

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
z. Hd. Herrn Jan Kürschner, Vorsitzender
des Innen- und Rechtsausschusses
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/5332

Per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Dr. sc. pol. Wolfgang M. Weißleder
Notar a.D. ■ Rechtsanwalt ■ bis 2013

Prof. Dr. Wolfgang Ewer
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Angelika Leppin
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marcus Arndt
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marius Raabe
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Vergaberecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Gyde Otto
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Arbeitsrecht

Dr. Gunnar Postel
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

Dr. Bernd Hoefer
Rechtsanwalt

Dr. Tobias Thienel LL.M. (Edinburgh)
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Malte Weismüller
Rechtsanwalt

Dr. Rainer Bökel
Rechtsanwalt

Dr. Niels Bock
Rechtsanwalt

Dr. Bastian Heuer
Rechtsanwalt

Dr. Jonas Dörschner
Rechtsanwalt

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

Kiel, den

Bearbeiter/-in:

114/22 Ar/se

25.09.2025

RA Prof. Dr. Arndt

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des „Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“
Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP – Drucksache 20/3467
Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/3499**

Sehr geehrter Herr Kürschner,

zum oben genannten Gesetzesentwurf der FDP und zum Änderungsantrag von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatten Sie mich für den Innen- und Rechtsausschuss um Stellungnahme gebeten.

A. Rechtliche Ausgangslage

Durch § 34a GO hat der Landesgesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, durch Hauptsatzung zu bestimmen, Sitzungen der Gemeindevertretung in der

Weise hybrid abzuhalten, dass Gemeindevertretern die Möglichkeit offensteht, durch Bild-Ton-Übertragung teilzunehmen. Gleichzeitig sieht das Gesetz einen am 01.01.2027 in Kraft tretenden gesetzlichen Anspruch von Gemeindevertretern vor, auf Antrag online an Sitzungen teilzunehmen, „wenn dies technisch möglich ist“,

vgl. § 34a Abs. 1 Satz 1 GO in der am dem 01.01.2027 geltenden Fassung.

Das bislang noch bestehende Gestaltungsermessen der Gemeinden verengt sich nach derzeitiger Rechtslage also ab dem 01.01.2027 angesichts des dann unmittelbar Kraft Gesetzes geltenden Rechts von Gemeindevertretern auf Sitzungsteilnahme per Ton-Bild-Übertragung, vorbehaltlich der technischen Möglichkeit. Diese künftig in Kraft tretende Regelung kann hinsichtlich des Merkmals „technisch möglich“ auf zwei Weisen verstanden werden:

Denkbar wäre ein Verständnis dahingehend, dass die Ton-Bild-Übertragung erst dann „technisch möglich“ ist,

- wenn die Netzinfrastruktur in der Gemeinde eine hinreichende Übertragungsbandbreite ermöglicht

und

- die Gemeinde sich selbst mit den erforderlichen technischen und personellen Mitteln für eine Ton-Bild-Übertragung (Mikrofone, Bildschirme, Lautsprecher, Kameras, Software, fachkundiges Bedienungspersonal) ausgestattet hat.

Denkbar wäre ein Verständnis der Vorschrift auch dahingehend, dass die Ton-Bild-Übertragung schon dann „technisch möglich“ ist, wenn nur die Netzinfrastruktur in der Gemeinde eine hinreichende Übertragungsbandbreite ermöglicht. Denn die Beschaffung der erforderlichen technischen und personellen Mittel für eine Ton-Bild-Übertragung ist der Gemeinde selbstverständlich jederzeit „technisch möglich“ (sei es durch Kauf oder auch durch Miete bzw. durch eigenes Personal oder externe Dienstleister) und steht allein unter finanziellen Vorbehalten. Vor diesem Hintergrund dürfte Überwiegendes für das letztgenannte Verständnis der nach bisheriger Rechtslage ab 01.01.2027 geltenden Regelung sprechen. Gemeinden dürften also derzeit im Ergebnis in der Regel gehalten sein, bis zum 01.01.2027 in technische Ausstattungen zu

investieren, um dem künftigen Recht von Gemeindevertretern auf hybride Sitzungen gerecht zu werden.

B. Inhalt von Gesetzentwurf und Änderungsantrag

Der Gesetzentwurf der FDP sieht vor, es bei der aktuell noch geltenden Ermessensentscheidung der Gemeinden zu belassen, Sitzungen entweder in Präsenz oder hybrid durchzuführen. Der Entwurf sieht also vor, das ab dem 01.01.2027 in Kraft tretende, Recht von Gemeindevertretern, auf Wunsch online an der Sitzung teilzunehmen, zu streichen. Stattdessen soll es auch ab 01.01.2027 ins Ermessen der Gemeinden gestellt bleiben, ein solches Recht in der Hauptsatzung zu regeln.

Der Änderungsantrag von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht dagegen vor, den ab 01.01.2027 in Kraft tretenden Anspruch von Gemeindevertretern auf eine Teilnahme per Bild-Ton-Übertragung durch eine Pflicht der Gemeinde zu ersetzen, Gemeindevertretern durch Regelung in der Hauptsatzung eine solche Online-Teilnahme zu ermöglichen. Diese Pflicht soll im Unterschied zur derzeitigen Regelung ab sofort unter der Voraussetzung gelten, dass

„...in einer Gemeinde die Voraussetzungen für die Durchführung von Sitzungen mittels Ton-Bild-Übertragung vorliegen“,

vgl. § 34a Abs. 1 Satz 2 GO in der Fassung des Änderungsantrags.

Mit dem Änderungsantrag von CDU und BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN wird die derzeitige Rechtslage also in dreierlei Hinsicht abgeändert: Mit dem Änderungsantrag

- würde § 34a GO nicht mehr erst mit Wirkung zum 01.01.2027, sondern mit sofortiger Wirkung geändert werden,
- würde aus dem ab 01.01.2027 geltenden gesetzlichen Anspruch eines Gemeindevertreters auf Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung eine Pflicht der Gemeinde werden, einen solchen Anspruch in der Hauptsatzung zu verankern; der Anspruch des Gemeindevertreters auf Online-Teilnahme ergäbe sich dann also nicht mehr unmittelbar aus dem Gesetz, sondern erst aus der durch die Gemeinde ggf. geänderten Hauptsatzung

und

- würde die Pflicht der Gemeinde zur Ermöglichung von hybriden Sitzungen nicht mehr davon abhängen, ob dies „technisch möglich“ ist, sondern davon, ob in der Gemeinde „die Voraussetzungen für die Durchführung von Sitzungen mittels Ton-Bild-Übertragung“ vorliegen.

C. Rechtliche Bewertung

Als Rechtswissenschaftler und Rechtsberater werde ich mich im Folgenden politischer Standpunkte enthalten und mich auf rechtliche und rechtstechnische Hinweise beschränken.

Insbesondere der Änderungsantrag von CDU/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit der darin vorgesehenen Formulierung von § 34a Absatz 1 GO erscheint klarstellungsbedürftig:

1.

Der Entwurf von § 34a Abs. 1 GO in der Fassung des Änderungsantrags stellt die Pflicht der Gemeinde, Gemeindevertretern durch die Hauptsatzung eine Teilnahme mittels Ton-Bild-Übertragung zu ermöglichen, unter den Vorbehalt, dass in der Gemeinde

„...die Voraussetzungen für die Durchführung von Sitzungen mittels Ton-Bild-Übertragung“

vorliegen. Wie schon oben zu der nicht ganz eindeutigen Fassung des nach bisheriger Rechtslage am 01.01.2027 in Kraft tretenden § 34a Abs. 1 GO erläutert, wirft auch die Regelung im Änderungsantrag eine ähnliche Auslegungsfrage auf. Liegen die Voraussetzungen für die Durchführung von hybriden Sitzungen in einer Gemeinde erst dann vor,

- wenn die Netzinfrastruktur ausreichende Bandbreiten bei der Übertragung ermöglicht

und

- wenn die Gemeinde sich das erforderliche Equipment und Personal tatsächlich beschafft hat

oder liegen angesichts der in aller Regel wohl immer möglichen Beschaffung von Equipment und Personal (sei es durch Kauf oder Miete bzw. durch eigenes Personal oder externe Dienstleister) die Voraussetzungen für die Durchführung hybrider Sitzungen bereits dann vor, wenn allein schon eine ausreichende Übertragungsbandbreite im Gemeindegebiet möglich ist?

Während die nach derzeitiger Rechtslage ab 01.01.2027 geltende Fassung von § 34a GO den Vorbehalt nennt, dass die Ton-Bild-Übertragung „technisch möglich“ sein muss, ist in dem Vorbehalt nach dem Wortlaut des Änderungsantrags der „technische“ Aspekt entfallen und nur noch vom Vorliegen von nicht näher bestimmten „Voraussetzungen“ die Rede. Der Wortlaut dieses Vorbehalts ist damit wohl weiter gefasst. Die Pflicht zur Hybridsitzung mag bei diesem weiten Wortlaut nicht nur unter dem Vorbehalt technischer Möglichkeiten stehen, sondern auch unter dem Vorbehalt finanzieller Möglichkeiten oder auch der tatsächlichen Realisierung von Möglichkeiten, also der tatsächlichen Anschaffung von Equipment etc.

Einem solchen weiten Verständnis scheint auch der Wille der Entwurfsverfasser des Änderungsantrags zu entsprechen, wenn man den Wortbeitrag des Abgeordneten Thomas Jepsen (CDU) ausweislich des Plenarprotokolls zur 94. Sitzung des Landtags vom 24.07.2025 zugrunde legt. Jedenfalls schildert Thomas Jepsen sein Verständnis von der Vorschrift auf Nachfrage verschiedener Abgeordneter dahingehend, dass die Pflicht zur hybriden Sitzung etwa nicht bestehen soll, wenn Equipment für einen bestimmten Saal angeschafft wurde, die Sitzung aber im Einzelfall anderenorts stattfinden soll,

vgl. Seite 7042 des Plenarprotokolls.

Bei diesem Verständnis wäre also die Gemeinde nicht gehalten, das ihr Mögliche zu unternehmen, um die Sitzung hybrid abzuhalten, sondern die „Voraussetzungen“ für eine hybride Sitzung würden erst dann vorliegen, wenn die Gemeinde sie tatsächlich geschaffen hat. Bei einem solchen Verständnis bliebe es dann auch ins Ermessen der Gemeinde gestellt, von der Beschaffung des für eine hybride Sitzung erforderlichen

technischen Equipments abzusehen, mit der Folge dass auch keine Pflicht zur Verankerung hybrider Sitzungen in der Hauptsatzung bestünde.

Wollte man den Wortlaut von § 34a Abs. 1 GO in der Fassung des Änderungsantrags in diesem Sinne auslegen, es also erneut der Gemeinde überlassen,

- ob sie technisches Equipment anschafft und in der Folge (pflichtgemäß) hybride Sitzungen in der Hauptsatzung verankert

oder

- ob sie von der Beschaffung technischen Equipments absieht mit der Folge, dass sie keine hybriden Sitzungen in der Hauptsatzung vorzusehen verpflichtet wäre,

so stellt sich die Frage, welcher Unterschied dann noch zur derzeit geltenden Rechtslage also zur Bedeutung von § 34a in seiner derzeitigen, bis zum 31.12.2026 noch geltenden Fassung besteht. Die Auslegung eines Änderungsantrags, der im Ergebnis gar nichts ändert, würde Zweifeln begegnen.

Es erscheint nach alledem aus Gründen der Bestimmtheit, der Rechtssicherheit und der Realisierung des durch die Gesetzesverfasser beabsichtigten Willens in der späteren praktischen Rechtsanwendung erforderlich, den Vorbehalt, unter dem die Pflicht zur Verankerung hybrider Sitzungen in der Hauptsatzung stehen soll, klarzustellen.

2.

Des Weiteren wirft die Vorschrift die Frage auf, ob sie einen einzelnen Gemeindevertreter in den Stand setzen würde, von der Gemeinde die Änderung der Hauptsatzung in diesem Sinne zu verlangen, wenn die Gemeinde dies trotz Vorliegens der „Voraussetzungen“ unterlässt.

Rechtsdogmatisch wird sich also die Frage stellen, ob der Wortlaut von § 34a Abs. 1 GO in der Fassung des Änderungsantrags bei Vorliegen der „Voraussetzungen“ lediglich eine objektive Pflicht der Gemeinde begründet (die im Zweifel allenfalls durch die Kommunalaufsicht durchsetzbar wäre) oder ob aufgrund der Vorschrift auch einzelnen Gemeindevertretern ein Recht gegenüber der Gemeinde zustehen könnte, hybride

Sitzungen in der Hauptsatzung zu verankern. Die Vorschrift mag schon jetzt im Wege der Auslegung dahingehend zu verstehen sein, dass durch sie lediglich eine objektive Pflicht der Gemeinde begründet wird. Wollte man dies in diesem Sinne vorsorglich klarstellen, könnte § 34a Abs. 1 Satz 2 anstelle des Wortes „verpflichtet“ auch die Worte „objektiv verpflichtet“ verwenden.

3.

Angesichts der aktuellen Neigung der Verwaltungsgerichte zur Kontrolle gemeindlicher Beschlüsse auf formelle Fehler,

vgl. hierzu etwa Arndt, Form- und Verfahrensrecht der kommunalen Normgebung – Hinweise zu Fehlerquellen beim Erlass von Satzungen, Die Gemeinde 2025, S. 133 ff.,

kann § 34a Abs. 1 GO mit dem Wortlaut des Änderungsantrags die Gefahr bergen, dass eine Gemeinde, die das Vorliegen der „Voraussetzungen“ verkannt hat, vor dem Verwaltungsgericht dem Vorwurf ausgesetzt ist, die Gemeindevertretung habe fehlerhafterweise nicht hybrid getagt. Die Hauptsatzung hätte längst einer entsprechenden Änderung bedurft, mit der Folge dass angesichts eines entsprechenden Verlangens eines oder mehrerer Gemeindevertreter eine streitgegenständliche Sitzung in einer objektiv fehlerhaften Form abgehalten worden sei. Hierdurch sei es einzelnen Mandats-trägern nicht möglich gewesen, an der Sitzung teilzunehmen. Die in der Sitzung gefassten Beschlüsse seien deshalb unwirksam.

Diese Bedenken wären behoben, wenn feststünde, dass § 34a Abs. 1 GO wirklich nur die Pflicht der Gemeinde begründet, bei Vorliegen der „Voraussetzungen“ hybride Sitzungen in der Hauptsatzung zu verankern. Es müsste also hinreichend sichergestellt sein, dass das fortgesetzte Abhalten von Präsenzsitzungen rechtmäßig bleibt (und damit zu rechtmäßigen Beschlüssen in der Sitzung führt), auch dann, wenn schon zuvor eine Pflicht bestanden hätte, die Hauptsatzung zu ändern und die Sitzungen hybrid abzuhalten. Es sollte also eine rechtswidrige Nichtanpassung der Hauptsatzung möglichst nicht zur Rechtswidrigkeit von Beschlüssen führen. Anderenfalls würde dies bei Zweifeln über das Vorliegen der „Voraussetzungen“ zu erheblichen Rechtsunsicherheiten

führen, namentlich zu Unsicherheiten über die Wirksamkeit von Beschlüssen in der Gemeindevertretung.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Marcus Arndt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

(aus Datenschutzgründen ohne eingescannte Unterschrift)