

Gesetzentwurf

der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD

Titel: **Gesetz zur Schaffung pandemiebedingter Ausnahmeregelungen
im Kommunalwahlrecht und im Kommunalrecht**

Dresden, 30. September 2020

Unterzeichner: Christian Hartmann
Ort: Dresden
Datum: 30.09.2020

Unterzeichner: i.V. Valentin
Lippmann
Datum: 30.09.2020

Unterzeichner: Dirk Panter
Ort: Dresden
Datum: 01.10.2020

Christian Hartmann, MdL
CDU-Fraktion

Franziska Schubert, MdL
Bündnis 90/Die Grünen

Dirk Panter, MdL
SPD-Fraktion

Vorblatt zum Gesetz zur Schaffung pandemiebedingter Ausnahmeregelungen im Kommunalwahlrecht und im Kommunalrecht

A. Zielsetzung

Die letzten Wochen und Monate haben gezeigt, dass eine Infektionslage, die eine epidemische Lage von nationaler Tragweite nach dem Infektionsschutzgesetz darstellt und deren Eindämmung und Bekämpfung Beschränkungen des öffentlichen Lebens erfordert, auch die Arbeit auf kommunaler Ebene erheblich beschränkt.

Mit der Neuregelung werden die dringlichsten Änderungsbedarfe des Kommunalwahl- und Kommunalrechts umgesetzt, die sich aufgrund der Covid-19-Pandemie aufgetan haben. Auch wenn diese Änderungen aktuell gerade nicht erforderlich sind, so sind sie möglicherweise in der Zukunft relevant, wenn die Zahl der Infektionen wieder steigen. Die Ausnahmen knüpfen allesamt an die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Bedeutung an.

B. Wesentlicher Inhalt

Mit den Änderungen werden das Kommunalwahlgesetz, die Sächsische Gemeindeordnung und die Sächsische Landkreisordnung angepasst. Es werden u.a. die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, im zweiten Wahlgang ausschließlich per Briefwahl zu wählen und dass die Gremien auf Gemeinde- und Kreisebene eine Sitzung auch in Form einer Videokonferenz durchführen können.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Für die Schaffung der Voraussetzungen für Videokonferenzen fallen ggf. geringfügige Mehrkosten an, der jedoch Einsparungen durch die Nichtdurchführung von Präsenzsitzungen gegenüberstehen. Auch die Durchführung reiner Briefwahlen erfordert einen nicht bezifferbaren Mehraufwand, dem Einsparungen gegenüberstehen.

E. Zuständigkeit

Innenausschuss.

Gesetz zur Schaffung pandemiebedingter Ausnahmeregelungen im Kommunalwahlrecht und im Kommunalrecht

Vom...

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. April 2018 (SächsGVBl. S. 298), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 65a folgende Angabe eingefügt:
„§ 65b Ausnahmebestimmung aus Anlass einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“
2. Nach § 65a wird folgender § 65b eingefügt:

„§ 65b

Ausnahmebestimmung aus Anlass einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

(1) Im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385) geändert worden ist, ist eine Wahl abzusagen und eine Nachwahl anzuordnen, wenn die Wahl aufgrund der epidemischen Lage nicht durchgeführt werden kann oder im Vorfeld der Wahl keine hinreichende politische Willensbildung möglich ist. § 31 Satz 2 und 3 findet entsprechende Anwendung.

(2) Ein Bewerber zum Amt des Bürgermeisters oder Landrates verliert im Fall der Absage einer Wahl nach Absatz 1 die Wählbarkeit nach § 49 Absatz 1 Satz 2 der Sächsischen Gemeindeordnung oder § 45 Absatz 1 der Sächsischen Landkreisordnung dann nicht, wenn er das 65. Lebensjahr zwischen abgesagter Wahl und Nachwahl erreicht. Dies gilt nicht, wenn zwischen abgesagter Wahl und Nachwahl mehr als sechs Monate liegen. § 29 Absatz 4 findet insoweit keine Anwendung.

(3) Im Falle des Absatzes 1 kann die Rechtsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der obersten Rechtsaufsichtsbehörde die Ausübung des Wahlrechts für die Durchführung des zweiten Wahlgangs gemäß § 44a Absatz 2 auf die Stimmabgabe durch Briefwahl nach § 3 Absatz 3 Nummer 2 beschränken, wenn die persönliche Stimmabgabe im Wahlbezirk wegen angeordneter Schutzmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz unmöglich ist.“

Artikel 2

Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung

Die Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2020 (SächsGVBl. S. 425) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 36 folgende Angabe eingefügt:

„§ 36a Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“

2. Nach § 36 wird folgender § 36a eingefügt:

„§ 36a

Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

(1) Im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385) geändert worden ist, können Sitzungen des Gemeinderates ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, möglich ist. Die Durchführung einer Sitzung im Sinne von Satz 1 bedarf der vorherigen Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Zustimmung ist zu erteilen, sofern die in der Gemeinde eingetretene epidemische Lage so beschaffen ist, dass eine Gemeinderatssitzung bei räumlicher Anwesenheit der Gemeinderatsmitglieder ohne Ansteckungsrisiko nicht durchgeführt werden kann und hinreichend erfolgversprechende Maßnahmen zum Infektionsschutz nicht möglich oder mit einem unverhältnismäßigen Aufwand für die Gemeinde verbunden wären. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat über das entsprechende Anliegen der Gemeinde unverzüglich zu entscheiden.

(2) Bei öffentlichen Sitzungen nach Absatz 1 Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in eine öffentlich zugängliche Räumlichkeit erfolgen.

(3) Die Gemeinde hat sicherzustellen, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzungen einschließlich Beratung und Beschlussfassung eingehalten werden. In Sitzungen nach Absatz 1 Satz 1 dürfen Wahlen im Sinne von § 39 Absatz 7 nicht durchgeführt und keine Beschlüsse über die Haushaltssatzung im Sinne von § 76 Absatz 2 gefasst werden. Im Übrigen gelten die Regelungen für Sitzungen gemäß § 36 entsprechend.“

Artikel 3

Änderung der Sächsischen Landkreisordnung

Die Sächsische Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 99), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 32 folgende Angabe eingefügt:

„§ 32a Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“

2. Nach § 32 wird folgender § 32a eingefügt:

„§ 32a

Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

(1) Im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385) geändert worden ist, können Sitzungen des Kreistages ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, möglich ist. Die Durchführung einer Sitzung im Sinne von Satz 1 bedarf der vorherigen Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Zustimmung ist zu erteilen, sofern die im Landkreis eingetretene epidemische Lage so beschaffen ist, dass eine Kreistagssitzung bei räumlicher Anwesenheit der Kreistagsmitglieder ohne Ansteckungsrisiko nicht durchgeführt werden kann und hinreichend erfolgsversprechende Maßnahmen zum Infektionsschutz nicht möglich oder mit einem unverhältnismäßigen Aufwand für den Landkreis verbunden wären. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat über das entsprechende Anliegen des Kreistages unverzüglich zu entscheiden.

(2) Bei öffentlichen Sitzungen nach Absatz 1 Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in eine öffentlich zugängliche Räumlichkeit erfolgen.

(3) Der Landkreis hat sicherzustellen, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzungen einschließlich Beratung und Beschlussfassung eingehalten werden. In Sitzungen nach Absatz 1 Satz 1 dürfen Wahlen im Sinne von § 35 Absatz 7 nicht durchgeführt und keine Beschlüsse über die Haushaltssatzung im Sinne von § 61 in Verbindung mit § 76 Absatz 2 der Sächsischen Gemeindeordnung gefasst werden. Im Übrigen gelten die Regelungen für Sitzungen gemäß § 32 entsprechend.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Im Allgemeinen

Die letzten Wochen und Monate haben gezeigt, dass eine Infektionslage, die eine epidemische Lage von nationaler Tragweite nach dem Infektionsschutzgesetz darstellt und deren Eindämmung und Bekämpfung Beschränkungen des öffentlichen Lebens erfordert, auch die Arbeit auf kommunaler Ebene erheblich beschränkt.

Die Beschränkungsmaßnahmen durch die Corona-Schutz-Verordnungen nach dem Ausbruch des Corona-Virus (SARS-CoV-2 Virus) hatten zur Folge, dass eine ordnungsgemäße Durchführung bereits terminierter Bürgermeister- bzw. Bürgermeisterinnenwahlen, insbesondere unter dem Aspekt der verfassungsrechtlich gebotenen Beteiligung der Öffentlichkeit, nicht sichergestellt werden konnte. Die Wahlen mussten daher abgesagt und Nachwahlen angeordnet werden. Dabei stellte sich die Frage, wie mit Kandidatinnen und Kandidaten umgegangen werden muss, die im Falle der pandemiebedingten Wahlaufhebung ihrer Wählbarkeit wegen der gesetzlichen Altersgrenze verlieren. Im Ergebnis wurde sich unter den einbringenden Fraktionen darauf verständigt, dass es nicht gerechtfertigt wäre, bei der Frage der Wählbarkeit in den Fällen der pandemiebedingten Verschiebung der Wahlen auf den Zeitpunkt der Wahl abzustellen, sondern auf die Sach- und Rechtslage, die sich auf den Wahltermin ohne pandemiebedingte Verschiebungen ergeben hätte. Tatsächlich betraf dies in Sachsen einen Fall, der sich jedoch nicht mit diesem Gesetzesvorhaben, sondern durch rechtzeitige Durchführung der Wahl erledigt hat. Aktuell wird davon ausgegangen, dass alle in diesem Jahr anstehenden Wahlen durchgeführt werden können. Gleichwohl wird ein diesbezüglicher Regelungsbedarf für die Zukunft, insbesondere vor dem Hintergrund eines erneuten Anstiegs von Infektionen gesehen. Gleiches gilt für die erleichterte Zulassung von Briefwahlen.

Zudem konnten kommunale Gremien in dieser Zeit nicht oder nur unter besonders hohen Anforderungen an den Infektionsschutz tagen, so dass in dieser Zeit vermehrt von der Eilzuständigkeit der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters Gebrauch gemacht wurde oder Beschlüsse ohne Aussprache und Beteiligung der Öffentlichkeit im Umlaufverfahren getroffen wurden.

In diesen Fällen wurde deutlich, dass es der Gemeinde- und Landkreisordnung an Möglichkeiten fehlte, die Sitzungen der kommunalen Gremien ohne Präsenz vor Ort durchzuführen. Einige Gemeinden machten von Videokonferenzen Gebrauch, ohne dass es dafür eine gesetzliche Grundlage gab.

Mit den Änderungen werden die dringlichsten Änderungen des Kommunalwahl- und Kommunalrechts umgesetzt, die sich aufgrund der Covid-19-Pandemie aufgetan haben. Auch wenn diese Änderungen aktuell gerade nicht erforderlich sind, so sind sie möglicherweise in der Zukunft wieder relevant, wenn die Zahl der Infektionen wieder steigen. Die Ausnahmen knüpfen allesamt an die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Bedeutung an.

Im Besonderen

Zu Artikel 1 – Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Einer neuer § 65b wird eingeführt, der Ausnahmen zu den Regelungen des SächsKomWG normiert. Voraussetzung ist jeweils die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes, die vom Bundestag festgestellt wird.

Danach kann eine Wahl nach § 31 Satz 1 SächsKomWG abgesagt und eine Nachwahl angeordnet werden, wenn die Wahl aufgrund der epidemischen Lage nicht durchgeführt werden kann oder im

Vorfeld der Wahl keine hinreichende politische Willensbildung möglich ist. Sind beispielsweise aufgrund infektionsschutzrechtlicher Verordnungen keine öffentlichen Wahlkampfauftritte möglich, ist eine hinreichende politische Willensbildung vor der Wahl nicht gegeben.

Auf Grundlage von § 31 Satz 1 SächsKomWG wurde alle vom 19. April bis 14. Juni 2020 geplanten Wahlen zu Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern abgesagt und die Nachwahl mit der Auflage angeordnet, dass diese nicht vor dem 20. September 2020 stattfinden darf. Dieser Erlass wurde Ende Mai wieder aufgehoben. Durch die Ergänzung des SächsKomWG um eine § 65b wird nunmehr klargestellt, dass im Falle einer pandemiebedingten Wahlaufhebung die Wahlbewerber ihre Wählbarkeit nicht verlieren. Während die Ursachen für die Durchführung einer Wiederholungswahl nach § 29 SächsKomWG oder einer Nachwahl nach § 31 SächsKomWG im kommunalen Wirkungskreis liegen, entzieht sich eine Pandemie von nationaler Tragweite bereits begrifflich einer kommunalen Einflussmöglichkeit. Dies rechtfertigt es – so die Regelung des Absatz 2 – für die Wählbarkeit auf die Sach- und Rechtslage abzustellen, die sich auf den Wahltermin ohne Pandemie bedingte Einflussfaktoren ergeben hätte.

Zudem wird in Absatz 3 eine Ausnahmeregelung für die Durchführung der Briefwahl eingeführt. So kann die Rechtsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern die Ausübung des Wahlrechts im zweiten Wahlgang auf die Stimmabgabe durch Briefwahl beschränken, wenn die persönliche Stimmabgabe wegen angeordneter Schutzmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz unmöglich ist. Damit wird die Durchführung von Wahlen auch in Pandemiezeiten abgesichert. Eine Beschränkung auf den zweiten Wahlgang scheint insbesondere vor dem Hintergrund geboten, dass dafür – anders als beim ersten Wahlgang – keine mehrwöchige Frist zur Durchführung von Wahlkämpfen vorzusehen ist. Die Unmöglichkeit, Wahlkampf zu führen, ist aber einer der entscheidenden Gründe für die Wahlabsage im Fall der Corona-Pandemie gewesen.

Zu Artikel 2 – Änderung der Gemeindeordnung

Für den Fall einer epidemischen Lage von nationaler Bedeutung, wie sich die Covid-19-Pandemie darstellte, soll dem Gemeinderat die Möglichkeit eröffnet werden, dass Sitzungen des Gemeinderats ohne persönliche Anwesenheit der Ratsmitglieder in Form einer Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise durchgeführt werden können. Vor einer solchen Sitzung muss die Rechtsaufsichtsbehörde dem Anliegen der Gemeinde zustimmen. Die Gemeinde hat in ihrem Antrag an die Rechtsaufsichtsbehörde darzulegen, warum eine „normale“ Präsenzsitzung nicht stattfinden kann und die entsprechenden Voraussetzungen des Satzes 1 erfüllt sind.

Ein gegenseitiger Austausch der Gremiumsmitglieder bei Beratung und Beschlussfassung muss gewährleistet sein. Eine Sitzung ohne Bildübertragung (etwa eine reine Telefonschaltkonferenz, bei der eine Identifikation der beteiligten Personen nicht zweifelsfrei möglich ist) ist – auch mit Blick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz – nicht zulässig. Zudem trägt die Mimik und Gestik einbeziehende Kommunikation erheblich zu einem sachgerechten und qualifizierten Austausch bei.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz (§ 37 Absatz 1 Satz 1 SächsGemO) muss dabei gewahrt bleiben, was durch Übertragung der Videokonferenz in eine für die Öffentlichkeit zugängliche Räumlichkeit bspw. im Rathaus gewährleistet werden kann. Eine zusätzliche Übertragung im Internet ist nur unter Beachtung der gleichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen möglich, die auch bei Live-Übertragungen von Präsenzsitzungen zu beachten sind. Die entsprechenden technischen und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen müssen im Einzelfall erfüllt sein. Im Übrigen gelten für diese Art der Sitzungsdurchführung die auch sonst für die Durchführung von Sitzungen des Gemeinderats geltenden Regelungen. Allerdings dürfen in einer Sitzung nach Absatz 1 Satz 1 keine Wahlen im Sinne von § 39 Absatz 7 SächsGemO durchgeführt werden, da diese grundsätzlich

geheim vorgenommen werden und dies bei Durchführung einer Sitzung per Videokonferenz oder auf vergleichbare Weise nicht gewährleistet werden kann. Abstimmungen über die Haushaltssatzung sind aufgrund der besonderen Bedeutung im Rahmen einer Videokonferenz ebenfalls unzulässig.

Durch die bestehenden Verweisungen in den §§ 41 Absatz 5, 69 Abs. 1, 71a Absatz 1 SächsGemO findet die Regelung auch auf beschließende Ausschüsse, Ortschaftsräte und Stadtbezirksbeiräte Anwendung.

Zu Artikel 3 – Änderung der Landkreisordnung

Auf die Begründung zu den Änderungen der Gemeindeordnung wird verwiesen.

Zu Artikel 4 – Inkrafttreten

Es wird das Inkrafttreten geregelt.