

## **Änderungsantrag**

**der Fraktion der FDP**

**zu der Beschlussempfehlung des des Innen- und Kommunal Ausschusses**  
**- Drucksache 7/2848 -**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU**  
**- Drucksache 7/869 -**

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

Die Beschlussempfehlung erhält folgende Fassung:

1. § 26 wird wie folgt geändert:

In § 26 Abs. 1 Satz 3 werden die Worte "aus dem Bürgermeister und bis zu sechs weiteren Mitgliedern besteht und" gestrichen.

2. Es wird folgender § 30 a eingefügt:

**"§ 30 a**  
**Eilentscheidungsrecht in Ausnahmefällen**

(1) Abweichend von § 26 Abs. 2 kann der Hauptausschuss in besonderen Ausnahmesituationen in den dem Gemeinderat durch Rechtsvorschrift zur Entscheidung zugewiesenen Angelegenheiten entscheiden, wenn es dem Gemeinderat aufgrund einer besonderen Ausnahmesituation nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, zusammenzutreten. Besondere Ausnahmesituationen im Sinne von Satz 1 sind insbesondere:

1. Katastrophenfälle nach § 34 des Thüringer Brand und Katastrophenschutzgesetzes,
2. Pandemien,
3. Epidemien,
4. sonstige Fälle höherer Gewalt.

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

(3) Die Feststellung der besonderen Ausnahmesituation erfolgt unter Angabe der Dauer durch den Bürgermeister im Einvernehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium. Sie ist den Gemeinderatsmitgliedern unverzüglich schriftlich anzuzeigen.

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

3. § 35 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 Satz 1 werden jeweils nach dem Wort "schriftlich" die Worte "oder elektronisch" eingefügt.

b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

In Satz 2 werden nach dem Wort "schriftlich" die Worte "oder elektronisch" eingefügt.

c) Absatz 7 erhält folgende Fassung:

"(7) Die in Absatz 1 Satz 4, Absatz 2 Satz 1, Absatz 4 Satz 2 vorgesehene Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. Voraussetzung ist, dass der Empfänger damit einverstanden ist und einen Zugang hierfür eröffnet. In Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, setzt die Übermittlung elektronischer Dokumente außerdem einen entsprechenden Zugang der Verwaltungsgemeinschaft voraus."

4. Dem § 36 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Sind Sitzungen nach Absatz 1 aufgrund einer besonderen Ausnahmesituation nicht oder nur unter einer erheblichen Gefährdung existenzieller Rechtsgüter, wie insbesondere Leben, Gesundheit oder anderer Grundvoraussetzungen menschenwürdiger Existenz möglich, können Beschlüsse des Gemeinderats in digitaler Sitzung gefasst werden. Digitale Sitzungen sind Videokonferenzen und, sofern eine Videokonferenz technisch nicht möglich ist, Telefonkonferenzen. Sofern eine Beratung und Beschlussfassung in Form einer Videokonferenz durchgeführt wird, ist die zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel sicherzustellen. Ist die Durchführung einer digitalen Sitzung unmöglich oder bringt sie einen unverhältnismäßigen Aufwand mit sich, kann eine Abstimmung im schriftlichen Umlaufverfahren erfolgen, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder des Gemeinderats dem schriftlich zustimmen. § 30 a Abs. 3 gilt entsprechend."

5. Es wird folgender § 40 a eingefügt:

"§ 40 a  
Herstellung der Öffentlichkeit in Ausnahmefällen

(1) Ist die Herstellung der Öffentlichkeit von Sitzungen in besonderen Ausnahmefällen nach § 30 a Abs. 1 Satz 2 nicht oder nur unter einer erheblichen Gefährdung existenzieller Rechtsgüter, wie insbesondere Leben, Gesundheit oder anderer Grundvoraussetzungen menschenwürdiger Existenz möglich, kann die Öffentlichkeit nach § 40 ausnahmsweise hergestellt werden durch:

1. ortsübliche Bekanntmachung des Sitzungsprotokolls,

2. Veröffentlichung in elektronischen Medien als Film- oder Tondateien oder
3. auf dem Wege der unverzögerten Übertragung im Internet oder in einem anderen öffentlich zugänglichen Raum.

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

(3) Die Beschlüsse nach § 36 Abs. 4 sind unverzüglich in ortsüblicher Weise öffentlich bekannt zu machen. Soweit die öffentliche Bekanntmachung in ortsüblicher Weise nicht möglich ist, sind die Beschlüsse in anderer geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen. Die öffentliche Bekanntmachung in ortsüblicher Weise ist im Fall des Satzes 3 unverzüglich nach Wegfall des Hinderungsgrundes nachzuholen. Bei öffentlichen Beschlüssen sind das Abstimmverhalten und auf Wunsch eine Stellungnahme des Gemeinderatsmitglieds auf geeignete Weise zu veröffentlichen.

(4) § 30 a Abs. 3 gilt entsprechend."

6. § 105 wird wie folgt geändert:

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

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

"§ 108 a  
Eilentscheidungsrecht in Ausnahmefällen

(1) Abweichend von § 26 Abs. 2 kann der Kreisausschuss in besonderen Ausnahmesituationen in den dem Kreistag durch Rechtsvorschrift zur Entscheidung zugewiesenen Angelegenheiten entscheiden, wenn es dem Kreistag aufgrund einer besonderen Ausnahmesituation nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, zusammenzutreten. Besondere Ausnahmesituationen im Sinne von Satz 1 sind insbesondere:

1. Katastrophenfälle nach § 34 des Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetzes,
2. Pandemien,
3. Epidemien,
4. sonstige Fälle höherer Gewalt.

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

(3) Die Feststellung der besonderen Ausnahmesituation erfolgt unter Angabe der Dauer durch den Landrat im Einvernehmen mit dem zuständigen Ministerium. Sie ist den Gemeinderatsmitgliedern unverzüglich schriftlich anzuzeigen.

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

**Begründung:**

Seit nunmehr über einem Jahr hat die Corona-Pandemie die ganze Welt fest im Griff. Schulen und Kindertagesstätten waren und sind geschlossen, Homeoffice wird von der Ausnahme zum Standard und Unterricht und Prüfungen finden - soweit möglich - digital statt. Auch der Thüringer Landtag reagierte bereits im Frühjahr entsprechend. Ausschüsse fanden digital als Telefonschaltkonferenz statt - wie so viele Meetings und Sitzungen seit Beginn der Pandemie. Der Bundesgesetzgeber hat reagiert und Regelungen für digitale Sitzungen erlassen (Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie). Bereits im April haben die Freien Demokraten einen Entwurf zur Änderung der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) eingereicht, der auch den Gemeinderäten und Kreistagen ermöglichen sollte, Beschlüsse in dieser und anderen ähnlichen Ausnahmesituationen digital oder im absoluten Ausnahmefall auch schriftlich zu fassen. Es folgten weitere Vorschläge von CDU und Rot-Rot-Grün. Seither wird die Problematik im Ausschuss für Inneres und Kommunales beraten. Eine schriftliche und eine mündliche Anhörung fanden statt, und es wurde durch die Fraktion der Grünen ein Gutachten in Auftrag gegeben. Und trotzdem ist seither nichts passiert. Tagten im Sommer, als die letzte öffentliche Diskussion zum Thema noch im Plenum stattfand, die Gremien weitgehend normal, wie es einige verlautbarten, so hat sich die Situation nun wieder zugespitzt. Und eine Lösung ist immer noch nicht in Sicht. In ganz Thüringen fordern Gemeinde- und Kreisräte und Bürgermeister/-innen, dass es endlich eine gesetzliche Grundlage braucht. Um die Gremien beteiligen zu können, ohne deren Mitglieder in die Gefahr einer Infektion zu bringen. Eine neue Normalität auch auf der kommunalen Ebene zu ermöglichen.

Die Fraktion der FDP legt erneut einen Vorschlag vor, der die dringend notwendigen digitalen Sitzungen ermöglichen soll. Der Änderungsantrag basiert auf den verschiedenen Entwürfen, die durch FDP, CDU und Rot-Rot-Grün eingebacht wurden. Und er berücksichtigt die Ergebnisse der Anhörungen sowie das durch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beauftragte Rechtsgutachten.

**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 in der ersten Welle der Pandemie 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, aber auch beispielsweise bei Hochwassern 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 den Nummern 1 und 2

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 im direkten Austausch weiter 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 Repräsentationstätigkeit 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 Gemeinderats 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 der "besonderen Ausnahmesituation" ist das Einvernehmen des für Kommunales zuständigen Ministeriums einzuholen. Dem Bürgermeister ist im Ausnahmefall eine zuständige Behörde zur Entscheidungsfindung zur Seite zu stellen.

Zu Nummer 3

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 4

Sofern die persönliche Teilnahme von Gemeinderäten an den Sitzungen eine erhebliche Gefährdung existenzieller Rechtsgüter, wie insbesondere Leben, Gesundheit oder anderer Grundvoraussetzungen menschenwürdiger Existenz 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 Gemeinderats 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.

Zu Nummer 5

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. Insbesondere soll die Möglichkeit der Übertragung in verschiedenen öffentlich zugänglichen Räumen die Öffentlichkeit in besonderen Ausnahmesituationen gewährleisten.

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 den Nummern 6 und 7

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

Für die Fraktion:

Montag