v. 7.10.2020 – 15 A 2750/18, BeckRS 2020, 27709.

Auch außerhalb von Sondersituationen wie Pandemien ergibt sich daher die Notwendigkeit, die ergriffene Sitzungsform insbesondere mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit und der Freiheit des Mandats bestmöglich in Einklang zu bringen. Die Einführung digitaler Sitzungsformen wird diese Grundsätze berühren und darf daher kein Selbstzweck sein, sondern muss ein legitimes Ziel verfolgen. Anders als während der anhaltenden Pandemie wird sich die Notwendigkeit von digitalen Formen nicht aus Erwägungen des Gesundheits- und Infektionsschutzes ergeben, sondern es bedarf der Verfolgung anderer Zwecke. *Plückhahn/Faber* verweisen hier etwa auf eine besondere Eilbedürftigkeit des Zusammentrittes.³²

Denkbar sind unterdessen auch weitere Zwecksetzungen. Insofern bleibt festzuhalten, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz als solcher nicht neue Formen der (digitalen) Entscheidungsfindung ausschließt, sondern auch hier vorsichtige Anpassungen möglich sind. Auch außerhalb von Sondersituationen kann sich aufgrund zwischenzeitlicher technischer Weiterentwicklungen und geänderter gesellschaftlicher Partizipationsbedürfnisse die Notwendigkeit einer maßvollen Weiterentwicklung bisheriger Verfahrensweisen in Selbstverwaltungsgremien ergeben. So betont das OVG NRW, dass der Sitzungsöffentlichkeit auch die Aufgabe zukommt, das Interesse der Bevölkerung an der Arbeit der Vertretungskörperschaft zu fördern.³³

Erneut sei an dieser Stelle auf die Handlungsempfehlungen der Enquetekommission III „*Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive*“ des Landtags Nordrhein-Westfalen und die entsprechenden Handlungsvorschläge zur Stärkung der lokalen Demokratie und der bürgerschaftlichen Partizipation verwiesen.³⁴

Gemeinderatsmitglieder üben zu einem überwiegenden Teil hauptberuflich eine andere Tätigkeit neben ihrem Ehrenamt aus. Durch die Ermöglichung digitaler Gemeinderatssitzungen kann ihnen die Partizipation erleichtert werden. Bestehen flexible Möglichkeiten, an der kommunalen Gestaltung mitzuwirken, kann dies einen positiven Effekt auf das Ehrenamt und die Bereitschaft haben, sich aktiv politisch einzubringen.

Nochmals sei aber betont, dass ein genereller Ersatz von sämtlichen Präsenz Sitzungen durch digitale Formate, wie audio-visuelle Sitzungen, verfassungsrechtlich nur schwer zu rechtfertigen sein wird. Unabhängig davon besteht jedoch die Möglichkeit, zukünftig digitale Formate unter den oben beschriebenen technischen und inhaltlichen Maßgaben als sinnvolle Ergänzung zu realisieren.

³² *Plückhahn/Faber*, PdK NW, § 47, Ziffer 1.8 Rn. 6a.

³³ OVG Münster Urt. v. 7.10.2020 – 15 A 2750/18, BeckRS 2020, 27709, Rn. 45.

³⁴ LT-Drs. 17/13750, 102 ff.

II. Welche Rechtsnormen stehen digitalen oder hybriden Sitzungen (derzeit) entgegen?

Eine kommunalverfassungsrechtliche Regelung, die explizit digitale oder hybride Gremiensitzungen untersagt, ist nicht vorhanden. Vielmehr gibt es in Nordrhein-Westfalen Regelungen in der Gemeindeordnung, der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung, dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, die von der Notwendigkeit der körperlichen Anwesenheit der Mitglieder in den Selbstverwaltungskörperschaften ausgehen. Dies ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang der Vorschriften sowie der Auslegung der Regelungen durch das OVG NRW³⁵. Hierzu im Einzelnen:

§ 47 Abs. 1 S. 3 GO NRW³⁶ [Einberufung des Rates] spricht vom „Zusammentritt“ des Rates und stellt für den Sitzungsbegriff einen örtlichen Bezug her. So soll im Rahmen der Ladung auch der Ort der Sitzung mitgeteilt werden. § 48 Abs. 1 S. 4 GO NRW [Tagesordnung und Öffentlichkeit der Ratssitzungen] enthält die Formulierung „Zeit und Ort“ bezogen auf die Sitzung und § 48 Abs. 2 GO NRW regelt die grundsätzliche Öffentlichkeit der Ratssitzung.

Gemäß § 49 Abs. 1 S. 1 GO NRW³⁷ [Beschlussfähigkeit des Rates] ist der Rat beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl „anwesend“ ist. Nach einer Entscheidung des OVG Münster aus den 1970er Jahren sind diejenigen Ratsmitglieder „anwesend“ i.S.d. § 49 Abs. 1 S. 1 GO NRW, die sich im Zeitpunkt der Beschlussfassung im Sitzungssaal befinden, selbst wenn sie durch ihr Verhalten (z.B. Zusammenpacken der Akten)³⁸ den Willen zum Ausdruck bringen, den Raum verlassen zu wollen.³⁹ Als nicht anwesend anzusehen sind bereits diejenigen Ratsmitglieder, die sich außerhalb des eigentlichen Sitzungsbereiches, etwa im Zuhörerraum, aufhalten.⁴⁰ Sicherlich wird man auch an dieser Stelle die Frage aufwerfen können, ob diese Entscheidung bei Aufnahme digitaler Sitzungs- und Abstimmungsformen fortbestehen würde. Gesetzgeberische Klarstellungen wären aufgrund der gefestigten Rechtsprechung jedenfalls empfehlenswert.

§ 51 Abs. 1 GO NRW⁴¹ [Ordnung in den Sitzungen] regelt die Leitung von Verhandlungen, die Eröffnung und Schließung von Sitzungen sowie die Ausübung des *Hausrechts*. Das Hausrecht dient der Ermöglichung sowie dem Schutz der Ratssitzungen „in dem dafür bestimmten räumlichen Bereich“⁴² und gilt für alle im Sitzungssaal anwesenden Ratsmitglieder.⁴³ Im Gegensatz zur Herstellung der inneren Ordnung ist die Ausübung des Hausrechts nach außen gerichtet und befugt

³⁵ OVG Münster, Urteil vom 23. Dezember 1974 – III A 42/73.

³⁶ Korrespondierend dazu § 32 KrO; § 8 LVerbO; § 11 RVRG, § 15 GkG NRW.

³⁷ Korrespondierend dazu § 34 KrO; § 10 LVerbO (§ 14 Sitzungen und Beschlussfassung des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse); § 11 RVRG; § 15 GkG NRW.

³⁸ Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, GO NRW Kommentar, § 49, Erl. I.

³⁹ OVG Münster, Urteil vom 23. Dezember 1974 – III A 42/73 –; Wagner, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 49, I.1.; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, GO NRW Kommentar I, § 49, Erl. I.

⁴⁰ OVG Münster, Urteil vom 23. Dezember 1974 – III A 42/73 –, Rhode, in: BeckOK Kommunalrecht NRW, § 49 Rn. 6.

⁴¹ Korrespondierend dazu § 36 KrO.

⁴² Wagner, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 51, Erl. IV.

⁴³ Wagner, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 51, Erl. IV.

den Bürgermeister, „in dem geschützten räumlichen Bereich zu entscheiden, wer eintreten und verweilen darf“⁴⁴.

In der Literatur wird zum Teil vertreten, dass selbst wenn mit den Begrifflichkeiten wie „Verhandlung“, „Sitzung“, „Zusammentritt“ und „Anwesenheit“ typischerweise die körperliche Anwesenheit assoziiert werde, diese Begrifflichkeiten im Wege einer weiten Auslegung des Wortlauts auch in die digitale Welt überführt werden könnten.⁴⁵ So könnten Personen digital anwesend sein und verhandeln.⁴⁶

⁴⁴ Wagner, in: Kleerbaum/Palmen, GO NRW, § 51, Erl. IV.

⁴⁵ Lenz/Schulte, NVwZ 2020, 744 (745).

⁴⁶ Lenz/Schulte, NVwZ 2020, 744 (745).

III. Wie sind die Regelungen zur digitalen Teilnahme an kommunalen Sitzungen in den anderen Bundesländern ausgestaltet?

1. Bayern und Baden-Württemberg

Die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben sich dafür entschieden, auch außerhalb von Sondersituationen dauerhafte Möglichkeiten für die Digitalisierung von kommunalen Gremiensitzungen zu schaffen.

1.1. Hybridsitzungen in Bayern

Der bayerische Gesetzesentwurf stammt vom 3. Februar 2021 (Drs. 18/13024); das Gesetz ist seit dem 17. März 2021 in Kraft. Allerdings ist das Gesetz zunächst bis Ende 2022 befristet. Diese Zeit soll als Erprobungszeit dienen.⁴⁷ Art. 47a Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayGO) dient dabei als Ermächtigungsgrundlage für eine Ton-Bild-Übertragung der Gemeinderatssitzungen in Form von Hybridsitzungen.

In Art. 47a BayGO heißt es in Abs. 1:

„Gemeinderatsmitglieder können an den Sitzungen des Gemeinderats mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. [...] Zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder gelten in diesem Fall als anwesend im Sinn von Art. 47 Abs. 2. [...] Bei einer Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung ist eine Teilnahme an Wahlen nicht möglich.“

Im Rahmen der Gesetzesbegründung heißt es, dass vor dem Hintergrund der Pandemiesituation – jedoch nicht auf diese beschränkt – in der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung, der Bezirksordnung und dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit die gesetzliche Grundlage für eine audiovisuelle Sitzungsteilnahme geschaffen werde. Den Gemeinden stehe es auch frei, eine zahlen- oder quotenmäßige Begrenzung audiovisuell zuschaltbarer Mitglieder zu bestimmen; ebenso, ob die audiovisuelle Zuschaltmöglichkeit von besonderen Gründen, etwa einer Verhinderung der Anwesenheit im Sitzungssaal, abhängig gemacht, oder generell freigegeben sein solle.⁴⁸

Im Hinblick auf die hohe Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes, der in Art. 22 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern und nochmal einfachgesetzlich für den Gemeinderat in Art. 52 Abs. 1 BayGO verankert ist, muss eine Sitzung aber stets als Präsenzsitzung vorbereitet werden.⁴⁹ Dies gilt selbst dann, wenn sich alle Mitglieder des Gremiums, mit Ausnahme des ersten Bürgermeisters, zuschalten könnten.⁵⁰

Es lässt sich demnach festhalten, dass Art. 47a BayGO keine rein virtuellen Sitzungen, sondern allein sog. Hybridsitzungen zulässt. Die Öffentlichkeit der jeweiligen Sitzung, die bspw. durch einen Livestream erweitert werden kann,

⁴⁷ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 3.

⁴⁸ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 2.

⁴⁹ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 3.

⁵⁰ Ebd.

kommt dabei nicht nur netzaffinen Bürgerinnen und Bürgern zu Gute, sondern auch solchen, die eine Teilnahme in Präsenz bevorzugen, oder denen ggf. aufgrund mangelnder technischer Ausstattung eine digitale Teilnahme gar nicht möglich ist. Ferner obliegt es auch der Entscheidung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds und nicht der Verwaltung der Gemeinde, ob es die technischen Möglichkeiten für eine digitale Teilnahme schaffen und nutzen will.⁵¹ Daran anknüpfend wurde in Art. 47a Abs. 4 BayGO auch abgegrenzt, was hinsichtlich der Möglichkeit zur digitalen Zuschaltung der Mitglieder des Selbstverwaltungsgremiums in den Verantwortungsbereich der Gemeindeverwaltung fällt und welche Fehlerfolgen bei der Nutzung von digitalen Teilnahmemöglichkeiten von dem einzelnen Mitglied zu verantworten sind, etwa wenn dieses aufgrund von technischen Schwierigkeiten in der eigenen Sphäre nicht an der digitalen Beschlussfassung teilnehmen kann. Entsprechende Gesetzesänderungen sind für die Landkreisordnung, die Bezirksordnung sowie für das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vorgesehen (vgl. Art. 41a bayerische Landkreisordnung, Art. 38a bayerische Bezirksordnung, Art. 33a des bayerischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit).

1.1.1. Anwesenheit in Form von Ton-Bild-Übertragung

Art. 47a Abs. 1 BayGO eröffnet den Gemeinden in Satz 1 die Möglichkeit einer Zuschaltung von Gemeinderatsmitgliedern im Sinne von Art. 31 Abs. 1 BayGO mittels Ton-Bild-Übertragung. Allen Mitgliedern außer dem ersten Bürgermeister steht diese Möglichkeit zu. Alle auf diesem Wege zugeschalteten Mitglieder gelten nach Satz 2 der Vorschrift als anwesend. Sie haben daher ein Mitberatungs- und Stimmrecht.⁵² Die Anwesenheit des ersten Bürgermeisters ist somit stets einzuhalten, sodass nur ein Hybridformat möglich ist.

Die Wahl einer hybriden Sitzungsform erfordert eine Regelung durch den Gemeinderat in der Geschäftsordnung. Nach dem ebenfalls mit der Gesetzesänderung eingeführten Art. 120b Abs. 4 BayGO genügt für die Zulassung für Sitzungen im Hybridformat, die vor dem 1. Januar 2022 stattfinden, ein Beschluss des Gemeinderats. Der Beschluss muss mit einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats gefasst werden. Sollen auch ab dem 1. Januar 2022 audiovisuelle Zuschaltungen möglich sein, bedarf es hierzu dann einer Regelung in der Geschäftsordnung.⁵³

1.1.2. Möglichkeit zur Wahrnehmung nonverbaler Äußerungen

Die BayGO ermöglicht zwar eine Digitalisierung von Gremiensitzungen in audio-visueller Form, jedoch keine reinen Audiositzungen ohne entsprechende Bildarstellung. Im Gesetzentwurf wird darauf hingewiesen, dass

⁵¹ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 3.

⁵² Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 15.

⁵³ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 15 f.

„gerade die Beratung und Entscheidungsfindung in kommunalen Gremien vom unmittelbaren Austausch und der Interaktion der Teilnehmer lebt. Bereits eine nur audiovisuelle Zuschaltung kann eine physische Anwesenheit nicht gleichwertig ersetzen. Sie ermöglicht es aber immerhin, auch nonverbale Reaktionen anderer Mitglieder wahrnehmen zu können. Bei einer bloß telefonischen Zuschaltung ist diese Kommunikationsform unmöglich.“⁵⁴

1.1.3. Ausnahmen von der Möglichkeit zur Abhaltung von Hybridsitzungen

Erfolgt eine Beschlussfassung der Gemeindevertretung in Form einer Hybridsitzung, scheidet die Teilnahme an Wahlen in audio-visueller Form schon aufgrund des Wahlgeheimnisses aus, was explizit in § 47a Abs. 1 S. 2 BayGO festgehalten ist.

Der Gesetzentwurf stellt fest: *„Die zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder sind insoweit von der Pflicht zur Abstimmung nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayGO suspendiert. Bei der Ermittlung des Ergebnisses sind diese Gemeinderatsmitglieder so zu behandeln, als ob sie sich der Stimme enthalten hätten.“⁵⁵*

Nach Art. 47a Abs. 2 BayGO ist die Möglichkeit einer Zuschaltung ferner nicht für Sitzungen oder Beratungsgegenstände eröffnet, die der besonderen Geheimhaltung unterliegen. Dies sind nach Art. 56a Abs. 1 und 2 BayGO alle Angelegenheiten, die im Interesse der Sicherheit oder anderer wichtiger Belange der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder Unbefugten nicht bekannt werden dürfen, oder Angelegenheiten, bei denen sich Verschwiegenheitspflichten aus anderen Rechtsvorschriften spezialgesetzlich ergeben. Das besondere Geheimhaltungsinteresse kann auf audio-visuellem Wege nicht verlässlich gewährleistet werden.⁵⁶

1.1.4. Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Art. 47a Abs. 3 BayGO dient den kommunalrechtlichen Grundsätzen des Sitzungszwangs und der Sitzungsöffentlichkeit. Wörtlich heißt es:

„Der erste Bürgermeister und die Gemeinderatsmitglieder müssen sich in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. In öffentlichen Sitzungen müssen per Ton-Bild-Übertragung teilnehmende Gemeinderatsmitglieder zudem für die im Sitzungssaal anwesende Öffentlichkeit entsprechend wahrnehmbar sein. Für 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.“

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 16.

⁵⁶ Ebd.

Die Regelung bezweckt die Sicherstellung der unmittelbaren Interaktion der Gremienmitglieder, die gegenseitige Wahrnehmbarkeit der Reaktionen und den gegenseitigen Diskurs.⁵⁷

Nicht geregelt wird indes, ob auch Zuschauern als Dritten Möglichkeiten zur digitalen Teilnahme eingeräumt werden, etwa in Form eines Livestreams. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass diese Entscheidung den Gemeinden unter Berücksichtigung des Datenschutzes überlassen bleibt. Um dem Öffentlichkeitsgrundsatz gerecht zu werden sei maßgebend auf die Saalöffentlichkeit abzustellen, da nicht allen Bürgerinnen und Bürgern eine notwendige Technikaffinität unterstellt werden könne.⁵⁸

1.1.5. Rechtsfolgen bei Funktionsstörungen

Art. 47 Abs. 4 BayGO regelt die Verantwortung der Gemeindeverwaltung und Gemeinderatsmitglieder in Zusammenhang mit audiovisuellen Zuschaltungen und der Trennung zwischen Sitzungs- und Teilnahmeort.

Absatz 4 der Vorschrift lautet:

„Die 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. Ist 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. Ein Verstoß ist unbeachtlich, falls die zunächst nicht zugeschalteten Gemeinderatsmitglieder rügelos an der Beschlussfassung teilnehmen. Kommt 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. Soweit 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 Zuschaltungsmöglichkeit besteht, wird vermutet, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung eines Gemeinderatsmitglieds nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegt.“

Art. 47 Abs. 4 BayGO überlässt es den Gemeinden zu bestimmen, welche Anforderungen sie unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben an die zu verwendende technische Ausstattung stellen. Der einzelnen Gemeinde bleibt es vorbehalten, ihre inneren Abläufe individuell zu organisieren und darüber zu befinden, welche Hilfsmittel den Gemeinderatsmitgliedern zur Verfügung gestellt werden sollen.⁵⁹

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 16 f: „In Zusammenhang mit audiovisuellen Zuschaltungen können sie sich beispielsweise darauf beschränken, die Plattform für Zuschaltungsmöglichkeiten vorzuhalten, während es der Verantwortung der Gemeinderatsmitglieder überlassen bleibt, die

Art. 47 Abs. 4 BayGO regelt ferner, welche Folgen Funktionsstörungen bei audio-visuellen Sitzungsteilnahmen haben. Nach Satz 1 muss die Gemeinde zunächst in ihrem Verantwortungsbereich die Voraussetzungen für eine uneingeschränkte virtuelle Sitzungsteilnahme sicherstellen. Fällt eine Funktionsstörung in den Verantwortungsbereich der Gemeinde, führt dies dazu, dass das Gremium nicht beschlussfähig ist, da dann ein teilnahmewilliges Gemeinderatsmitglied aus einem der Gemeinde zuzurechnenden Grund hieran gehindert ist. Nehmen die betroffenen Gemeinderatsmitglieder aber im weiteren Verlauf wieder an der Beschlussfassung teil, ohne den Verstoß zu rügen, wird er geheilt (Satz 3). Störungen im Verantwortungsbereich des Gemeinderatsmitglieds sind von diesem zu verantworten. Schließlich hat das Gemeinderatsmitglied auch die Wahl zwischen der Teilnahme in Präsenz oder in digitaler Form.

1.1.6. Nichtöffentliche Sitzungen

Eine datenschutzrechtliche Bestimmung sieht Absatz 5 der Vorschrift vor:

„Lässt 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. Art. 20 Abs. 4 Satz 1 gilt entsprechend.“

Danach werden die Gemeinderatsmitglieder, die zu einer nichtöffentlichen Sitzung zugeschaltet sind, in die Pflicht genommen. Bei einem Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht können u.a. Ordnungsgelder verhängt werden.⁶⁰

1.2. Volle Digitalisierung in Baden-Württemberg bei Gegenständen einfacher Art

In Baden-Württemberg sieht der auf Grundlage des „Gesetz[es] zur Änderung der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und anderer Gesetze“ eingeführte § 37a Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (BW GemO) [Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum] bei „Gegenständen einfacher Art“ und aus „schwerwiegenden Gründen“ die Durchführung von Beschlussfassungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder bei zeitgleicher Übertragung von Bild und Ton vor. Dies allerdings nur, sofern entsprechende Regelungen in der Hauptsatzung erfolgen. Gleiches gilt durch die Neuaufnahme des § 32a Landkreisordnung Baden-Württemberg bzw. des § 15 Abs. 2 a des Baden-Württembergischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit für Entscheidungen des Kreistags bzw. der Verbandsversammlungen von Zweckverbänden.⁶¹

technischen Voraussetzungen (Hard- und Software) zu garantieren. Ebenso ist es aber denkbar, dass eine Gemeinde ihre Gemeinderatsmitglieder mit der erforderlichen technischen Ausstattung versorgt und womöglich auch die laufende Systembetreuung übernimmt.“

⁶⁰ Bayerischer LT, Drs. 18/13024, S. 17.

⁶¹ Eifertinger / Brugger / Wenzl, IR 2020, 148 (150); Landtag Baden-Württemberg, Drs. 16/8027, S. 4 f.

§ 37a Abs. 1 BW GemO lautet wie folgt:

„Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass notwendige Sitzungen des Gemeinderats, ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden können; dies gilt nur, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, möglich ist. Dieses Verfahren darf bei Gegenständen einfacher Art gewählt werden; bei anderen Gegenständen darf es nur gewählt werden, wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte. Schwerwiegende Gründe liegen insbesondere vor bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Seuchenschutzes, sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen oder wenn aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre. Bei öffentlichen Sitzungen nach Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum erfolgen.“

§ 37a BW GemO gestattet nach dem Wortlaut somit neben rein virtuellen Sitzungen ebenfalls Hybridsitzungen, da im Gesetz keine spezielle virtuelle Veranstaltungsform vorgegeben wird. Sowohl die im Sitzungsraum anwesenden als auch die mit Bild und Ton zugeschalteten Mitglieder gelten als anwesend i.S.v. § 37 Abs. 2 BW GemO. Sie sind deshalb rede- und stimmberechtigt. Unzulässig ist es hingegen, wenn einzelne Ratsmitglieder begehren, sich in Präsenzsitzungen aus anderen als den in § 37a BW GemO genannten Voraussetzungen digital hinzuschalten zu lassen.⁶²

In der Gesetzesbegründung wird betont, dass ein gegenseitiger Austausch der Gremiumsmitglieder bei Beratung und Beschlussfassung stets gewährleistet sein müsse. Eine Sitzung ohne Bildübertragung (reine Telefonschaltkonferenz) sei mit Blick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz nicht zulässig, bzw. käme eine solche höchstens für die Vorbesprechung des Bürgermeister mit den Gemeinderäten in Betracht. Die Berücksichtigung von Mimik und Gestik würde erheblich zu einem sachgerechten und qualifizierten Austausch beitragen. Dem Öffentlichkeitsgrundsatz könne durch Übertragung der Videokonferenz in einem für die Öffentlichkeit zugänglichen Raum hinreichend Rechnung getragen werden. Hinsichtlich eines Livestreamings ins Internet und nicht nur in einen Raum, weist der Gesetzesvorschlag darauf hin, dass dies nur unter Beachtung der gleichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen möglich sei, die auch bei Live-Übertragungen von Präsenzsitzungen zu beachten seien (insbesondere das Vorliegen von Einwilligungserklärungen sämtlicher Beteiligter). Diese Form der Durchführung von Sitzungen des Gemeinderats sei auf einfache Fälle und Ausnahmefälle beschränkt und könne nicht die herkömmliche Arbeit des Gemeinderats in Form von Präsenzsitzungen ersetzen.⁶³

⁶² BeckOK KommunalR BW, GemO § 37a Rn. 20.

⁶³ LT-BW, Drs. 16/8027, S. 7 f.

1.2.1. Keine digitale Abhaltung bei Gegenständen besonderer Geheimhaltung

Auch die Regelung in Baden-Württemberg sieht vor, dass in einer audiovisuellen Sitzung keine Wahlen durchgeführt werden dürfen, da diese grundsätzlich geheim vorgenommen werden, was bei Durchführung einer Sitzung per Videokonferenz, oder auf vergleichbare Weise, nicht gewährleistet werden kann.⁶⁴

1.2.2. Notwendige Sitzungen einfacher Art

Es dürfen nach § 37a Abs. 1 BW GemO nur „*notwendige*“ Sitzungen des Gemeinderats bei „*Gegenständen einfacher Art*“ digital durchgeführt werden.

In der Kommentarliteratur wird darauf hingewiesen, dass eine Sitzung bereits dann als „*notwendig*“ anzusehen sei, wenn Verhandlungsgegenstände beraten und beschlossen werden müssen, also wenn es die Geschäftslage erfordere, vgl. § 34 Abs. 1 S. 2 BW GemO.⁶⁵

Ein Gegenstand ist „*einfacher Art*“, wenn er von geringer Bedeutung ist und weder einer Erläuterung, noch einer Beratung bedarf. Seine tatsächlichen und rechtlichen Hintergründe und Auswirkungen müssen ohne weiteres erkennbar sein.⁶⁶

Bereits vor Einführung des § 37a BW GemO konnte nach § 37 Abs. 1 S. 2 BW GemO über Gegenstände einfacher Art außerhalb einer Sitzung im Wege der Offenlegung, oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden. § 37a Abs. 1 S. 2 BW GemO schafft mit der digitalen Sitzung eine weitere Möglichkeit der Beschlussfassung.⁶⁷

Der Bürgermeister entscheidet mit Einberufung der Sitzung, ob die Voraussetzungen des § 37a BW GemO vorliegen und er eine digitale Sitzung einberuft. Dabei entscheidet er auch über die konkrete digitale Form (Videokonferenz, Hybridsitzung etc.).⁶⁸ Dies zeigt, dass § 37a BW GemO grundsätzlich auch eine vollständig digitale Abhaltung der Sitzungen erlaubt. Eine Vorbereitung als Präsenzsitzung kann gänzlich entfallen.

1.2.3. Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Zur Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 35 BW GemO sieht § 37a Abs. 1 S. 4 BW GemO vor, dass bei öffentlichen Sitzungen eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum erfolgen muss.

Die Zuhörer müssen das Geschehen der Sitzung sehen und hören können. § 37a Abs. 1 S. 4 BW GemO schafft dabei allerdings keine spezifischen

⁶⁴ LT-BW, Drs. 16/8027, S. 8.

⁶⁵ BeckOK KommunalR BW, GemO § 37a Rn. 5.

⁶⁶ BeckOK KommunalR BW, GemO § 37a Rn. 9.

⁶⁷ LT-BW, Drs. 16/8027, S. 8.

⁶⁸ BeckOK KommunalR BW, GemO § 37a Rn. 12.

Anforderungen. In der Kommentarliteratur wird darauf hingewiesen, es bestehe dementsprechend auch keine Pflicht, alle Ratsmitglieder stets frontal sehen zu können oder ähnliche technische Besonderheiten, denn solche Möglichkeiten habe der Zuschauer in einer Präsenzsitzung ebenfalls nicht. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der öffentlich zugängliche Raum nicht zwingend der Sitzungssaal sein müsse und dementsprechend die Übertragung auch an einem anderem Ort im Gemeindegebiet erfolgen könne.⁶⁹

1.2.4. Verantwortungsbereich der Gemeinde bei Funktionsstörungen

Die Gemeinde hat nach § 37a Abs. 2 S. 1 BW GemO für die gesamte Dauer der digitalen Sitzung sicherzustellen, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung einschließlich Beratung und Beschlussfassung eingehalten werden.⁷⁰

2. Diskussionstand in Nordrhein-Westfalen

In seiner Sitzung am 30. Juni 2021 lehnte der Landtag Nordrhein-Westfalen den Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen(GO NRW)“ (Drs. 17/13064) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und AfD ab. Stattdessen wurde auf Antrag der regierungstragenden Fraktionen beschlossen, ein Modellprojekt in ausgewählten Kommunen zu starten, um das Durchführen von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften oder von Teilen derselben per Videoübertragung, also rein digital oder hybrid, zu ermöglichen und eine mögliche Änderung der Kommunalverfassungsgesetze für das Land Nordrhein-Westfalen zu erarbeiten.⁷¹

Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah demgegenüber vor, in der Gemeindeordnung NRW die Regelung des § 58a neu einzuführen. In § 58a Abs. 1 GO NRW sollte es lauten:

„Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass notwendige Sitzungen der Ausschüsse ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden können; dies gilt nur, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, möglich ist. Dieses Verfahren darf für Sitzungen der Ausschüsse zur Vorberatung von Entscheidungen des Hauptausschusses und des Gemeinderats gewählt werden, wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte. Schwerwiegende Gründe liegen vor bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Seuchenschutzes oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen, in denen aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre. Bei öffentlichen Sitzungen

⁶⁹ BeckOK KommunalR BW, GemO § 37a Rn. 14.

⁷⁰ BeckOK KommunalR BW, GemO § 37a Rn. 18.

⁷¹ LT-NRW Drs. 17/14285.

nach Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum erfolgen.“

In der Plenardebatte wurde gegen den o.g. Gesetzentwurf u.a. vorgebracht, dass dieser zwar in die richtige Richtung ginge, aber noch etwas zu kurz greife. Neben Änderungen der Gemeindeordnung NRW seien auch Änderungen der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung und auch des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr herbeizuführen. Außerdem beschränke sich der Anwendungsbereich des vorgelegten Gesetzentwurfs nur auf den Pandemiefall. Weiterhin wurde auf offene datenschutz- und persönlichkeitsrechtliche Fragen verwiesen. Außerdem würden geheime Abstimmungen, ebenso wie die durch das Gesetz ausgeschlossenen Wahlen, nicht möglich sein. Anstoß wurde auch an dem Begriff der „*schwerwiegenden Gründe*“ genommen.⁷² Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen merkte im Rahmen ihrer Stellungnahme im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen u.a. an, dass der Begriff der „*notwendigen Sitzung*“ einer definitorischen Klärung bedürfe.⁷³

Hinsichtlich der Verwendung des Begriffs der „*notwendigen Sitzung*“ orientiert sich der Gesetzentwurf vermutlich an der Formulierung in Baden-Württemberg. Hier ist mit der Kommentarliteratur davon auszugehen, dass mit dem Begriff der Notwendigkeit die Erforderlichkeit im Sinne des § 34 Abs. 1 S. 2 BW GemO gemeint war.⁷⁴ Die korrespondierende Vorschrift mit der Anknüpfung an die Erforderlichkeit aufgrund der Geschäftslage findet sich in Nordrhein-Westfalen in § 47 Abs. 1 S. 2 GO NRW. Dabei werden keine hohen Anforderungen an die Erforderlichkeit gestellt und entsprechend nahezu alle Sitzungen als notwendig eingestuft. Grundsätzlich vorstellbar wäre es, den Begriff der Erforderlichkeit zu übernehmen.

Wurden im Rahmen der parlamentarischen Beratungen auch Bedenken hinsichtlich des Öffentlichkeitsgrundsatzes angemeldet, korreliert dies mit der Diskussion in anderen Bundesländern, insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg. Diese beiden Bundesländer erblicken, letztlich in der jeweils konkreten Ausgestaltung gut vertretbar, in audiovisuellen Gremiensitzungen eine zwar geringere aber dennoch ausreichende Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes.

Weiter zeigen sich Parallelen hinsichtlich der Sicherstellung der ausschließlichen Teilnahme von Berechtigten, sowie von Verschwiegenheitspflichten. Findet diese Problematik auch im Rahmen der laufenden Diskussion in Nordrhein-Westfalen Beachtung, wurden in Bayern und Baden-Württemberg Verantwortungssphären definiert und Folgen bei Verstößen gegen die Verschwiegenheitspflicht, etwa in Form von Verhängung von Ordnungsgeldern, geregelt. Bei etwaigen Verstößen gegen Verschwiegenheitspflichten greifen auch in Nordrhein-Westfalen die in der Gemeindeordnung festgelegten Sanktionsmöglichkeiten. Finden sich Regelungen zur Verschwiegenheitspflicht in § 30 Abs. 1 und 2 GO NRW, ergeben sich Sanktionen bei Verletzungen eben dieser nach § 30 Abs. 6 GO NRW aus der entsprechenden Anwendung des § 29 Abs. 3 GO NRW. Bei einem

⁷² LT-NRW Plenarprotokoll 17/134, S. 92 ff.

⁷³ LT-NRW Stellungnahme 17/3804, S. 2.

⁷⁴ BeckOK KommunalR BW, GemO, § 37a Rn. 5.

Erstverstoß kann ein Ordnungsgeld bis 250 €, bei einem Zweitverstoß bis 500 € festgesetzt werden. Die Verhängung eines Ordnungsgeldes kommt dann nicht in Betracht, soweit die Tat mit Strafe bedroht ist.

Regelungen hinsichtlich der technischen Ausstattung mit Hardware oder Detailfragen zum Ablauf von Abstimmungen werden in Bayern und Baden-Württemberg den Selbstverwaltungsgremien im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenz überlassen. Einer gesetzlichen Regelung, wie die Ausführung sicherzustellen ist, bedarf es demnach nicht zwingend. Vielmehr können Konkretisierungen auch aufgrund entsprechender Ermächtigung durch das zuständige Ministerium vorgenommen und / oder durch die jeweilige Satzung des Gemeinderats bestimmt werden. Bisher haben beispielsweise die Städte Ingolstadt und Augsburg eine virtuelle Abstimmungsmöglichkeit per Handzeichen eingeführt, sofern die Abstimmung nicht geheim durchzuführen ist.⁷⁵ Die Bestimmung der Stadt Ingolstadt sieht insbesondere vor, dass eine Abstimmung per Handzeichen nur möglich ist, wenn sämtliche zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder zum Zeitpunkt ihrer Stimmabgabe auf dem Bildschirm im Sitzungssaal sichtbar sind, was mit den obigen Ausführungen unter C.I.2.3. korreliert. Die Abstimmung der virtuell Teilnehmenden muss zudem bei jeder Beschlussfassung mit der Abstimmung der physisch Teilnehmenden in geeigneter Weise zu einem Abstimmungsergebnis zusammengeführt und dokumentiert werden.⁷⁶

Soweit im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Entwurfes eines „Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)“ (Drs. 17/13064) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch datenschutzrechtliche Belange thematisiert wurden, wird darauf hingewiesen, dass eine erschöpfende Behandlung im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht erfolgen kann, da die Bewertung stark von der Ausgestaltung durch die betreffende Gemeinde im konkreten Einzelfall abhängt. Für den Gesetzgeber besteht aber zumindest die Möglichkeit die Rahmenbedingungen vorzugeben. Verwiesen sei an dieser Stelle auf die Ausführungen der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in ihrer Stellungnahme vom 7. Juni 2021 an den Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen. Sofern eine Übertragung in einen virtuellen Raum erfolge, müsse dieser zum einen zugangsgeschützt sein, zum anderen müsse technisch sichergestellt werden, dass keine Aufzeichnung erfolge.⁷⁷

⁷⁵ Beschlussvorlage V0380/21 der Stadt Ingolstadt; Beschlussvorlage BSV/21/05887 der Stadt Augsburg.

⁷⁶ Beschlussvorlage V0380/21 der Stadt Ingolstadt, S. 4.

⁷⁷ Vgl. *LT NRW*, Stellungnahme 17/4022 der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 07.06.2021.

3. Regelungsstand in anderen Bundesländern

In den meisten Bundesländern ist nach der derzeitigen Rechtslage vorgesehen, digitale Veranstaltungsformen nur in „Krisenzeiten“ zu ermöglichen. Anders als in Bayern und Baden-Württemberg sollen digitale Veranstaltungsformen darüber hinaus nicht fortbestehen oder zeitlich befristet erprobt werden. Gleichlautende oder ähnliche Bestimmungen, die lediglich eine auf die Corona-Pandemie beschränkte zeitliche Wirkung entfalten, finden sich in Brandenburg⁷⁸, Hamburg⁷⁹, Hessen⁸⁰, Mecklenburg-Vorpommern⁸¹, Rheinland-Pfalz⁸², Sachsen⁸³, Sachsen-Anhalt⁸⁴, Niedersachsen⁸⁵, dem Saarland⁸⁶, Schleswig-Holstein⁸⁷ und in Thüringen⁸⁸. Berlin bringt momentan ebenfalls ein solches Gesetz auf den Weg.⁸⁹

Exemplarisch werden die Regelungen in Verordnungform in Brandenburg und per Gesetz in Rheinland-Pfalz, Hamburg und Schleswig-Holstein vorgestellt:

2.1. Brandenburg

In Brandenburg hat der Innenminister des Landes auf der Grundlage des brandenburgischen kommunalen Notlagengesetzes eine Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe in einer außergewöhnlicher Notlage erlassen (BbgKomNotV), um die Handlungsfähigkeit der Kommunen aufrechtzuerhalten. Praktisch schafft der Verordnungsgeber etwa mit der Zulässigkeit von Videositzungen (§ 6 BbgKomNotV) und Audiositzungen (§ 7 BbgKomNotV) Alternativen zu den klassischen Entscheidungswegen.

Anknüpfend an die obigen Ausführungen zu den Ergebnissen der Enquetekommission III des Landtags Nordrhein-Westfalen, sei an dieser Stelle besonders hingewiesen auf den Aufsatz von *Lück*, der anlässlich der Regelung in Brandenburg auf die Chancen und das Potential von „Videositzungen“ verweist.

Wörtlich heißt es:

„die virtuelle Teilnahme von Einwohnern und Bürgern an Videositzungen wird dem Grundsatz der Öffentlichkeit ebenso gerecht, wenn nicht sogar „gerechter“ als die Saalöffentlichkeit. Probleme, die mit Raumkapazitäten einhergehen, sind ausgeschlossen. Der digitale Raum kennt keine Teilnehmergegrenzen. So kann auch bei „heißen“ kommunalpolitischen Themen eine weitaus größere Anzahl an Bürgern an den Sitzungen virtuell teilnehmen als sie im Dorfgemeinschaftshaus Platz finden würden. Die

⁷⁸ §§ 6 ff. Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung.

⁷⁹ § 57a GO der Hamburgischen Bürgerschaft.

⁸⁰ § 51a Hessische Gemeindeordnung, § 30a Hessische Kreisordnung.

⁸¹ § 2 Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie.

⁸² § 35 Abs. 3 Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz.

⁸³ § 36a Sächsische Gemeindeordnung.

⁸⁴ § 56a KVG Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt.

⁸⁵ § 182 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz.

⁸⁶ § 51a Kommunalselbstverwaltungsgesetz des Landes Saarland.

⁸⁷ § 35a Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein.

⁸⁸ §§ 30a, 36 IV Thüringer Kommunalordnung.

⁸⁹ § 8a Bezirksverwaltungsgesetz für das Land Berlin.

direkte Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien „vom Küchentisch“ aus, ist Anreiz, sich aktiver über Kommunalpolitik zu informieren. Jeder Bürger kann sich ohne großen Aufwand ein eigenes – nicht durch Erzählungen Dritter oder die Presseberichterstattung beeinflusstes Bild – des Sitzungsgeschehens machen.

Auch Bürger, die nicht mobil sind, können sich per Videostream unmittelbar selbst informieren und ihrer Kontrollfunktion nachkommen. Mit fehlender Mobilität ist dabei nicht nur der Bürger ins Auge gefasst, der auf Grund seines Alters oder auf Grund von Krankheit nicht in den Dorfgemeindesaal kommen kann. Gerade in ländlichen Strukturen, dürften Busverbindungen nach der Gemeindevertreter Sitzung kaum noch verfügbar sein, sodass bereits An- und Abreise der Teilnahme vor Ort entgegenstehen können.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Ehrenamt wird vereinfacht, wenn sich Gemeindevertreter via Video zur Sitzung „zuschalten“ können. So ist gewährleistet, dass auch Gemeindevertreter, die auf Dienstreise sind oder weite Pendelstrecken zwischen Büro, Ausbildungsort, Studienort und Erstwohnsitz zurücklegen müssen, ihr Ehrenamt stressfreier ausüben können. Gleiches gilt für denjenigen Bürger, der kommunalpolitisch interessiert ist, aber auf Grund von Familie und Beruf nicht immer am Erstwohnsitz sein kann. Die Attraktivität kommunalpolitischen Engagements dürfte gerade für junge Menschen, Berufspendler oder Geschäftsreisende um ein Vielfaches steigen, wenn die rechtliche Möglichkeit gegeben ist, per Video- oder Audioschleife von der Geschäftsreise, dem Studienort oder dem Zweitwohnsitz an Sitzungen teilzunehmen.“⁹⁰

2.2. Rheinland-Pfalz, Hamburg und Schleswig-Holstein

In Rheinland-Pfalz und Hamburg soll es zur Aufrechterhaltung der kommunalen Handlungsfähigkeit in Ausnahmefällen möglich sein, Beratungen im Rahmen von Telefon- und Videokonferenzen und Beschlussfassungen im Umlaufverfahren durchzuführen.⁹¹ Auch in Schleswig-Holstein sind seit September 2020 Gemeinderats- und Kreistagssitzungen per Videokonferenz erlaubt. Vorausgesetzt wird nach § 35a Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, dass eine entsprechende Regelung in der jeweiligen Hauptsatzung der Kommune getroffen wurde.

⁹⁰ Lück, LKV 2020, 201 (208).

IV. Zusammenfassung

Zu den aufgeworfenen Fragen ist zusammenfassend festzustellen:

1. Wären digitale oder hybride Sitzungsformen für kommunale Gremien auch außerhalb von pandemischen Lagen oder anderen Ausnahmezuständen grundsätzlich zulässig? Welche Auswirkungen hätte das insbesondere auf (rechtssichere) Abstimmungen?

Auch außerhalb von Sondersituationen, wie z. B. pandemischen Lagen, sind digitale Sitzungsformen denkbar. Der (verfassungs-)rechtliche Maßstab bleibt aber der gleiche. So ist bei der Entscheidung für eine digitale Sitzungsform dem Öffentlichkeitsgrundsatz und der Freiheit des Mandats bestmöglich Rechnung zu tragen. Die Einführung digitaler Sitzungsformen wird diese Grundsätze berühren und darf daher kein Selbstzweck sein, sondern muss ein legitimes Ziel verfolgen. Anders als während der anhaltenden Pandemie wird sich die Notwendigkeit von digitalen Formen nicht aus Erwägungen des Gesundheits- und Infektionsschutzes ergeben.

Durch die Ermöglichung digitaler Sitzungsformen kann ehrenamtlich tätigen Gemeinderatsmitgliedern die Partizipation erleichtert werden. Bestehen flexible Möglichkeiten, an der kommunalen Gestaltung mitzuwirken, kann dies einen positiven Effekt auf das Ehrenamt und die Bereitschaft haben, sich aktiv politisch einzubringen. Ein vollständiger Ersatz von Präsenzsitzungen durch digitale Formate, wie audiovisuelle Sitzungen, wird sich indes verfassungsrechtlich kaum rechtfertigen lassen. Unabhängig davon besteht die Möglichkeit, zukünftig digitale Formate unter den beschriebenen technischen (Wahl des Bildausschnitts, technische Lösungen für nichtöffentliche Sitzungen und geheime Abstimmungen) und inhaltlichen (Beschränkung auf Beratungsgegenstände „einfacher Art“, Verzicht auf Beschlussfassungen) Maßgaben als Ergänzung zu realisieren. Dabei dürften hybride Formate dem Öffentlichkeitsgrundsatz in stärkerer Weise genügen als rein digitale Lösungen.

2. Welche Rechtsnormen stehen digitalen oder hybriden Sitzungen (derzeit) entgegen?

Eine kommunalverfassungsrechtliche Regelung, die explizit digitale oder hybride Gremiensitzungen untersagt, ist nicht vorhanden. Vielmehr gibt es in Nordrhein-Westfalen Regelungen in der Gemeindeordnung, der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung, dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, die von der Notwendigkeit der körperlichen Anwesenheit der Mitglieder in den Sitzungen der Selbstverwaltungskörperschaften ausgehen. Dies ergibt sich aus dem Gesamtzusammenhang der Vorschriften sowie der Auslegung der Regelungen durch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen.

3. Wie sind die Regelungen zur digitalen Teilnahme an kommunalen Sitzungen in den anderen Bundesländern ausgestaltet?

In den meisten Bundesländern sollen digitale Veranstaltungsformen bisher nur in „Krisenzeiten“ ermöglicht werden. Die Regelungen sehen nicht vor, dass eine digitale Teilnahme an kommunalen Sitzungen die Regel wird.

Die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg haben sich allerdings dafür entschieden, auch außerhalb von Sondersituationen dauerhafte Möglichkeiten für die Digitalisierung von kommunalen Gremiensitzungen zu schaffen. Die verfolgten Ansätze unterscheiden sich jedoch im Detail. So bleibt der technische Umfang der Digitalisierung in Bayern mit Hybridsitzungen gegenüber der Volldigitalisierung in Baden-Württemberg zurück. Inhaltlich ergeben sich demgegenüber hinsichtlich der Beratungsgegenstände, die im Rahmen einer digitalen Sitzung beraten werden können, in Bayern weniger Einschränkungen als in Baden-Württemberg.

In Bayern wurden, zunächst befristet bis Ende 2022, hybride Gremiensitzungen ermöglicht. Diese Zeit soll als Erprobungszeit dienen. Rein digitale Sitzungen sind hingegen nicht vorgesehen. In Baden-Württemberg wurde die Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum bei „Gegenständen einfacher Art“ und aus „schwerwiegenden Gründen“ bei zeitgleicher Übertragung von Bild und Ton ermöglicht.

Es gibt jedoch in keinem Bundesland eine Regelung, die ohne zeitliche Befristung und ohne inhaltliche Beschränkung die grundsätzliche Einführung von digitalen Sitzungen in allen Angelegenheiten, ggf. sogar mit Wahlen, vorsieht.

D. Abkürzungsverzeichnis

BayGO.....	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayPrG.....	Bayerisches Pressegesetz
BayVerf.....	Verfassung für den Freistaat Bayern
BbgKomNotV.....	Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung
BezVerwG.....	Bezirksverwaltungsgesetz für das Land Berlin
BW GemO.....	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
BW LKrO.....	Landkreisordnung für Baden-Württemberg
BW Verf.....	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
COVKommHandIG M-V.....	Gesetz zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen während der SARS-CoV-2-Pandemie
DSGVO.....	Datenschutz-Grundverordnung
GO RP.....	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz
HGO.....	Hessische Gemeindeordnung
HKO.....	Hessische Kreisordnung
IfSBG-NRW.....	Infektionsschutz- und Befugnisgesetz des Landes NRW
KSVG.....	Kommunaleselfstverwaltungsgesetz des Landes Saarland
KVG LSA.....	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LV NRW.....	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NKomVG.....	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
OVG.....	Oberverwaltungsgericht
SächsGO.....	Sächsische Gemeindeordnung
SHGemO.....	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
ThürKO.....	Thüringer Kommunalordnung

E. Literaturverzeichnis

Bock, Irmtraud, Die Gemeinderatssitzung, in: BWGZ 2019, S. 414 ff.

Dietlein, Johannes/Heusch, Andreas (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 12. Edition, München 2020

Dietlein, Johannes/Pautsch, Arne (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Kommunalrecht Baden-Württemberg, 13. Edition, München 2021

Dietlein, Johannes/Suerbaum, Joachim (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Kommunalrecht Bayern, 9. Edition, München 2021

Dirnberger, Frank/Hennecke, Hans-Günther u.a. (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung Bayern, Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Fsg., München 2017

Eifertinger, Oliver K./Brugger, Matthias/Wenzl, Christine, Sicher durch die (Corona-)Krise – Gremienentscheidungen aus der Ferne, in: Infrastruktur Recht 2020, S. 148 ff.

Feuerich, Wilhelm E. (Begr.)/Weyland, Dag (Hrsg.), Bundesrechtsanwaltsordnung Kommentar, 10. Aufl., München 2020.

Held / Winkel / Wansleben (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen Kommentar, 48. Aktualisierung, München 2021.

Heusch, Andreas/Dickten, Franziska, Neue Rechtsprechung im Kommunalrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2019, S. 1238 ff.

Heusch, Andreas/Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen Kommentar, 2. Aufl., Siegburg 2019.

Katz, Alfred, Öffentlichkeit versus Nichtöffentlichkeit von Gemeinderatsitzungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2020, S. 1076 ff.

Kleerbaum, Klaus-Viktor/Palmen, Manfred (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Kommentar für die kommunale Praxis, 3. Aufl., Recklinghausen 2017

Kopp, Ferdinand O. (Begr.)/Ramsauer, Ulrich (Hrsg.),
Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 20. Aufl., München 2019

Lange, Klaus, Kommunalrecht, 2. Aufl., Tübingen 2019

Lenz, Christopher/Schulte, Henrike, Sitzungen des Bundestags per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2020, S. 744 ff.

Lück, Dominik, Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung (BbgKomNotV) – SARS-CoV-2-bedingte und befristete Ausnahme oder Beginn der Digitalisierung kommunaler Entscheidungsprozesse?, in: Landes- und Kommunalverwaltung 2020, S. 201 ff.

Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hrsg.),
Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2019

Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetz-Kommentar, 94. EL Januar 2021

Neumann, Janosch, Recht Aktuell: Digitale Ratssitzung und Livestream, in: KOMMUNAL, 25.03.2021, abrufbar unter <https://kommunal.de/livestream-gemeinderat-recht-aktuell>

Obermayer, Klaus/Funke-Kaiser, Michael (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 5. Aufl., Köln 2018

Rabeling, Esther, Die Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen in der Rechtsprechung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, S. 411 ff.

Rehn, Erich/Cronauge, Ulrich/Lennep von, Hans-Gerd/Knirsch, Hanspeter (Hrsg.), Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen Kommentar, Band I, 51.Ergänzungslieferung, Siegburg 2020

Schmitz, Michael, Der Öffentlichkeitsgrundsatz in der Kommunalverwaltung, in: Juristische Schulung 2017, S. 31 ff.

Stelkens, Paul/ Bonk, Heinz Joachim (Begr.)/Sachs, Michael (Hrsg.),
Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 9. Aufl., München 2018

Wacker, Gottfried, Entscheidungsfindung in Kollegialorganen in Krisenzeiten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2020, S. 922 ff.

Waldhoff, Christian, Kommunalrecht: Rederecht von Einzelstadträten, in: Juristische Schulung 2019, S. 926 ff.