

## Digitale Sitzungen auch ohne Pandemie: Schafft die kleine Novelle der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf) Rechtssicherheit?

Dr. Dominik Lück und Tobias Schröter, Potsdam\*

Am 16. 6. 2021 hat der Landtag Brandenburg eine kleine Novelle der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf) beschlossen (LT-Dr 7/3361; GVOBl. Teil I vom 24. 6. 2021, Nummer 21). Der folgende Beitrag will zunächst über die Änderungen informieren, beleuchtet diese aber auch kritisch sowohl aus rechtlicher als auch der Perspektive der kommunalpolitischen Praxis, wobei der Fokus auf den §§ 34 Ia, 44 III und 50a BbgKVerf liegt. Es zeigt sich, dass auch mit den Änderungen Fragen offenbleiben, die für eine praktikable Umsetzung beantwortet werden müssen.

### I. Die vorgenommenen Änderungen

Durch die Neufassung von § 15 BbgKVerf wird die rechtliche Prüfung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren an den Beginn des Verfahrens gesetzt. Ein Unterschriftenquorum wird als Voraussetzung für die Zulässigkeitsprüfung durch die Kommunalaufsicht eingeführt. Zudem werden die Regelungen zu kassatorischen Bürgerbegehren nun in einem eigenen Absatz zusammengefasst. § 46 IIIa 2 BbgKVerf regelt, dass Ortsteilbudgets nunmehr nach neuer Rechtslage nicht nur möglich, sondern verpflichtend sind. Im Weiteren werden Regelungen der Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe in außergewöhnlicher Notlage (Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung – BbgKomNotV)1 vom April 2020 in die BbgKVerf überführt, weil die Verordnung zum 30. 6. 2021 außer Kraft getreten ist. So

Lück/Schröter: Digitale Sitzungen auch ohne Pandemie: Schafft die kleine Novelle der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf) Rechtssicherheit?(LKV 2021, 306)

307

regelt der neue § 34 Ia (in Verbindung mit § 44 III für die Ausschüsse) BbgKVerf die Möglichkeit der Durchführung von Hybridsitzungen auch als reguläre Sitzungen der kommunalen Vertretungen. Der neue Abschnitt 3a eröffnet die Möglichkeit der Feststellung einer (örtlichen) außergewöhnlichen Notlage – eine Erfahrung aus der anhaltenden Pandemie. Ist eine solche Notlage festgestellt, wird die Durchführung von Hybridsitzungen erleichtert sowie die Möglichkeit eröffnet, Video- und Audiositzungen durchzuführen. Hierzu soll die Landesregierung dem Landtag bis Juni 2023 über die Erfahrungen mit diesen Regelungen einen Evaluierungsbericht zuleiten.2

### II. Digitale Sitzungen auch ohne Pandemie: § 34 Ia BbgKVerf

Im neu eingefügten § 34 Ia BbgKVerf geht es um die Einführung von Hybridsitzungen auch außerhalb von außergewöhnlichen Notlagen.

Danach kann der Vorsitzende der Vertretung zulassen, dass Gemeindevertreter bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen an der Sitzung per Video oder Audio teilnehmen. Unklar bleibt, weshalb diese Neuerung nur auf Gemeindevertreter anwendbar sein soll. Es spricht nichts dagegen, dass auch der Hauptverwaltungsbeamte, einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung oder Gäste per Video an den Sitzungen teilnehmen können. Vielmehr erscheint dies im Hinblick auf Mitarbeitende in der hauptamtlichen Verwaltung zur Berücksichtigung der Arbeitszeiten und zur Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes sogar förderlich. Auch bei diesem Personenkreis sollte es aber dem Vorsitz überlassen sein, die Teilnahme per Video zu gestatten. So

ist denkbar, dass die physische Anwesenheit in der Sitzung aus bestimmten Gründen erforderlich sein kann.

Offen lässt die Regelung ebenfalls, was außerhalb einer außergewöhnlichen Notlage ein begründeter Antrag ist. Hier wäre die Verankerung einer Definition oder von Regelbeispielen sinnvoll gewesen, um die Handhabung der Vorschrift in der Praxis zu vereinfachen. Ein begründeter Antrag müsste sich hier zur außergewöhnlichen Notlage in § 50a BbgKVerf abgrenzen und dürfte weiter zu verstehen sein. Denkbare Fälle sind in jedem Fall Krankheit oder auch begründete Ortsabwesenheit. Überlegenswert erscheint es aber – zur Erhöhung der Attraktivität kommunalpolitischen Engagements auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt – zukünftig noch einen Schritt weiterzugehen und die Videoteilnahme unabhängig von besonderen Ausnahmefällen zu ermöglichen.

Das Gesetz schweigt zu der Frage, welche Anforderungen an einen Antrag nach § 34 Ia 1 BbgKVerf abseits der Textform zu stellen sind. Welche Begründungstiefe stellt sich der Landesgesetzgeber hier vor? Es hätte sich empfohlen eine Regelung aufzunehmen, innerhalb welcher Frist der Vorsitzende über einen solchen Antrag zu entscheiden hat bzw. wie frühzeitig vor einer Sitzung ein Antrag zu stellen ist. Zu berücksichtigen ist hier, dass für die Verwaltung die technische Umsetzung sicherzustellen ist. Dies dürfte die hauptamtliche Verwaltung vor Probleme stellen, wenn eine Entscheidung über die Zulassung zur Videoteilnahme erst kurz vor der Sitzung ergeht. Eine Abwälzung dieser Entscheidungen auf die jeweilige Gemeindevertretung zur Regelung in einer Geschäftsordnung ist nicht zweckmäßig. Dies führt zu unterschiedlichsten und gegebenenfalls auch nicht praktikablen Regelungen. Der Landesgesetzgeber hätte die wesentlichen Fragen hier selbst regeln und im Übrigen einen Musterentwurf für entsprechende geschäftsordnungsrechtliche Normierungen vorlegen können.

Das Gesetz formuliert ferner: „soweit dies technisch möglich ist“. Hier bleibt unklar, welche Anforderungen an die technische Umsetzung zu stellen sein sollen. Im Zweifelsfall würde hierdurch die Entscheidungskompetenz des Vorsitzenden ausgehöhlt, soweit die Verwaltung eine technische Umsetzbarkeit verneint. Nachprüfbar wäre dies wohl für den Vorsitzenden kaum.

Zuzugeben ist, dass die BbgKVerf bisher von der Präsenzsitzung als Regelfall ausgeht. Dies hindert den Landesgesetzgeber aber nicht daran, im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung neue Wege zu gehen. Angesichts der Tatsache, dass Gemeindevertreter keine Parlamentarier oder Berufspolitiker, sondern Ehrenamtler sind, die Familie, Beruf und Mandat miteinander vereinbaren müssen, dürfte diese Entwicklung dem gesetzgeberischen Ziel einer vielfältigen Abbildung der Gesellschaft in den kommunalpolitischen Gremien eher entgegenkommen. Insoweit erschließt sich aber die Grenze von 30 Prozent der Gemeindevertreter nicht. Es stellt sich sogar die Frage, wie zu verfahren ist, wenn ein antragstellender Gemeindevertreter, der diese Grenze überschreitet, seinem Antrag aber eine besonders gute Begründung oder einen besonders herausgehobenen Ausnahmefall zugrundlegt, dem der Vorzug vor den anderen bereits zugelassenen Teilnehmern per Video gegeben werden müsste. Die vorgeschlagene Regelung erscheint im Jahr 2021 damit praxisfern.

Unter Berücksichtigung des allgemeinen Öffentlichkeitsgrundsatzes vermisst man ferner eine gesetzliche Regelung hierzu bei Teilnahme einzelner Gemeindevertreter per Video. Per Video zugeschaltete Teilnehmer sollten im Saal bei einer hybriden Sitzung für die anwesende Öffentlichkeit sichtbar sein. Das durch den Gesetzesentwurf vorgesehene Abwälzen dieser und weiterer Problematiken auf die jeweilige Sitzungsleitung ist nicht praxisgerecht und dürfte den ehrenamtlich tätigen Vorsitz regelmäßig überfordern.

Zum Datenschutz und insbesondere bei nicht-öffentlichen Beratungen stellt sich die Frage nach einer sicheren Softwarelösung. Hier sollte das Land den Gemeinden eine einheitliche und sichere Plattform zur Verfügung stellen. Insbesondere kleinere Gemeinden könnten mit der Umsetzung ansonsten überfordert sein. Schon während der anhaltenden Pandemie zeigt sich hier ein Flickenteppich unterschiedlichster technischer Lösungen im Land.

Lück/Schröter: Digitale Sitzungen auch ohne Pandemie: Schafft die kleine Novelle der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf) Rechtssicherheit?(LKV 2021, 306)

308

### **III. Übertragung der neuen Regelung auf die Ausschüsse: § 44 III BbgKVerf**

Nach § 44 III BbgKVerf sind nur stimmberechtigte Mitglieder des Ausschusses erwähnt. Sachkundige Einwohner sind vom Wortlaut bisher wohl nicht erfasst, nach der Gesetzesbegründung steht die Erstreckung der Anwendbarkeit den Gemeinden frei. Dies ist jedenfalls missverständlich. Die Ausschüsse sind als vorbereitende Gremien besonders für Video- und hybride Sitzungen geeignet. Weshalb hier außerdem die Begrenzung auf 30 Prozent gelten soll, erschließt sich nach dem Vorstehenden nicht. Gerade die Ausschüsse als kleinere und vorberatende Gremien eignen sich als „Experimentierfeld“ für die Kommunalpolitik der Zukunft.

### **IV. Die Überführung der Notlage ins Gesetz: § 50a BbgKVerf**

Ziel der Neuregelung in § 50a BbgKVerf ist die Überführung der Regelungen der BbgKomNotV, die Ende Juni ausgelaufen ist, in die BbgKVerf.

Fraglich ist hier, ob das Bestehen einer außergewöhnlichen Notlage (allein) von der Gemeindevertretung beschlossen werden können sollte. Als Beispiel mag hier die anhaltende pandemische Lage gelten, die landesweit noch immer grassiert. Hier dürfte es sinnvoll sein, dass die Landesregierung oder besser der Landtag für alle Gemeinden in einem solchen Fall eine landesweite Notlage feststellen kann. Angezeigt wäre insoweit eine Differenzierung zwischen regionalen/lokalen und landesweiten Notlagen, um eine einheitliche Anwendung im letzteren Fall sicher zu stellen. Überlegenswert erscheint es in diesem Zusammenhang auch, eine Befugnis der Unteren Kommunalaufsicht zur Feststellung der Notlage anstelle der Gemeindevertretung vorzusehen. Denkbar ist schließlich, dass objektiv eine Notlage vorliegt; die Mehrheit der Gemeindevertretung weigert sich jedoch die vorliegende Notlage festzustellen und ist daher handlungsunfähig. Trotzdem sind wichtige und pflichtige Aufgaben zu erfüllen, die teilweise einer Beschlussfassung der Vertretung bedürfen. In einem solchen Fall könnte die Rechtsaufsicht dann eingreifen.

Offen bleibt auch, ob der Beschluss zur Feststellung einer Notlage auch einer Eilentscheidung nach § 58 BbgKVerf zugänglich wäre. Hiergegen spricht die spezielle Verfahrensregelung in § 50a I 2 BbgKVerf. Eine Klarstellung empfiehlt sich aber.

Nach § 50a I 3 BbgKVerf ist der Beschluss zur Notlage zu befristen. Eine maximal zulässige Frist von beispielsweise 3 Monaten gibt der Gesetzgeber nicht vor. Sollte dies tatsächlich allein den Gemeindevertretungen obliegen, die so auch eine besonders weitreichende Frist wählen könnten, womit der Ausnahmefall zum Regelfall zu werden droht?

Zu § 50a IV BbgKVerf stellt sich die Frage, welche Folgen es auslöst, dass ein öffentlicher Raum nicht mehr zugänglich ist oder die Zugänglichkeit infolge der Notlage unmöglich wird. Für einen solchen Fall wäre verpflichtende Einrichtung eines Livestreams eine diesen Umstand behebende Maßnahme. Offen bleibt nach der Neuregelung ebenfalls, wie im Falle einer außergewöhnlichen Notlage mit der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf gerade im Hinblick auf länger anhaltende

Notlagen umzugehen ist. Einwohnerfragestunden oder auch Einwohnerversammlungen sollten insoweit auch per Video in rein digitaler Form erfolgen können und sollten deshalb umfasst werden. Hinsichtlich einer durch das Land bereitzustellenden Software (siehe oben) ist technisch zu klären, wie die Sitzungsleitung hier ihr Hausrecht ausüben kann.

## V. Fazit

Die Neuregelungen in der BbgKVerf stellen im Ergebnis eine „kleine“ Novelle dar. Im Kern werden die Regelungen der BbgKomNotV in das Gesetz überführt – mit kleinen Änderungen und Verbesserungen. Insoweit sind die Neuregelungen auch im Bereich der Digitalisierung kein „ganz großer Wurf“, aber dennoch ein wichtiger Schritt nach vorn. Ob die Regelungen, wie der Landtag sie nun beschlossen hat, tatsächlich praktikabel anwendbar sind, wird die Praxis zeigen. Dies darf allerdings angesichts der offenen und oben aufgeworfenen Fragen jedenfalls partiell angezweifelt werden. Es droht ein landesweiter Flickteppich mit unterschiedlichsten Modellen oder eine Überforderung kleiner Gemeinden mit der Umsetzung. Die Unterstützung des Landes ist hier eindeutig gefragt – technisch, aber auch hinsichtlich der korrekten Auslegung und Anwendung der neuen Vorschriften.

---

\* *Dr. Dominik Lück* ist Partner bei Dombert Rechtsanwälte Part mbB und schwerpunktmäßig mit kommunalrechtlichen Fragestellungen befasst. *Tobias Schröter* ist Rechtsanwalt bei Dombert Rechtsanwälte Part mbB und berät und vertritt bundesweit Kommunen und Landesregierungen in kommunal-, finanzverfassungs- und allgemein verfassungsrechtlichen Angelegenheiten und Fragestellungen.

<sup>1</sup> Hierzu ausführlich: *Lück*, LKV 2020, 201.

<sup>2</sup> Zum Ganzen: LT-Dr 7/3361, S. 1–2.