

## **G e s e t z e n t w u r f**

### **der Fraktion der FDP**

## **Sechstes Gesetz zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung**

### **A. Problem und Regelungsbedürfnis**

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie haben auch in Thüringen weitreichende Folgen für das öffentliche Leben. Neben Einschränkungen in Wirtschaft und Privatleben stehen auch die Kommunalparlamente vor besonderen Herausforderungen. Vielfältige Bemühungen, die Gemeinderäte trotz der angeordneten Einschränkungen an Entscheidungen zu beteiligen, scheiterten an einer Rechtsgrundlage in der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO).

Zwar wurden durch die vom Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie erlassene Zweite Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung -ThürSARSCoV-2-EindmaßnVO-) vom 7. April 2020 Sitzungen von Gemeinderäten vom Verbot der Ansammlung ausgenommen. Dies jedoch nur für den Fall, dass die Erledigung einer Angelegenheit nicht ohne Nachteil für die Gemeinde, den Landkreis oder deren Verband aufgeschoben werden kann.

Aufgrund der zeitlichen Auswirkungen der Maßnahmen und der weiter bestehenden Gefahr für die Gesundheit einzelner Personen werden Entscheidungen, die nicht der Eilentscheidungskompetenz der Bürgermeister unterliegen, auf unbestimmte Zeit aufgeschoben. Es besteht nicht nur die Gefahr, dass eine nicht geringe Zahl an Entscheidungen im Laufe der Zeit in die Eilentscheidungskompetenz der Bürgermeister fällt. Auch werden Entscheidungen außerhalb dieser aufgeschoben und führen früher oder später zu einem nicht hinnehmbaren Aufwand der ehrenamtlichen Gemeinderatsmitglieder.

Der Thüringer Kommunalordnung mangelt es an Regelungen, die auch und gerade in Ausnahmesituationen Öffnungsklauseln enthalten, die eine Beteiligung der gewählten Vertreterinnen und Vertreter der Thüringer Bürgerinnen und Bürger weiter ermöglichen.

Entsprechend sind die Regelungen dahin gehend anzupassen, dass die Nutzung moderner Medien ermöglicht wird und für Ausnahmesituationen besondere Vorgehensweisen ermöglicht werden.

**B. Lösung**

Durch die Änderung der Thüringer Kommunalordnung wird das bestehende Defizit behoben sowie die Arbeit und Beteiligung der Gemeinderäte auch in Ausnahmesituationen ermöglicht.

**C. Alternativen**

Keine

**D. Kosten**

Keine

**Sechstes Gesetz zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

Die Thüringer Kommunalordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Oktober 2019 (GVBl. S. 429), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
  - a) Nach der Angabe zu § 30 wird die folgende Angabe eingefügt:

"§ 30 a Eilentscheidungsrecht in Ausnahmefällen"
  - b) Nach der Angabe zu § 40 wird die folgende Angabe eingefügt:

"§ 40 a Herstellung der Öffentlichkeit in Ausnahmefällen"
  - c) Nach der Angabe zu § 108 wird die folgende Angabe eingefügt:

"§ 108 a Eilentscheidungsrecht in Ausnahmefällen"
2. In § 26 Abs. 1 Satz 3 werden die Worte "aus dem Bürgermeister und bis zu sechs weiteren Mitgliedern besteht und" gestrichen.
3. Nach § 30 wird folgender § 30 a eingefügt:

"§ 30 a  
Eilentscheidungsrecht in Ausnahmefällen

  - (1) Ist die Einberufung des Gemeinderats aufgrund eines Ausnahmefalls wie einer Katastrophe nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich, so entscheidet der Hauptausschuss in Angelegenheiten, die der Beschlussfassung des Gemeinderates unterliegen.
  - (2) Ist die Einberufung des Hauptausschusses nicht möglich, entscheidet der Bürgermeister, wenn die Entscheidung nur unter erheblichen Nachteilen oder Gefahren aufgeschoben werden kann.
  - (3) Die Feststellung des Katastrophenfalls erfolgt durch den Bürgermeister im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium.
  - (4) Die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung sind den Gemeinderatsmitgliedern oder den Mitgliedern des zuständigen Ausschusses unverzüglich mitzuteilen."
4. § 35 Abs. 7 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Die in Absatz 1 Satz 4, Absatz 2 Satz 1, Absatz 4 Satz 2 vorgesehene Schriftform kann mit Zustimmung des einzelnen Gemeinderatsmitglieds durch die elektronische

Form ersetzt werden, wenn dieses für die Übermittlung elektronischer Dokumente einen Zugang eröffnet."

5. Dem § 36 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Sind Sitzungen nach Absatz 1 aufgrund von Ausnahmefällen wie Katastrophen nicht oder nur unter der Gefahr für Gesundheit oder Leben der Teilnehmer möglich, können diese im Wege einer Telefon- oder Videokonferenz abgehalten werden. Bringt die Durchführung einen unverhältnismäßigen Aufwand mit sich, ist im Ausnahmefall eine Abstimmung im Umlaufverfahren möglich, wenn sich vier Fünftel der Mitglieder des Gemeinderates damit einverstanden erklären. Die nach diesem Absatz getroffenen Entscheidungen sind dem Rat in der nächsten Sitzung zur Bestätigung vorzulegen."

6. Nach § 40 wird folgender § 40 a eingefügt:

"§ 40 a  
Herstellung der Öffentlichkeit in Ausnahmefällen

(1) Ist die Herstellung der Öffentlichkeit von Sitzungen in Ausnahmefällen wie Katastrophen nicht oder nur unter Gefahr für Gesundheit oder Leben der Teilnehmer möglich, kann die Öffentlichkeit nach § 40 ThürKO ausnahmsweise hergestellt werden durch:

- ortsübliche Bekanntmachung des Sitzungsprotokolls oder
- Veröffentlichung in elektronischen Medien als Film- oder Tondateien beziehungsweise auf dem Wege der Direktübertragung.

(2) Auf die besondere Form der Öffentlichkeit ist in der Einladung unter Angabe der für die Sichtung notwendigen Informationen besonders hinzuweisen.

(3) § 30 a Abs. 3 gilt entsprechend."

7. Dem § 54 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Treten aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse wie Katastrophen und Wirtschaftskrisen erhebliche Mehrkosten oder erhebliche Mindereinnahmen ein, dürfen zur Aufrechterhaltung der kommunalen Handlungsfähigkeit Kassenkredite über dem in der Haushaltsatzung festgelegten Rahmen hinaus aufgenommen werden."

8. In § 105 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte "aus dem Landrat und bis zu sechs weiteren Mitgliedern besteht und" gestrichen.

9. Nach § 108 wird folgender § 108 a eingefügt:

"§ 108 a  
Eilentscheidungsrecht in Ausnahmefällen

(1) Ist die Einberufung des Kreistags aufgrund eines Ausnahmefalls wie einer Katastrophe nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich, so entscheidet der Kreisausschuss in Angelegenheiten, die der Beschlussfassung des Kreistags unterliegen.

(2) Ist die Einberufung des Kreisausschusses nicht möglich, entscheidet der Landrat, wenn die Entscheidung nur unter erheblichen Nachteilen oder Gefahren aufgeschoben werden kann.

(3) Die Feststellung des Katastrophenfalls erfolgt durch den Landrat im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium.

(4) Die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung sind den Kreistagsmitgliedern oder den Mitgliedern des zuständigen Ausschusses unverzüglich mitzuteilen."

#### **Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

**Begründung:****A. Allgemeines**

Insbesondere während der Corona-Pandemie hat sich gezeigt, dass unter besonderen Umständen Gemeinderäte aufgrund der aktuellen Regelungen in der Thüringer Kommunalordnung nicht mehr in der Lage sind, Sitzungen abzuhalten. Insbesondere die spezifische Ausgestaltung des Begriffs der Öffentlichkeit in § 40 ThürKO, aber auch fehlende Öffnungsklauseln für die Nutzung moderner Medien standen Sitzungen mehrerer Gemeinderäte während der Pandemie juristisch im Weg.

Aufgrund der erlassenen Verordnungen zur Eindämmung der Pandemie wurden die Rechte der Gemeinderäte, sich an den Entscheidungsprozessen als gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Thüringer Einwohner zu beteiligen, enorm eingeschränkt. Das Thüringer Landesverwaltungsamt sah auf Anfragen mehrerer Gemeinden hin keine rechtssichere Möglichkeit, dass in Ausnahmefällen wie dem derzeitigen, Gemeinderäte durch die Nutzung moderner Medien oder die ausnahmsweise Übertragung der Entscheidungskompetenz auf einen Ausschuss Beschlüsse fassen könnten. Dieser Gesetzentwurf schafft juristisch die Möglichkeiten, rechtmäßige Beschlüsse zu fassen und somit auch in Ausnahmefällen eine neue Grundlage für die Beteiligung der Gemeinderäte in Thüringen.

**B. Zu den einzelnen Vorschriften****Zu Artikel 1**

Zu Nummer 1

Die Inhaltsübersicht ist um die neu eingefügten Normen zu ergänzen.

Zu den Nummern 2 und 3

Vor allem in Ausnahmesituationen wie einer Pandemie ist eine Sitzung von Gemeinderäten teilweise aufgrund örtlicher Gegebenheiten nicht oder nur unter enormen organisatorischen und finanziellen Aufwand möglich. Dabei enthält die Thüringer Kommunalordnung keine Möglichkeit, in besonderen Ausnahmesituationen dennoch durch die gewählten Vertreter legitimierte Beschlüsse herbeizuführen. Im Ergebnis besteht die Gefahr, dass bei langanhaltenden Ausnahmезuständen, wie der Covid-19-Pandemie, Entscheidungen in die Eilentscheidungskompetenz des Bürgermeisters fallen und Gemeinderäte von der Beteiligung ausgeschlossen werden. Entsprechend sind für schwerwiegende Ausnahmesituationen Möglichkeiten zu schaffen, die eine Beteiligung der Gemeinderäte weiter ermöglichen. Dabei ist zunächst auf den Hauptausschuss als in Gemeinden über 1.000 Einwohner gesetzlich vorgeschriebenes Gremium zurückzugreifen, Dieser gewährleistet, dass eine Meinungsäußerung und Meinungsbildung unter den Mitgliedern stattfindet. Die vorgeschriebene spiegelbildliche Besetzung des Ausschusses gewährleistet dabei eine größtmögliche Meinungsvielfalt, die sich so auch im Gemeinderat wiederfindet.

Aufgrund der Regelung des § 26 Abs. 1 Satz 3 ThürKO, nach der Hauptausschüsse in Kommunen mit mehr als 1.000 Einwohnern mit bis zu sechs Mitgliedern sowie dem Bürgermeister zu besetzen sind, sind in Gemeinden mit einer größeren Anzahl an Fraktionen ein nicht unerheblicher Teil der Mitglieder der Gemeinderäte beziehungsweise der durch sie gebildeten Fraktionen aus diesem Ausschuss ausgeschlossen. Mit

Blick auf die Entwicklung vor allem im kommunalpolitischen Bereich ist davon auszugehen, dass auch zukünftig immer mehr Wählergruppen Sitze in den Gemeinderäten erlangen. Mithin können Gemeinderäte und deren Gremien zukünftig der Spiegelbildlichkeit nur dann genügen, wenn eine Festsetzung von Höchstmitgliederzahlen für Ausschüsse gerade nicht vorgeschrieben wird.

Die in Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) garantierte, aus gleichen, geheimen und freien Wahlen hervorgegangene Vertretung des Volkes auch in Gemeinden stellt die Übertragung der in Artikel 20 Abs. 1 und 2 GG getroffenen Grundentscheidung der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auf die Kommunen dar. Hieraus folgt, dass die Gemeinderäte als solche Vertretung auch als Organ der Selbstverwaltungskörperschaft die Bürger der jeweiligen Gemeinde repräsentieren - und zwar auch in den jeweiligen Ausschüssen. Entsprechend folgt aus der grundsätzlich gleichen Berechtigung zur Teilnahme an der Willensbildung der Ausschüsse auch ein Recht auf gleiche Mitwirkung. Eine erhöhte Bedeutung in Bezug auf die Spiegelbildlichkeit kommt dabei den Hauptausschüssen zu, denen aufgrund eines Gesetzes Entscheidungsbefugnisse zukommen oder durch den Gemeinderat Angelegenheiten zur abschließenden Beratung übertragen worden sind. In diesem Fall findet nicht nur eine Vorwegnahme der Repräsentationsfähigkeit der gewählten Gemeinderatsmitglieder statt, sondern ersetzt diese insgesamt. Durch den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit in Verbindung mit der Streichung der starren Höchstgrenze für die Anzahl der Ausschussmitglieder soll sichergestellt werden, dass der Ausschuss die Zusammensetzung des Gemeinderates in seiner konkreten, durch Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbilden kann.

Vor allem im Falle der Übertragung der Entscheidungskompetenz im Ausnahmefall ist eine Öffnung der Mitgliederzahl zwingend notwendig. Nur unter der Aufhebung der Maximal-Mitgliederzahl ist es den Gemeinderäten auch möglich, eine den Anforderungen an rechtmäßige Beschlussfassungen genügende Beteiligung aller bestehenden Fraktionen herzustellen.

Sofern auch die Einberufung des Hauptausschusses nicht möglich ist, ist dem Bürgermeister unter den strengen Voraussetzungen der Eilbedürftigkeit eine Entscheidungskompetenz zuzugestehen. Diese ist dabei, unter Beachtung der vorher zu unternehmenden Anstrengungen der Einberufung des Gemeinderats beziehungsweise des Hauptausschusses, auf "Nachteile oder Gefahren" auszudehnen, um auch Angelegenheiten zu erfassen, die sich nicht allein auf die Gemeinde beziehen, sondern ebenfalls auf die in § 30 ThürKO durch den Wortlaut ausgeschlossenen Nachteile für die Allgemeinheit und einzelne Betroffene. Dies ist in Anbetracht der für diese Kompetenz vorausgesetzten besonderen Gegebenheiten gerechtfertigt.

Für die Feststellung des Katastrophenfalles ist das Einvernehmen des zuständigen Ministeriums einzuholen. Dem Bürgermeister ist im Ausnahmefall eine zuständige Behörde zur Entscheidungsfindung zur Seite zu stellen.

Zu Nummer 4

Eine Einschränkung, nach der einzelnen Gemeinderatsmitgliedern keine Möglichkeit zusteht, freiwillig auf die Schriftform der Einladung zu verzichten, sondern dies nur mit einer einheitlichen Entscheidung des Gemeinderats möglich ist, ist nicht zeitgemäß. Zunehmend werden von

Gemeindeverwaltungen Ratsinformationssysteme zur Verfügung gestellt und von den Gemeinderäten zur Vorbereitung der Sitzungen genutzt, Entsprechend wurde vielerorts bereits die technische Möglichkeit der digitalen Gemeinderatsarbeit geschaffen. Im Sinne der Nachhaltigkeit und der Vereinfachung von Verwaltungsabläufen muss die Thüringer Kommunalordnung den Gemeinderäten individuelle Entscheidungen über die Form der Ladung ermöglichen.

Zu Nummer 5

Sofern die persönliche Teilnahme von Gemeinderäten an den Sitzungen eine Gefahr für Gesundheit oder Leben mit sich bringt, ist eine Möglichkeit zu schaffen, die unter Nutzung moderner Medien den Gemeinderäten dennoch die Teilnahme an Sitzungen und damit die Teilhabe an Entscheidungen ermöglicht. Dabei sind Telefon- und Videokonferenzen in vielen Bereichen mittlerweile üblich. Eine Öffnung der Thüringer Kommunalordnung dahin gehend ist unter strengen Voraussetzungen notwendig, um im Ausnahmefall Gemeinderatssitzungen zu ermöglichen und die gewählten Gemeinderatsmitglieder an Entscheidungen der Verwaltungen weiter teilhaben zu lassen.

Nur unter den weiteren Voraussetzungen, dass eine Sitzung unter Nutzung moderner Medien nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist, soll ein Beschluss im Umlaufverfahren ermöglicht werden. Dabei ist zwingend die Zustimmung des Gemeinderates einzuholen, da mit dieser konkludent auch der Verzicht auf die Meinungsäußerung zu den zu beschließenden Angelegenheiten einhergeht. Ein einstimmiger Beschluss ist dabei nicht notwendig, da auch die Aussprache im Rahmen der Sitzung durch Mehrheitsbeschluss abgebrochen beziehungsweise von vornherein unterbunden werden kann, dem Gemeinderat dahin gehend mithin ein Selbstbestimmungsrecht bezüglich des Verfahrens zusteht.

Die im Ausnahmefall gefassten Beschlüsse sind durch den Gemeinderat in einer Sitzung zu bestätigen. Damit wird sichergestellt, dass der demokratische Meinungsfindungs- und Meinungs austauschprozess nach Überwindung des Ausnahmezustands allen Gemeinderäten zuteil wird.

Zu Nummer 6

Bezüglich des Begriffs "Öffentlichkeit" bedarf es einer ergänzenden Definition für Ausnahmesituationen. Öffentlichkeit im Sinne von § 40 ThürKO meint die allgemeine und ungehinderte Zugangsmöglichkeit zu Gemeinderatssitzungen durch jedermann. Zwar wird zum Wohle der Allgemeinheit in § 40 Abs. 1 ThürKO die Möglichkeit der Nichtöffentlichkeit eröffnet, doch wird diese Öffnungsklausel in Absatz 2 Satz 2 durch den Begriff "Geheimhaltung" eingeschränkt. Der Begriff "Geheimhaltung" beinhaltet eine strengere Verschwiegenheitspflicht als jener der Nichtöffentlichkeit und bedingt somit die Möglichkeit der nichtöffentlichen Beratung nur für Beratungsgegenstände, die einer Geheimhaltungspflicht unterliegen. Damit wird jedoch gerade das Wohl der Allgemeinheit als Grund für eine Ausnahme vom Grundsatz der Öffentlichkeit im Sinne von § 40 Abs. 1 ThürKO, insbesondere in Ausnahmefällen wie Katastrophen, ausgeschlossen. Entsprechend ist eine Öffnungsklausel einzufügen, die unter strengen Voraussetzungen einen Ausnahmetatbestand schafft, der eine besondere Öffentlichkeit in Katastrophenfällen zum Schutze der Gesundheit und des Lebens der Teilnehmer ermöglicht.



In Anbetracht moderner medialer Möglichkeiten sind Live-Streams und Aufzeichnungen ein unter diesen besonderen Voraussetzungen als adäquat anzusehendes Mittel, dem Öffentlichkeitsgrundsatz und damit verbundenen grundrechtlich verankerten Demokratieprinzip gerecht zu werden.

Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgrundsatzes, wonach jedermann sich ein Bild über die Meinungsbildung und die Entscheidungsfindung des Gremiums machen kann, kann durch den Einsatz moderner Medien in Ausnahmefällen genügt werden. Entsprechende Umsetzungen, unter anderem in Form von Live-Streams wie auch dem Bereitstellen von Aufzeichnungen im Nachgang der Sitzungen, sind insbesondere in den kreisfreien Städten bereits Normalität. Auch ist in Ausnahmefällen, wie der aktuellen Pandemie, eine Möglichkeit zu schaffen, die die Sitzung eines Gemeinderats und damit der Beteiligung der demokratisch gewählten Vertreterinnen und Vertreter ermöglicht. Insbesondere kleinen Gemeinden werden regelmäßig weder die technischen noch die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, mittels moderner Medien Sitzungen öffentlich zu streamen oder zu dokumentieren. Entsprechend ist eine Möglichkeit über die Bekanntgabe des Protokolls auf ortsübliche Weise zu schaffen.

Um den Bürgerinnen und Bürgern auch in Ausnahmesituationen die Möglichkeit zu geben, sich bezüglich der zu beratenden Tagesordnungspunkte an die Gemeinderäte zu wenden, ist auf die besondere Form der Öffentlichkeit hinzuweisen.

Zu Nummer 7

Den Kommunen ist für Ausnahmesituationen, die einen nicht unerheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Lage haben, eine unbürokratische Möglichkeit zu geben, ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Finanzielle Hilfen durch das Land oder den Bund bedeuten für die jeweilige Kommunalverwaltung einen zeitlichen und bürokratischen Aufwand, welcher gerade in Krisenzeiten nur schwer zu bewältigen ist. Hinzu kommen zeitliche Verzögerungen aufgrund der bürokratischen Abläufe, welche gegebenenfalls zu nicht unbeträchtlichen Schäden führen können. Die Aufnahme von zusätzlichen Kassenkrediten unter der Voraussetzung, dass andernfalls die Handlungsfähigkeit der Kommune in Gefahr ist, ist eine dauerhaft in der Thüringer Kommunalordnung verankerte Möglichkeit, den Kommunen in Ausnahmesituationen eine Hilfestellung zur Hand zu geben.

Zu den Nummern 8 und 9

Es wird auf die Ausführungen zu den Nummern 2 und 3 verwiesen, die entsprechend gelten.

## **Zu Artikel 2**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion:

Montag