

Stand: 26.11.2025 02:18:59

Initiativen auf der Tagesordnung der 36. Sitzung des KI

Vorgangsverlauf:

1. Initiativdrucksache 19/7893 vom 14.08.2025
2. Initiativdrucksache 19/8584 vom 22.10.2025
3. Initiativdrucksache 19/8662 vom 28.10.2025
4. Initiativdrucksache 19/8953 vom 20.11.2025
5. Initiativdrucksache 19/8954 vom 20.11.2025
6. Initiativdrucksache 19/8955 vom 20.11.2025



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Johannes Becher, Andreas Birzele, Ludwig Hartmann, Claudia Köhler, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Benjamin Adjei, Cemal Bozoğlu, Maximilian Deisenhofer, Gülseren Demirel, Toni Schuberl, Florian Siekmann** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)**

**zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften
hier: Stärkung der Demokratie in den Kommunen**

A) Problem

Am 8. März 2026 finden in Bayern die nächsten allgemeinen Kommunalwahlen statt. Die Demokratie in den Städten, Gemeinden und Landkreisen lebt davon, dass zum einen möglichst viele Menschen vor Ort an den Wahlen teilnehmen und ihre Stimme abgeben. Zum anderen braucht es engagierte Bürgerinnen und Bürger, die sich als ehrenamtliche Ratsmitglieder in den Stadt- und Gemeinderäten sowie in den Kreis- und Bezirkstagen einbringen und die Lokalpolitik aktiv mitgestalten wollen. Eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz und Legitimität demokratischer Entscheidungen vor Ort in den Kommunalparlamenten ist es, dass die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus verschiedenen Alters- und Bevölkerungsgruppen kommen. Denn so können die vielfältigen Perspektiven und Bedürfnisse der Bevölkerung angemessen vertreten werden.

In der Praxis ist es jedoch so, dass Frauen in den Räten und kommunalen Ämtern in Bayern unterrepräsentiert sind. Bei den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie den Landrätinnen und Landräten liegt der Frauenanteil gerade einmal bei ca. 10 %. In den Gemeinderäten sind es ca. 24 %. Auch Menschen in der Familienphase und junge Menschen sind unterrepräsentiert. Kommunalpolitik in Bayern ist nicht besonders familienfreundlich. Wer sich kommunalpolitisch engagiert braucht viel Zeit und ist wenig flexibel.

Mit Blick auf die Rahmenbedingungen für die Ausübung kommunaler Mandate besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie, kommunalem Ehrenamt und Beruf insbesondere in folgenden Bereichen:

- Ratsmitgliedern ist es bislang nicht möglich, sich im Falle einer vorübergehenden Verhinderung (z. B. Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen, arbeits- oder ausbildungsbedingter Auslandsaufenthalt, Sabbatical, längere Krankheit etc.) bei der Ausübung des kommunalen Ehrenamts für die Dauer der Verhinderung im Rat vertreten zu lassen. Denn eine solche Abstimmungsververtretung im Rat sehen die Kommunalgesetze bisher nicht vor. Das hat zur Folge, dass die im Rahmen der Kommunalwahl ermittelten Mehrheitsverhältnisse in solchen Fällen nicht mehr im Rat abgebildet werden. Ein Nachrücken der Listennachfolgerin oder des Listennachfolgers erfolgt nur bei dauerhaftem Ausscheiden des verhinderten Ratsmitglieds aus dem Kommunalparlament durch Aufgabe des Mandats. Das hat zur Folge, dass Ratsmitglieder oder die, die es werden wollen, sich wegen der fehlenden Flexibilität gegen ein sechsjähriges kommunales Mandat entscheiden.
- Nicht alle Ratsmitglieder können sich in Bayern für die Ausübung ihres kommunalen Ehrenamtes von ihrer Arbeitgeberin oder ihrem Arbeitgeber befreien lassen. Anders als Beamtinnen und Beamte haben insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in der Privatwirtschaft tätig sind, keinen Freistellungsanspruch für die kommunalpolitische Tätigkeit.

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

- Besondere Formen der Jugendbeteiligung sieht die Gemeindeordnung bislang nicht vor. Gleichzeitig sehen junge Menschen sich und ihre Bedürfnisse von der Kommunalpolitik oft nicht ernstgenommen, insbesondere wenn es an Formaten und Möglichkeiten vor Ort fehlt, um die eigenen Standpunkte als junger Mensch vorzubringen.
- Die Wahrnehmung eines kommunalen Mandats ist schon allein wegen der Sitzungszeiten in den Räten und ihren Ausschüssen sehr zeitintensiv, was vor allem für Eltern ein Problem darstellt. Die Möglichkeiten der kommunalpolitischen Gremien, sich digital zu beraten, sind jedoch beschränkt. Um hybride Ratssitzungen durchzuführen, bei denen ein Teil der Mitglieder physisch vor Ort ist und andere sich digital per Ton-Bild-Übertragung zuschalten, ist es nach aktueller Rechtslage nötig, dass der Gemeinde- bzw. Stadtrat, Kreis- oder Bezirkstag mit Zweidrittelmehrheit seine Geschäftsordnung entsprechend geändert hat. Rats- oder Ausschusssitzungen ausschließlich per Videokonferenz sind dagegen rechtlich gar nicht zulässig.
- In Bayern sind in ca. 800 von 2 000 Gemeinden die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister noch ehrenamtlich tätig. Gemeinden unter 2 500 Einwohnern stehen von Gesetzes wegen grundsätzlich ehrenamtliche Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister vor, sofern es vom Gemeinderat nicht anders beschlossen wurde. Aufgrund der beträchtlichen Anforderung an die Amtsführung führt das zu einer erheblichen Belastung der ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister, vor allem sofern sie noch nebenher einer Erwerbsarbeit nachgehen.
- Für ehrenamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister fehlen Mutterschutz- und Elternzeitregelungen, da die entsprechenden Regelungen des Mutterschutzgesetzes nicht auf diese Personengruppe anwendbar sind. Hauptamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister haben dagegen aufgrund ihres Status als Wahlbeamtin bzw. Wahlbeamter einen Anspruch auf Mutterschutz und Elternzeit.

Auch im Kommunalwahlrecht besteht Reformbedarf, um die politische Teilhabe von Jugendlichen und Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu stärken:

- Jugendliche haben erst mit 16 Jahren das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen.
- Das passive Wahlrecht ist auf deutsche Staatsangehörige beschränkt, sodass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nicht zur ersten Bürgermeisterin oder zum ersten Bürgermeister gewählt werden können.
- Es fehlt an barrierefreien Kommunalwahlunterlagen und Informationsangeboten zu den Kommunalwahlen in Leichter Sprache und nicht deutscher Sprache.

B) Lösung

Um mehr Menschen dafür zu gewinnen, sich vor Ort in den Kommunen politisch zu engagieren und die freiheitliche Demokratie sowie die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, werden die Rahmenbedingungen für die ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied im Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag oder Bezirkstag entsprechend verbessert, insbesondere im Bereich der Vereinbarkeit von Familie, kommunalem Ehrenamt und Beruf. Ratsmitglieder können sich künftig vorübergehend durch ein Ersatzmitglied vertreten lassen, wenn sie an der Wahrnehmung ihres kommunalen Mandats zeitweise, d. h. für die Dauer von drei bis zwölf Monaten, verhindert sind. Eingeführt wird zudem zugunsten von berufstätigen Ratsmitgliedern ein gesetzlicher Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsverpflichtung gegenüber ihrem Arbeitgeber. Nach den Kommunalwahlen 2026 soll die einfache Mehrheit in den Räten genügen, um Hybridsitzungen kommunaler Gremien zu ermöglichen. Neben hybriden Sitzungen kommunaler Gremien soll auch die Durchführung der Sitzungen ausschließlich per Videokonferenz (Online-Sitzung) mög-

lich sein. Jugendliche erhalten ein Recht auf politische Teilhabe auf Ebene der Gemeinden. Der Schwellenwert der Einwohnerzahlen für ein hauptamtliches Bürgermeisteramt wird abgesenkt. Der Anspruch auf Fortzahlung der pauschalen Aufwandsentschädigung, der ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern für die Dauer einer vorübergehenden Verhinderung ihrer Amtsausübung zusteht (z. B. vor und nach der Geburt eines Kindes), wird verlängert auf drei Monate, wie es auch in anderen Bundesländern üblich ist.

Im Kommunalwahlrecht wird die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre herabgesetzt und das passive Wahlrecht auch für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger eingeführt. Zudem wird geregelt, dass Kommunalwahlunterlagen in Leichter Sprache und ein Informationsangebot in Fremdsprachen zur Verfügung zu stellen sind.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Durch die Senkung der Einwohnergrenze für die Hauptamtlichkeit der ersten Bürgermeisterin oder des ersten Bürgermeisters können Kommunen, die bisher eine ehrenamtliche Besetzung dieses Amtes hatten, zusätzliche Kosten entstehen. Gleiches gilt für die zeitliche Verlängerung des Anspruchs auf Fortzahlung der pauschalen Aufwandsentschädigung für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte.

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften

§ 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, 797, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 31 werden die folgenden Abs. 5 und 6 angefügt:

„(5) Steht das Mitglied des Gemeinderats in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, ist ihm die für seine ehrenamtliche Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren.

(6) Ersatzmitglieder nach Art. 48 Abs. 2 sind bis zu ihrer Berufung keine Mitglieder des Gemeinderats.“

2. Nach Art. 33 wird folgender Art. 33a eingefügt:

„Art. 33a

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

(1) ¹Die Gemeinde soll Kinder und muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die deren Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. ²Dafür sind von der Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln. ³Insbesondere kann die Gemeinde einen Jugendgemeinderat oder eine andere Jugendvertretung einrichten. ⁴Die Mitglieder der Jugendvertretung sind ehrenamtlich tätig.

(2) ¹Jugendliche können die Einrichtung einer Jugendvertretung beantragen. ²Der Antrag muss in Gemeinden

mit bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von 20,

mit bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von 50,

mit bis zu 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von 150,

mit über 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von 250

in der Gemeinde wohnenden Jugendlichen unterzeichnet sein. ³Der Gemeinderat hat innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags über die Einrichtung der Jugendvertretung zu entscheiden; er hat hierbei Vertreterinnen oder Vertreter der Jugendlichen zu hören.

(3) In der Geschäftsordnung ist die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten zu regeln; insbesondere sind ein Rederecht, ein Anhörungsrecht und ein Antragsrecht vorzusehen.

(4) ¹Der Jugendvertretung sind angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. ²Über den Umfang entscheidet der Gemeinderat im Rahmen des Haushaltsplans. ³Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

3. In Art. 34 Abs. 2 Satz 2 und 3 wird jeweils die Angabe „2 500“ durch die Angabe „2 000“ ersetzt.

4. Art. 47a Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„²Der Beschluss bedarf der Mehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats.“
5. Nach Art. 47a wird folgender Art. 47b eingefügt:
„Art. 47b
Sitzungen des Gemeinderats per Videokonferenz
(1) ¹Sitzungen des Gemeinderats können mittels Ton-Bild-Übertragung durchgeführt werden, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. ²Eine gleichzeitige Teilnahme aller Gemeinderatsmitglieder und der ersten Bürgermeisterin oder des ersten Bürgermeisters an den Sitzungen des Gemeinderats mittels Ton-Bild-Übertragung setzt voraus, dass dem alle Mitglieder des Gemeinderats zustimmen. ³Die an der Ton-Bild-Übertragung teilnehmenden Mitglieder des Gemeinderats gelten in diesem Fall als anwesend im Sinn von Art. 47 Abs. 2. ⁴Wahlen dürfen nicht durchgeführt werden.
(2) Die Möglichkeit einer Sitzung mittels Ton-Bild-Übertragung ist ausgeschlossen, soweit die Sitzung als solche oder Beratungsgegenstände nach Art. 56a Abs. 1 Satz 1 geheim zu halten sind oder nach den gemäß Art. 56a Abs. 2 zu beachtenden Verwaltungsvorschriften und Richtlinien der Geheimhaltung unterliegen.
(3) ¹In öffentlichen Sitzungen muss die mittels Ton-Bild-Übertragung durchgeführte Sitzung des Gemeinderats für die in einem öffentlich zugänglichen Raum anwesende Öffentlichkeit zeitgleich entsprechend wahrnehmbar sein. ²Zudem ist in öffentlichen Sitzungen eine Echtzeitübertragung über das Internet herzustellen. ³Eine ausdrückliche Einwilligung der Mitglieder des Gemeinderats ist erforderlich und die weiteren datenschutzrechtlichen Mindestvoraussetzungen sind einzuhalten.
(4) ¹Die Gemeinde hat dafür Sorge zu tragen, dass in ihrem Verantwortungsbereich die technischen Voraussetzungen für eine Sitzung mittels Ton-Bild-Übertragung und den Livestream durchgehend bestehen. ²Art. 47a Abs. 4 gilt entsprechend.
(5) Art. 47a Abs. 5 gilt entsprechend.“
6. Art. 48 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird nach der Angabe „Teilnahmepflicht;“ die Angabe „Ersatzmitglieder;“ eingefügt.“
 - b) Nach Abs. 1 wird folgender Abs. 2 eingefügt:
„(2) ¹Ist ein Mitglied des Gemeinderats voraussichtlich länger als drei Monate und höchstens zwölf Monate an der Ausübung seines Ehrenamts verhindert, kann das Mitglied das Amt für diesen Zeitraum vorübergehend niederlegen. ²Das Mitglied hat die Verhinderung unverzüglich der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister mitzuteilen. ³Zur Vertretung für die Dauer der Verhinderung hat die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister als Ersatzmitglied die nächstfolgende Listennachfolgerin oder den nächstfolgenden Listennachfolger in der nach Art. 37 Abs. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes festgelegten Reihenfolge zu berufen und die zustellungsbevollmächtigte Vertreterin oder den zustellungsbevollmächtigten Vertreter der betreffenden Partei oder Wählergruppe zu verständigen. ⁴Das Ehrenamt des Ersatzmitglieds erlischt mit der Anzeige des Wegfalls der Verhinderung, spätestens zwölf Monate nach seiner Berufung.“
 - c) Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und die Angabe „diesen Verpflichtungen“ wird durch die Angabe „den Verpflichtungen nach Abs. 1“ ersetzt.
 - d) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4.
7. Dem Art. 122 wird folgender Abs. 3 angefügt:
„(3) Art. 47a Abs. 1 Satz 2 tritt am 1. Mai 2026 in Kraft.“

§ 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung (LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), die zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 24 werden die folgenden Abs. 5 und 6 angefügt:

„(5) Steht das Mitglied des Kreistags in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, ist ihm die für seine ehrenamtliche Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren.

(6) Ersatzmitglieder nach Art. 42 Abs. 2 sind bis zu ihrer Berufung keine Mitglieder des Kreistags.“

2. Art. 41a Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„²Der Beschluss bedarf der Mehrheit der abstimmenden Mitglieder des Kreistags.“

3. Nach Art. 41a wird folgender Art. 41b eingefügt:

„Art. 41b

Sitzungen des Kreistags per Videokonferenz

(1) ¹Sitzungen des Kreistags können mittels Ton-Bild-Übertragung durchgeführt werden, soweit der Kreistag dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. ²Eine gleichzeitige Teilnahme aller Kreisrätinnen und Kreisträte und der Landrätin oder des Landrats an den Sitzungen des Kreistags mittels Ton-Bild-Übertragung setzt voraus, dass dem alle Mitglieder des Kreistags zustimmen. ³Die an der Ton-Bild-Übertragung teilnehmenden Mitglieder des Kreistags gelten in diesem Fall als anwesend im Sinn von Art. 41 Abs. 2. ⁴Wahlen dürfen nicht durchgeführt werden.

(2) Die Möglichkeit einer Sitzung mittels Ton-Bild-Übertragung ist ausgeschlossen, soweit die Sitzung als solche oder Beratungsgegenstände nach Art. 50a Abs. 1 Satz 1 geheim zu halten sind oder nach den gemäß Art. 50a Abs. 2 zu beachtenden Verwaltungsvorschriften und Richtlinien der Geheimhaltung unterliegen.

(3) ¹In öffentlichen Sitzungen muss die mittels Ton-Bild-Übertragung durchgeführte Sitzung des Kreistags in einem öffentlich zugänglichen Raum für die anwesende Öffentlichkeit zeitgleich entsprechend wahrnehmbar sein. ²Zudem ist in öffentlichen Sitzungen eine Echtzeitübertragung über das Internet herzustellen. ³Eine ausdrückliche Einwilligung der Kreisrätinnen und Kreisträte ist erforderlich und die weiteren datenschutzrechtlichen Mindestvoraussetzungen sind einzuhalten.

(4) ¹Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass in seinem Verantwortungsbereich die technischen Voraussetzungen für eine Sitzung mittels Ton-Bild-Übertragung und den Livestream durchgehend bestehen. ²Art. 41a Abs. 4 gilt entsprechend.

(5) Art. 41a Abs. 5 gilt entsprechend.“

4. Art. 42 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift wird nach der Angabe „Teilnahme- und Abstimmungspflicht;“ die Angabe „Ersatzmitglieder;“ eingefügt.

b) Nach Abs. 1 wird folgender Abs. 2 eingefügt:

„(2) ¹Ist ein Mitglied des Kreistags voraussichtlich länger als drei Monate und höchstens zwölf Monate an der Ausübung seines Ehrenamts verhindert, kann das Mitglied das Amt für diesen Zeitraum vorübergehend niederlegen. ²Das Mitglied hat die Verhinderung der oder dem Vorsitzenden des Kreistags mitzuteilen. ³Zur Vertretung für die Dauer der Verhinderung hat die oder der Vorsitzende des Kreistags als Ersatzmitglied die nächstfolgende Listennachfolgerin oder den nächstfolgenden Listennachfolger in der nach Art. 37 Abs. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes festgelegten Reihenfolge zu berufen und die zustellungsbevollmächtigte Vertreterin oder den zustellungsbevollmächtigten Vertreter der betreffenden Partei oder Wählergruppe zu verständigen. ⁴Das Ehrenamt des Ersatzmitglieds erlischt mit der Anzeige des Wegfalls der Verhinderung, spätestens zwölf Monate nach seiner Berufung.“

- c) Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und die Angabe „diesen Verpflichtungen“ wird durch die Angabe „den Verpflichtungen nach Abs. 1“ ersetzt.
- 5. Dem Art. 108 wird folgender Abs. 3 angefügt:
„(3) Art. 41a Abs. 1 Satz 2 tritt am 1. Mai 2026 in Kraft.“

§ 3

Änderung der Bezirksordnung

Die Bezirksordnung (BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), die zuletzt durch § 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 23 werden die folgenden Abs. 5 und 6 angefügt:
„(5) Steht das Mitglied des Bezirkstags in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, ist ihm die für seine ehrenamtliche Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren.
(6) Ersatzmitglieder nach Art. 39 Abs. 2 sind bis zu ihrer Berufung keine Mitglieder des Bezirkstags.“
2. Art. 38a Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„²Der Beschluss bedarf der Mehrheit der abstimmenden Bezirksrätinnen und Bezirksräte.“
3. Nach Art. 38a wird folgender Art. 38b eingefügt:

„Art. 38b

Sitzungen des Bezirkstags per Videokonferenz

- (1) ¹Sitzungen des Bezirkstags können mittels Ton-Bild-Übertragung durchgeführt werden, soweit der Bezirkstag dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. ²Eine gleichzeitige Teilnahme aller Bezirksrätinnen und Bezirksräte einschließlich der Bezirkstagspräsidentin oder des Bezirkstagspräsidenten an den Sitzungen des Bezirkstags mittels Ton-Bild-Übertragung setzt voraus, dass dem alle Bezirkstagsmitglieder zustimmen. ³Die an der Ton-Bild-Übertragung teilnehmenden Bezirksrätinnen und Bezirksräte gelten in diesem Fall als anwesend im Sinn von Art. 38 Abs. 1 Satz 2. ⁴Wahlen dürfen nicht durchgeführt werden.
 - (2) Die Möglichkeit einer Sitzung mittels Ton-Bild-Übertragung ist ausgeschlossen, soweit die Sitzung als solche oder Beratungsgegenstände nach Art. 47a Abs. 1 Satz 1 geheim zu halten sind oder nach den gemäß Art. 47a Abs. 2 zu beachtenden Verwaltungsvorschriften und Richtlinien der Geheimhaltung unterliegen.
 - (3) ¹In öffentlichen Sitzungen muss die mittels Ton-Bild-Übertragung durchgeführte Sitzung des Bezirkstags in einem öffentlich zugänglichen Raum für die anwesende Öffentlichkeit zeitgleich entsprechend wahrnehmbar sein. ²Zudem ist in öffentlichen Sitzungen eine Echtzeitübertragung über das Internet herzustellen. ³Eine ausdrückliche Einwilligung der Mitglieder des Bezirkstags ist erforderlich und die weiteren datenschutzrechtlichen Mindestvoraussetzungen sind einzuhalten.
 - (4) ¹Der Bezirk hat dafür Sorge zu tragen, dass in seinem Verantwortungsbereich die technischen Voraussetzungen für eine Sitzung mittels Ton-Bild-Übertragung und den Livestream durchgehend bestehen. ²Art. 38a Abs. 4 gilt entsprechend.
 - (5) Art. 38a Abs. 5 gilt entsprechend.“
4. Art. 39 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird nach der Angabe „Teilnahmepflicht;“ die Angabe „Ersatzmitglieder;“ eingefügt.
 - b) Nach Abs. 1 wird folgender Abs. 2 eingefügt:
„(2) ¹Ist ein Mitglied des Bezirkstags voraussichtlich länger als drei Monate und höchstens zwölf Monate an der Ausübung seines Ehrenamts verhindert, kann das Mitglied das Amt für diesen Zeitraum vorübergehend niederlegen.
²Das Mitglied hat die Verhinderung der oder dem Vorsitzenden des Bezirkstags

mitzuteilen. ³Zur Vertretung für die Dauer der Verhinderung hat die oder der Vorsitzende des Bezirkstags als Ersatzmitglied die nächstfolgende Listennachfolgerin oder den nächstfolgenden Listennachfolger in der nach Art. 4 Abs. 3 des Bezirkswahlgesetzes festgelegten Reihenfolge zu berufen und die zustellungsbevollmächtigte Vertreterin oder den zustellungsbevollmächtigten Vertreter der betreffenden Partei oder Wählergruppe zu verständigen. ⁴Das Ehrenamt des Ersatzmitglieds erlischt mit der Anzeige des Wegfalls der Verhinderung, spätestens zwölf Monate nach seiner Berufung.“

- c) Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und die Angabe „diesen Verpflichtungen“ wird durch die Angabe „den Verpflichtungen nach Abs. 1“ ersetzt.
- d) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4.

§ 4

Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes

Das Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz (GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl. S. 834, BayRS 2021-1/2-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 385) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 wird die Angabe „18.“ durch die Angabe „16.“ ersetzt.
2. Art. 37 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Die folgenden Sätze 2 und 3 werden angefügt:

„²Das gilt auch für den Fall der vorübergehenden Verhinderung eines Gemeinderatsmitglieds nach Art. 48 Abs. 2 GO oder einer Kreisrätin oder eines Kreisrats nach Art. 42 Abs. 2 LKrO. ³Eine Listennachfolgerin oder ein Listennachfolger kann auf das Nachfolgen verzichten.“
3. In Art. 39 Abs. 1 Nr. 1 wird die Angabe „Deutsche im Sinn des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes“ durch die Angabe „Unionsbürgerin oder Unionsbürger im Sinn von Art. 1 Abs. 2“ ersetzt.“
4. Art. 58 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Abs. 1.
 - b) Die folgenden Abs. 2 und 3 werden angefügt:

„(2) ¹Die Gestaltung der Wahlbenachrichtigung, des Wahlscheinantrags, der Unterlagen für die Briefwahl nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1, der Stimmzettel sowie die Bekanntmachungen erfolgt in Leichter Sprache. ²Die Wahlbenachrichtigung, der Wahlscheinantrag sowie die Unterlagen für die Briefwahl werden zusätzlich auch in englischer Sprache zur Verfügung gestellt. ³Das Nähere regelt die Rechtsverordnung nach Abs. 1. ⁴Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration stellt darüber hinaus zu den Wahlen umfassende barrierefreie Informationen, unter anderem in Leichter Sprache, und Informationen in anderen Sprachen, insbesondere in Amtssprachen der Europäischen Union, in geeigneter Form zum Beispiel als Onlineangebot zur Verfügung.

(3) Wahlberechtigten Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern werden Informationen für die Einreichung von Wahlvorschlägen nach Abschnitt II in englischer Sprache bereitgestellt.“

§ 5

Änderung des Bezirkswahlgesetzes

Art. 4 Abs. 3 des Bezirkswahlgesetzes (BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003 (GVBl. S. 144, BayRS 2021-3-I), das zuletzt durch § 10 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 385) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Der Wortlaut wird Satz 1.

2. Die folgenden folgende Sätze 2 und 3 werden angefügt:

„²Das gilt auch für den Fall der vorübergehenden Verhinderung eines Mitglieds des Bezirkstags nach Art. 39 Abs. 2 BezO. ³Eine Listennachfolgerin oder ein Listennachfolger kann auf das Nachfolgen verzichten.“

§ 6

Änderung des Kommunal-Wahlbeamten-Gesetzes

In Art. 53 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 des Kommunal-Wahlbeamten-Gesetzes (KWBG) vom 24. Juli 2012 (GVBl. S. 366; 2014 S. 20, BayRS 2022-1-I), das zuletzt durch die §§ 13 und 14 des Gesetzes vom 8. Juli 2024 (GVBl. S. 170) geändert worden ist, wird jeweils die Angabe „zwei“ durch die Angabe „drei“ ersetzt.

§ 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung:

Zu § 1 Nr. 1

Nach geltender Rechtslage steht berufstätigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten, sofern sie nicht verbeamtet oder Angestellte des öffentlichen Dienstes in Bayern sind, kein gesetzlicher Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsverpflichtung für die Dauer der Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung zu. Hinsichtlich der Frage nach einer Freistellung sind sie allein auf individualarbeitsrechtliche Vereinbarungen oder eine kollektivrechtliche Verankerung in einem Tarifvertrag angewiesen. Durch die Neuregelung wird in Art. 31 Abs. 5 der Gemeindeordnung (GO) ein gesetzlicher Freistellungsanspruch der Beschäftigten eingeführt. Dieser richtet sich sowohl an private wie auch öffentliche Arbeitgeber und erstreckt sich auf die Tätigkeiten, die für die Ausübung des Mandats erforderlich sind. Eine Freistellung ist immer dann zu gewähren ist, wenn eine zeitlich festgelegte Arbeits- bzw. Dienstleistungspflicht mit einer zeitlich festgelegten ehrenamtlichen Tätigkeit in zeitlicher Hinsicht zusammentrifft. Der Anspruch auf Freistellung setzt damit in jedem Fall voraus, dass die ehrenamtliche Tätigkeit nicht außerhalb der Zeit erbracht werden kann, in der das Ratsmitglied gegenüber seinem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn zur Einbringung der geschuldeten Arbeitsleistung verpflichtet ist.

Zu den Tätigkeiten, die zu einer Freistellung im Rahmen des Anspruchs führen, zählen die Teilnahme an Gemeinderatssitzungen, Ausschusssitzungen oder vorbereitenden Fraktionssitzungen. Auch für die Dauer solcher Tätigkeiten, die auf Veranlassung der oder des Vorsitzenden des Gemeinderats zu leisten sind, besteht ein Anspruch auf Freistellung. Gleiches gilt für die Teilnahme an Sitzungen von Aufsichts- und Verwaltungsräten, sofern die oder der Betroffene diesen als Vertreterin oder Vertreter der Gemeinde oder auf Vorschlag der Gemeinde angehört. Keine Freistellung ist zu gewähren für begleitende Tätigkeiten, insbesondere Bürgergespräche, Parteiveranstaltungen etc. In anderen Bundesländern wie bspw. in Baden-Württemberg ist eine entsprechende Freistellungsregelung schon seit längerem in Kraft.

Für die Zeit der Befreiung besteht vorbehaltlich anderweitiger Regelungen, insbesondere in einem Tarifvertrag, grundsätzlich kein Anspruch auf Lohn- oder Gehaltsfortzahlung. Es gelten die Regelung zur Verdienstausfallentschädigung nach Art. 20a Abs. 2 GO.

Darüber hinaus wird mit dem neuen Art. 31 Abs. 6 GO klargestellt, dass Ersatzmitglieder im Sinne des mit diesem Gesetz neu geschaffenen Art. 48 Abs. 2 GO nicht schon ab der konstituierenden Sitzung des Gemeinderats Mitglieder des Gemeinderats sind, sondern erst ab dem Zeitpunkt ihrer Berufung als Ersatzmitglied. Insofern müssen die Ersatzmitglieder auch erst dann ihre Bereitschaft zur Eidesleistung bzw. zum Ablegen eines Gelöbnisses nach Art. 31 Abs. 4 GO erklären.

Zu § 1 Nr. 2

Demokratische Partizipation sollte nicht erst im Erwachsenenalter beginnen. Auch Jugendliche wollen sich stärker am politischen und gesellschaftlichen Leben beteiligen und ihre Zukunft mitgestalten. Dabei ist zentral, dass junge Menschen nicht nur gehört werden, sondern ihre Stimme auch zählt. Es ist Aufgabe der Politik, einen festen und verbindlichen Rahmen für die Teilhabe von Jugendlichen in Bayern zu schaffen.

Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist eine gleichberechtigte Teilhabe junger Menschen unerlässlich für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. Jugendliche sind von Entscheidungen heute am meisten in der Zukunft betroffen und wollen daher bereits heute mitwirken. Sie sind Expertinnen und Experten in eigener Sache und wollen selbst Verantwortung tragen und ernst genommen werden. Durch die Teilhabe am demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess wird außerdem das Vertrauen junger Menschen in die Demokratie gestärkt.

Nach dem Vorbild der baden-württembergischen Gemeindeordnung soll auch jungen Menschen in Bayern ein in der Gemeindeordnung verankertes Recht auf echte politische Teilhabe eingeräumt werden. Zu bestimmen, in welchem konkreten Rahmen sich Jugendliche einbringen können, wird dabei den Gemeinden selbst überlassen, solange den jungen Menschen die Möglichkeit auf Mitbestimmung geboten wird.

Mit einem gesetzlich verankerten Recht auf Jugendbeteiligung in der Gemeindeordnung kann auch entscheidend zur Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen beigetragen werden. Sie können damit zur Selbstbestimmung befähigt, zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und sozialem Engagement angeregt werden.

Zu § 1 Nr. 3

Aufgrund des Aufgabenzuwachses in der gemeindlichen Verwaltung und zur Entlastung und Würdigung der kommunalen Amtsträgerinnen und Amtsträger soll auch das Bürgermeisteramt in Gemeinden ab 2 000 Einwohnerinnen und Einwohnern professionalisiert werden. Daher soll die Einwohnergrenze für die Einsetzung einer hauptamtlichen Bürgermeisterin oder eines hauptamtlichen Bürgermeisters in der Gemeindeordnung entsprechend abgesenkt werden. Auch der Bayerische Gemeindetag hatte in seiner Stellungnahme zum Erfahrungsbericht zu den allgemeinen Gemeinde- und Landkreisenwahlen 2020 gefordert, das Bürgermeisteramt nur noch in Gemeinden mit bis zu 2 000 Einwohnern ehrenamtlich auszugestalten.

Zu § 1 Nr. 4

Digitale Ratsarbeit ist ein wesentlicher Baustein für die bessere Vereinbarkeit von Familie, Arbeit und kommunalem Ehrenamt. Für den Beschluss zur Ermöglichung von Hybridsitzungen in den Gemeinde- und Stadträten, bei denen sich Ratsmitglieder per Video zur Ratssitzung im Rathaus zuschalten, soll daher statt der bisher festgelegten Zweidrittelmehrheit eine einfache Mehrheit der abstimmenden Ratsmitglieder genügen. Diese Änderung soll nach der Kommunalwahl im Jahr 2026 gelten (vgl. § 1 Nr. 7).

Zu § 1 Nr. 5

Künftig soll auch eine Durchführung der Ratssitzung ausschließlich per Video ermöglicht werden, sofern dem alle Ratsmitglieder zustimmen.

Zu § 1 Nr. 6

Durch die Regelung wird ein Vertretungsrecht für Gemeinderatsmitglieder geschaffen. Gemeinderatsmitglieder können sich im Falle einer Verhinderung (zum Beispiel aufgrund von Krankheit, Unfall, Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen, temporärer ausbildungs- oder arbeitsbedingter Abwesenheit wie Sabbatical, sonstige Unabkömmlichkeit in beruflicher oder privater Hinsicht etc.) durch Ersatzmitglieder im Gemeinderat vorübergehend vertreten lassen. Vertreterin oder Vertreter ist die Listennachfolgerin oder der Listennachfolger im Sinne des Art. 37 Abs. 1 des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (GLKrWG). Vorgesehen ist die vorübergehende Vertretungsmöglichkeit lediglich für eine längerfristige Abwesenheit der Gemeinderatsmitglieder. Konkret müssen diese für mindestens drei Monate an der Ausübung ihres Mandats verhindert sein. Das Mitglied des Gemeinderats hat die Verhinderung der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister anzuzeigen; diese oder dieser hat daraufhin unverzüglich das Ersatzmitglied einzuberufen.

Kommt die verhinderte Person wieder zurück in den Rat, nachdem der Verhinderungsgrund entfallen ist, erlischt die bisherige Rechtsstellung des Ersatzmitglieds und die rückkehrende Person übt ihr Mandat wieder aus. Die Vertretungsmöglichkeit erlischt im Übrigen kraft Gesetzes spätestens zwölf Monate nach der Berufung des Ersatzmitglieds. Die Vertretungsmöglichkeit ist auch nicht beschränkt auf eine bestimmte Zahl an Personen je Wählergruppe oder Partei. Es können sich also auch mehrere Ratsmitglieder gleichzeitig vertreten lassen.

Bislang kann sich nach geltendem Recht in solchen Fällen das Gemeinderatsmitglied für Rats- und Ausschusssitzungen entschuldigen lassen, sofern ein ausreichender Entschuldigungsgrund überhaupt vorliegt. Es findet aber in der Zeit der Verhinderung keine Vertretung statt, sondern der Sitz im Rat bleibt vakant. Damit werden die Mehrheitsverhältnisse der Kommunalwahl auch nicht mehr entsprechend im Rat abgebildet. Durch die Neuregelung nach österreichischem Vorbild (siehe u. a. Gemeindeordnungen Tirol und Salzburg) werden künftig Ratsmitglieder im Falle einer vorübergehenden Verhinderung nicht dauerhaft auf ihr Mandat verzichten müssen. Zum anderen kann die betroffene Partei, Wählergruppe bzw. Fraktion unter Wahrung des Stimmverhältnisses ihre Arbeit im Gemeinderat fortsetzen. Damit soll die Flexibilität bei der Ausübung eines kommunalen Mandats gestärkt werden.

Zu § 1 Nr. 7

Die Möglichkeit, dass Gemeinde- und Stadträte künftig Hybridsitzungen in der Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit statt bisher Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Ratsmitglieder zulassen können, soll nach der Kommunalwahl 2026 mit der neuen Wahlzeit in Kraft treten.

Zu § 2

Auch auf der Ebene der Kreistage sollen die Rahmenbedingungen für die Kreisträte zur Ausübung ihres Mandats entsprechend verbessert werden durch Regelung eines Freistellungsanspruchs, der Ermöglichung einer Ersatzmitgliedschaft im Kreistag, der Vereinfachung von Hybridsitzungen und der Ermöglichung von rein digitalen Sitzungen des Kreistags. Bezüglich der Einzelheiten wird auf die Begründung zu § 1 dieses Gesetzes verwiesen, die entsprechend Anwendung findet.

Zu § 3

Auch auf der Ebene der Bezirke sollen die Rahmenbedingungen für die Mitglieder der Bezirkstage zur Ausübung ihres Mandats entsprechend verbessert werden durch Regelung eines Freistellungsanspruchs, der Ermöglichung einer Ersatzmitgliedschaft im Bezirkstag, der Vereinfachung von Hybridsitzungen und der Ermöglichung von rein digitalen Sitzungen des Bezirkstags. Bezüglich der Einzelheiten wird auf die Begründung zu §§ 1 und 2 dieses Gesetzes verwiesen.

Zu § 4 Nr. 1

Die wichtigste Form der politischen Teilhabe in einer Demokratie ist das Wahlrecht. Zu einer zukunftsorientierten Beteiligungspolitik gehört deshalb die Absenkung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen auf 16 Jahre. Durch die Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes wird in Bayern das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei der Wahl der Ratsmitglieder in den Stadt- und Gemeinderäten sowie Kreistagen, aber auch bei der Wahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und der Landrätinnen und Landräte, auf das vollendete 16. Lebensjahr gesenkt. Damit dürfen 16- und 17-Jährige künftig auch in den Gemeinden an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gemäß Art. 18a GO teilnehmen, da aufgrund dieser Änderung des Gemeindewahlrechts auch der Kreis der Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger gemäß Art. 15 Abs. 2 GO entsprechend erweitert wird. Gleiches gilt für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Landkreisen (Art. 12a, Art. 11 Abs. 2 der Landkreisordnung – LKrO). Bereits in elf deutschen Bundesländern wurde die Altersgrenze für die aktive Teilnahme an Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt.

Zu § 4 Nr. 2

Die Vorschrift, die den Begriff des Listennachfolgers bei Gemeinde- und Landkreiswahlen definiert und bestimmt, wann ein Listennachfolger in ein Amt nachrückt, wird insofern erweitert, als dass es nunmehr auch für den Fall, dass ein Gemeinderats- oder Kreistagsmitglied an der Ausübung seines Mandats vorübergehend verhindert ist, zu einem Nachrücken kommt.

Zu § 4 Nr. 3

Durch die Änderung erhalten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger das passive Wahlrecht bei den Wahlen der ersten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und bei den Wahlen der Landrätinnen und Landräte. Die Änderung ist insbesondere relevant für Grenzregionen, sie beschränkt sich aber nicht darauf. Dadurch wird ein wichtiges pro-europäisches Zeichen gesetzt, das schon heute eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Aus anderen Bundesländern gibt es positive Beispiele, denen Bayern folgen sollte. So beschränkt beispielsweise das Landesrecht aus Mecklenburg-Vorpommern das passive Wahlrecht nicht auf deutsche Staatsangehörige, sodass dort auch Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zur ersten Bürgermeisterin oder zum ersten Bürgermeister gewählt werden können gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Zu § 4 Nr. 4

Zur Stärkung der Inklusion sind Wahlbenachrichtigungen und Wahlunterlagen (d. h. Wahlscheinantrag, Unterlagen für die Briefwahl nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG und der Stimmzettel) in Leichter Sprache zur Verfügung zu stellen. Auch die vorgeschriebenen Bekanntmachungen zur Wahl haben in Leichter Sprache zu erfolgen.

Um die Integration und gleichberechtigte Teilhabe auch für nicht deutschsprachige Unionsbürgerinnen und Unionsbürger am demokratischen Prozess in den Kommunen voranzutreiben, werden Wahlbenachrichtigungen künftig auch in englischer Sprache zur Verfügung gestellt. Gleiches gilt für den Wahlscheinantrag und die Unterlagen für die Briefwahl nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG. Dem dient der neu geschaffene Art. 58 Abs. 2. Die Stimmzettel werden dagegen weiterhin nur in deutscher Sprache verfasst. Auch die amtlichen Bekanntmachungen erfolgen nur in deutscher Sprache.

Es wird außerdem geregelt, dass das Staatministerium des Inneren, für Sport und Integration auch zusätzlich ein barrierefreies Informationsangebot zu den Wahlen in Leichter Sprache und nicht deutscher Sprache bereithalten soll, insbesondere im Internet. Mit dem neu geschaffenen Abs. 3 soll eine Grundlage geschaffen werden, damit Unionsbürgerinnen und Unionsbürger informiert werden über die Möglichkeit und die Voraussetzungen, für die Kommunalwahlen zu kandidieren und dazu in Wahlvorschläge aufgenommen zu werden. Die Regelung ermöglicht dabei insbesondere, dass die Informationen dezentral hinterlegt und gepflegt werden.

Zu § 5

Auch die Regelung zur Listennachfolge bei den Bezirkswahlen wird insofern ergänzt, als dass es für den Fall, dass ein Bezirkstagsmitglied an der Ausübung seines Mandats vorübergehend verhindert ist, zu einem Nachrücken kommt.

Zu § 6

Art. 53 Abs. 5 des Kommunal-Wahlbeamten-Gesetzes (KWBG) ist Grundlage des Anspruchs für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte und damit auch ehrenamtlicher Bürgermeisterinnen und Bürgermeister auf Fortzahlung der ihnen zustehenden Entschädigung, wenn die betroffenen Personen ganz oder teilweise verhindert sind, ihre Dienstgeschäfte im Bürgermeisteramt auszuüben. Durch die Ausweitung der gesetzlichen Fristen um einen Monat verlängert sich der Zeitraum, in denen ehrenamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ihre Entschädigung erhalten. Das führt beispielsweise dazu, dass ehrenamtliche Bürgermeisterinnen wegen der Geburt eines Kindes entsprechend länger als bisher ihre Entschädigung erhalten werden, ohne dass soweit eine Entscheidung des Gemeinderats über die Fortzahlung der Entschädigung notwendig ist. Die Frist wird damit zumindest an die für den Mutterschutz von Arbeitnehmerinnen geltende gesetzliche Schutzfrist vor und nach der Geburt von 14 Wochen angenähert. Auch in anderen Bundesländern ist ein dreimonatiger, gesetzlicher Anspruch auf Fortzahlung der pauschalen Entschädigung üblich (siehe § 4 Abs. 2 des Aufwandsentschädigungsgesetzes Baden-Württemberg).

Zu § 7

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Christiane Feichtmeier, Holger Griebßhammer, Volkmar Halbleib, Doris Rauscher, Markus Rinderspacher, Arif Taşdelen, Ruth Müller, Harry Scheuenstuhl, Horst Arnold, Nicole Bäuml, Florian von Brunn, Martina Fehlner, Sabine Gross, Anna Rasehorn, Dr. Simone Strohmayr, Ruth Waldmann, Katja Weitzel und Fraktion (SPD)**

**zur Änderung der Gemeindeordnung
hier: Modernisierung der Kommunalpolitik**

A) Problem

Kommunalpolitik ist die Herzkammer der Demokratie. In den Stadt-, Markt- und Gemeinderäten werden Entscheidungen getroffen, die die Menschen unmittelbar vor Ort betreffen. Im März 2026 finden die nächsten Kommunalwahlen in Bayern statt. Es gilt, die Kommunalpolitik attraktiv und modern auszugestalten, damit viele Menschen bereit sind, sich um ein kommunales Ehrenamt zu bewerben. So ist etwa der Frauenanteil in den Gemeinderäten erschreckend niedrig. Das kommunale Ehrenamt ist nach wie vor schwer mit Familie und Beruf vereinbar. Eine Klarstellung zu den Entschädigungsansprüchen ist notwendig. Es ist auch ein Freistellungsanspruch für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte zu normieren. Bislang gibt es auch weder eine Regelung zu den Fraktionen noch zu einem individuellen Auskunftsanspruch des einzelnen Gemeinderatsmitglieds. Es muss auch klar geregelt werden, dass Kinder und Jugendliche ein echtes Mitspracherecht haben. Daher muss die Gemeindeordnung (GO) modernisiert werden.

B) Lösung

Die Gemeindeordnung wird modernisiert. Die Entschädigungsregelungen werden aktualisiert. Die Gemeinderatsmitglieder erhalten auch ein individuelles Auskunftsrecht sowie einen Freistellungsanspruch. Erstmals wird der Status der Fraktionen im Gemeinderat sowie das Mitbestimmungsrecht von Kindern und Jugendlichen ausdrücklich gesetzlich geregelt.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung

§ 1

Die Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, 797, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 20a Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 wird nach der Angabe „Personen, die“ die Angabe „im konkreten Zeitraum“ eingefügt.
2. Art. 30 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) ¹Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse. ²Jedem Gemeinderatsmitglied muss durch die Gemeinde Auskunft in allen gemeindlichen Angelegenheiten erteilt werden. ³Jedes Gemeinderatsmitglied hat das Recht, in allen gemeindlichen Angelegenheiten, soweit anderweitige Vorschriften dem nicht entgegenstehen, Akteneinsicht zu nehmen.“

3. Dem Art. 31 wird folgender Abs. 5 angefügt:

„(5) Steht das Gemeinderatsmitglied in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, ist ihm die für seine Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren.“

4. Nach Art. 31 wird folgender Art. 31a eingefügt:

„Art. 31a

Fraktionen

(1) ¹Gemeinderatsmitglieder können sich zu Fraktionen zusammenschließen. ²Das Nähere über die Bildung der Fraktionen, die Mindestzahl ihrer Mitglieder sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen regelt die Geschäftsordnung.

(2) ¹Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. ²Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen. ³Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. ⁴Fraktionen können auch Verletzungen der Rechte geltend machen, die dem einzelnen Gemeinderatsmitglied oder dem Gemeinderat als Gremium insgesamt zustehen.

(3) ¹Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sachlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. ²Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

5. Nach Art. 45 wird folgender Art. 45a eingefügt:

„Art. 45a

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

(1) ¹Die Gemeinde beteiligt bei Vorhaben, die die Belange von jungen Menschen betreffen, diese in angemessener Weise. ²Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister berichtet dem Gemeinderat einmal im Jahr über die durchgeführte Beteiligung.

(2) ¹Hierzu werden von der Gemeinde in eigener Zuständigkeit unter Mitwirkung der zu Beteiligten geeignete altersgemäße Beteiligungsverfahren ausgewählt oder entwickelt. ²Dazu gehören insbesondere offene direkte Beteiligungsformate, anlassbezogene Verfahren, Jugendforen oder Jugendparlamente. ³Das Nähere kann der Gemeinderat durch Satzung bestimmen.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. März 2026 in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeiner Teil

Im März 2026 finden die nächsten Kommunalwahlen in Bayern statt. Vor Ort wird Demokratie gelebt. Es ist daher an der Zeit, das Kommunalrecht zu modernisieren und das kommunale Ehrenamt attraktiver zu machen. Es müssen alle Bevölkerungsgruppen für die politische Arbeit vor Ort gewonnen werden. Frauen etwa sind gemessen am Bevölkerungsanteil in den Parlamenten nach wie vor unterrepräsentiert. Von 31 780 Gemeinderatsmitgliedern in kreisangehörigen Gemeinden sind nur 7 056 weiblich (22,2 %); nur 106 von 1 232 berufsmäßigen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sind Frauen (8,6 %). Ebenso müssen viel mehr junge Menschen für das politische Engagement vor Ort gewonnen werden. Hier gilt es auf veränderte Realitäten und Bedürfnisse einzugehen.

Es ist eine gesetzgeberische Klarstellung notwendig und sinnvoll, dass auch Teilzeitbeschäftigte eine Entschädigung für die Zeiten, in denen sie Kinder oder pflegebedürftige Angehörige betreuen oder sich um den Haushalt kümmern, eine Entschädigung erhalten (vgl. auch VG Augsburg, Az.: Au 7K 20.2842, Urteil vom 23.01.2023). Ebenso ist ein Freistellungsanspruch für die ehrenamtliche Gemeinderatsstätigkeit zu normieren, da immer mehr private Arbeitgeber die ehrenamtliche kommunalpolitische Tätigkeit kritisch sehen.

Das einzelne Gemeinderatsmitglied hat bisher auf der Grundlage der Gemeindeordnung (abgesehen von der Einsicht in die Niederschriften, vgl. Art. 54 Abs. 3, und in die Prüfberichte im Sinne von Art. 102 Abs. 4) grundsätzlich kein – uneingeschränktes – subjektiv-öffentliches Recht auf Erhalt von Informationen, sondern kann vielmehr (nur) im Rahmen seines Antragsrechts eine Entscheidung des Gemeinderats als Plenum über die strittige Frage herbeiführen (vgl. BayVGh, B. v. 15.12.2000 – 4 ZE 00.3321 – juris Rn. 14). Freigewählte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte müssen künftig ein Recht auf Akteneinsicht haben, um ihre Wählerinnen und Wähler effektiv vertreten zu können. Die unterschiedliche Stellung des einzelnen Mitglieds des Gemeinderats gegenüber dem Mitglied des Kreistags wird damit korrigiert. Dem einzelnen Gemeinderatsmitglied wird ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht eingeräumt.

In der Praxis spielen Fraktionen in der Kommunalpolitik bereits eine große Rolle; gesetzgeberisch wurde dies bis jetzt nicht nachvollzogen. Künftig wird der Status der Fraktion klar gesetzlich geregelt. Zudem wird gesetzlich vorgeschrieben, dass die Lebensrealität von Kindern und Jugendlichen angemessen berücksichtigt werden muss. Es soll nicht über sie entschieden werden, sondern sie sollen mitentscheiden können.

Die vorliegenden Regelungen sollen dazu beitragen, das kommunalpolitische Ehrenamt attraktiver zu machen und die Vereinbarkeit von Ehrenamt und Familie bzw. Beruf weiter zu steigern.

B) Besonderer Teil

Zu § 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nr. 1 (Art. 20a Abs. 2 Nr. 3 Satz 1-E)

Die Ergänzung in Art. 20a Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 stellt klar, dass Teilzeitbeschäftigte nicht benachteiligt werden. Auch sie können sich auf den Entschädigungsanspruch in Nr. 3 berufen, solange für denselben Zeitraum nicht die Nrn. 1 oder 2 einschlägig sind. Es wird gleichzeitig sichergestellt, dass eine doppelte Inanspruchnahme nicht möglich ist.

Zu Nr. 2 (Art. 30 Abs. 3-E)

Im Art. 30 Abs. 3 GO wird im neuen Satz 2 ausdrücklich ein individuelles Auskunftsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds normiert; im neuen Satz 3 wird ein individuelles Akteneinsichtsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds geregelt. Die Akteneinsicht darf nur verweigert werden, wenn andere Rechtsvorschriften – z. B. § 30 der Abgabenordnung (AO) oder datenschutzrechtliche Normen – entgegenstehen.

Zu Nr. 3 (Art. 31 Abs. 5-E)

Nach geltender Rechtslage steht berufstätigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten, sofern sie nicht Beamtinnen und Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst in Bayern sind, kein gesetzlicher Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsverpflichtung für die Dauer der Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung zu. Hinsichtlich der Frage nach einer Freistellung sind sie bislang allein auf individualarbeitsrechtliche Vereinbarungen oder eine kollektivrechtliche Verankerung in einem Tarifvertrag angewiesen. Durch die Neuregelung wird in Art. 31 Abs. 5 GO ein gesetzlicher Freistellungsanspruch der Beschäftigten eingeführt. Dieser richtet sich sowohl an private wie auch öffentliche Arbeitgeber und erstreckt sich auf die Tätigkeiten, die für die Ausübung des Mandats erforderlich sind. Eine Freistellung ist immer dann zu gewähren ist, wenn eine zeitlich festgelegte Arbeits- bzw. Dienstleistungspflicht mit einer zeitlich festgelegten ehrenamtlichen Tätigkeit in zeitlicher Hinsicht zusammentrifft. Der Anspruch auf Freistellung setzt damit in jedem Fall voraus, dass die ehrenamtliche Tätigkeit nicht außerhalb der Zeit erbracht werden kann, in der das Ratsmitglied gegenüber seinem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn zur Einbringung der geschuldeten Arbeitsleistung verpflichtet ist. Zu den Tätigkeiten, die zu einer Freistellung im Rahmen des Anspruchs führen, zählen die Teilnahme an Gemeinderatssitzungen, Ausschusssitzungen oder vorbereitenden Fraktionssitzungen. Auch für die Dauer solcher Tätigkeiten, die auf Veranlassung der/des Vorsitzenden des Gemeinderats zu leisten sind, besteht ein Anspruch auf Freistellung. Gleiches gilt für die Teilnahme an Sitzungen von Aufsichts- und Verwaltungsräten, sofern der Betroffene diesen als Vertreter der Gemeinde oder auf Vorschlag der Gemeinde angehört. Keine Freistellung ist zu gewähren für begleitende Tätigkeiten, insbesondere Bürgergespräche oder Parteiveranstaltungen. Für die Zeit der Befreiung besteht vorbehaltlich anderweitiger Regelungen, insbesondere in einem Tarifvertrag, grundsätzlich kein Anspruch auf Lohn- oder Gehaltsfortzahlung. Es gelten die Regelung zur Verdienstausschüttung nach Art. 20a Abs. 2 GO.

Zu Nr. 4 (Art. 31a-E)

Der neue Art. 31a GO regelt den Status der Fraktionen im Gemeinderat. Abs. 1 Satz 1 stellt klar, dass sich Gemeinderatsmitglieder zu Fraktionen zusammenschließen können. Abs. 1 Satz 2 überlässt die nähere Ausgestaltung ausdrücklich dem Gemeinderat selbst, der dies in der Geschäftsordnung regeln kann. Dies achtet die kommunale Selbstverwaltung und stellt sicher, dass auf die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort eingegangen werden kann. Abs. 2 Satz 1 beschreibt die Rolle der Fraktionen bzw. ihre Aufgabe. Sie wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Gemeinderat mit und tragen damit zur Effektivität der Verwaltung bei. Um dieser Rolle gerecht zu werden, dürfen sie nach Abs. 2 Satz 2 ihre Auffassungen auch öffentlich darstellen. Abs. 2 Satz 3 stellt klar, dass sie – entsprechend ihrer Aufgabe aus Satz 1 – demokratisch und rechtsstaatlich organisiert sein müssen. Abs. 2 Satz 4 gibt den Fraktionen – anders als bisher (vgl. VG Würzburg, Urteil vom 08.11.2006 – W 2 K 06.247; VG Augsburg, Urteil vom 26.07.2013 – Au 7 K 12.1425) – das Recht, Rechtsverletzungen eines einzelnen Gemeinderatsmitglieds oder des gesamten Gemeinderats geltend zu machen. Anders als bisher kann somit auch von der Minderheit gerichtlicher Schutz gegen objektive Rechtsverletzungen gesucht werden. Verstößt z. B. der erste Bürgermeister bzw. die erste Bürgermeisterin gegen Zuständigkeitsvorschriften und geht rechtswidrig von der eigenen Zuständigkeit aus, die tatsächlich dem Gemeinderat zusteht, konnte bisher nur der Gemeinderat insgesamt – also mit Mehrheitsentscheidung – eine gerichtliche Klärung herbeiführen, weil nur dem Gremium insgesamt eine Klagebefugnis zustand. Durch die Neuregelung kann auch eine Fraktion eine solche Rechtsverletzung geltend machen. Abs. 3 Satz 1 schafft eine Grundlage dafür, dass die Gemeinde den Fraktionen Mittel zur Verfügung stellen kann. Ein Anspruch ergibt sich daraus nicht. Falls die Gemeinde den Fraktionen Mittel gewährt, müssen diese nach objektiven Kriterien auf die

Fraktionen verteilt werden. Die Mittel dürfen ausschließlich für Fraktionsarbeit verwendet werden. Abs. 3 Satz 2 regelt, dass die Fraktionen über die Verwendung gewährter Mittel einen Nachweis in einfacher Form zu führen haben. Eine Nachweispflicht ist grundsätzlich nötig, da es sich um öffentliche Gelder handelt; im Sinne des Bürokratieabbaus sind an die Nachweispflicht jedoch nur geringe Anforderungen zu stellen.

Zu Nr. 5 (Art. 45a-E)

Der neue Art. 45a GO regelt das Mitbestimmungs- und -spracherecht von Kindern und Jugendlichen. Bei Vorhaben, die Kinder und Jugendliche betreffen, müssen diese angemessen beteiligt werden (Abs. 1 Satz 1). Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister hat hierzu einmal jährlich dem Gemeinderat zu berichten (Abs. 1 Satz 2). Da die Bedürfnisse und das Engagement in den Gemeinden sehr unterschiedlich sind, sollen die Gemeinderäte vor Ort entscheiden, wie konkret sie das Mitspracherecht von Kindern und Jugendlichen ausgestalten (Abs. 2 Satz 1 und 2). Hierzu kann der Gemeinderat eine Satzung erlassen (Abs. 2 Satz 3).

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften

A) Problem

1. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Im Rahmen der geltenden Art. 21, 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung (GO), Art. 15, 18 Abs. 1 Nr. 1 der Landkreisordnung (LKrO) und Art. 15, 18 Abs. 1 Satz 1 der Bezirksordnung (BezO) ist der Ausschluss von unterhalb der Strafbarkeitsschwelle bleibenden Veranstaltungen mit antisemitischen Inhalten von der Nutzung von grundsätzlich für Veranstaltungen gewidmeten kommunalen Einrichtungen nicht zulässig. Das Bundesverwaltungsgericht und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof sehen in einer solchen Zugangsversagung einen Eingriff in das Grundrecht der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG), der nach dessen Abs. 2 nur aufgrund eines allgemeinen Gesetzes möglich wäre (BVerwG, U. v. 20.01.2022 – 8 C 35.20; BayVG, U. v. 17.11.2020 – 4 B 19.1358). Auch für Veranstaltungen, die unterhalb der Strafbarkeitsschwelle die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, gibt es keine ausdrückliche Regelung, die den Kommunen die Möglichkeit einräumt, derartigen Veranstaltungen den Zugang zu ihren für Veranstaltungen grundsätzlich gewidmeten Räumlichkeiten zu versagen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Wunsiedel-Entscheidung vom 4. November 2009 (1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300) grundlegende Aussagen getroffen, inwieweit die historische Sondersituation Deutschlands Einschränkungen der Meinungsfreiheit auch ohne ein allgemeines Gesetz erlaubt. Konkreter Verfahrensgegenstand war der Straftatbestand der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs (StGB). Das Bundesverfassungsgericht befand angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, dass Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent sei. Soweit sich der Straftatbestand des § 130 Abs. 4 StGB auf den historischen Nationalsozialismus beziehe, sei dies daher mit der Verfassung vereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht bezog den Antisemitismus in der Wunsiedel-Entscheidung zwar nicht in die Ausnahme des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze mit ein. Allerdings war dies auch nicht unmittelbarer Verfahrensgegenstand. Mittlerweile haben sich im Unterschied zu 2009, als das Bundesverfassungsgericht noch keine Veranlassung gesehen hatte, die Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG ausdrücklich auch auf antisemitische Inhalte zu beziehen, auch die Umstände grundlegend geändert. Dies erfordert eine Neubewertung des verfassungsrechtlichen Handlungsrahmens. Gesellschaftliche Entwicklungen und politische Ereignisse vor allem in jüngster Zeit haben seitdem dazu geführt, dass sich der Antisemitismus heute als aktuelle Bedrohung für Jüdinnen und Juden darstellt. Antisemitismus ist – anders als es zur Zeit der Wunsiedel-Entscheidung im Jahr 2009 der Fall war – durch Erscheinungsformen wie die „Boycott, Divestment, Sanctions“-Bewegung (BDS-Bewegung), durch phänomenübergreifende rechtsextremistische,

linksextremistische und islamistische Narrative und Feindbilder sowie zuletzt verschärft in der Folge des Überfalls der Hamas auf Israel im Oktober 2023 zu einem akuten gesellschaftlichen Konfliktfeld und damit auch zu einem erheblichen politischen und gesellschaftlichen Problem geworden. Die Begründung der Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG durch die These vom Gegenentwurf zum Nationalsozialismus gewinnt vor diesem Hintergrund deutlich an Relevanz. Der Antisemitismus und die Shoa waren prägender Bestandteil der nationalsozialistischen Ideologie und Politik. Die Bedeutung der vom Bundesverfassungsgericht anerkannten Ausnahme wird angesichts zunehmender antisemitischer Bestrebungen präsenter. Insofern hat eine Entwicklung stattgefunden, die in verfassungsrechtlicher Hinsicht einen gesetzgeberischen Handlungsspielraum für Regelungen eröffnet, die im Bereich des Zugangs zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen eine Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG auch für Veranstaltungen mit antisemitischen Inhalten zulassen. Zugleich wird damit auch Art. 119 der Bayerischen Verfassung (BV) in besonderer Weise Rechnung getragen, wonach es verboten ist, Rassen- und Völkerhass zu entfachen.

Im Übrigen setzt der Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung voraus, dass eine Kommune diese Einrichtung zur Nutzung durch Dritte widmet und damit auf einfachgesetzlicher Grundlage ein grundsätzliches Zugangsrecht gewährt. Aus Art. 5 Abs. 1 GG selbst folgt kein originärer Anspruch auf Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung. Zwar ist im Ausschluss bestimmter Meinungsinhalte und diesbezüglicher Veranstaltungen von der Nutzung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde das Grundrecht der Meinungsfreiheit in seiner abwehrrechtlichen Dimension betroffen. Diese Betroffenheit resultiert aber erst und nur aus dem Ausschluss des Grundrechtsberechtigten von einer (positiven) Leistung des Grundrechtsverpflichteten (der Kommunen), auf die ein grundrechtlicher Anspruch gerade nicht besteht. Räumt man Kommunen nur die Möglichkeiten ein, entweder einen Zurechnungsstatbestand durch die Widmung zu schaffen oder gänzlich auf die Widmung ihrer Einrichtungen für politische Veranstaltungen zu verzichten, verkürzt dies ihr verfassungsrechtlich nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV bzw. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 10 Abs. 1, 2 BV verbürgtes kommunales Selbstverwaltungsrecht. Dieser besonderen Situation trägt die derzeitige Rechtslage einfachgesetzlich nicht ausreichend Rechnung.

2. Ordnungsgeld

Auf Grundlage der derzeit geltenden Regelungen in der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung sowie der Bezirksordnung kann Störungen von Sitzungen des Gemeinderats, des Kreistags bzw. des Bezirkstags durch die Mitglieder der jeweiligen Gremien nicht ausreichend differenziert, insbesondere nicht mit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes, begegnet werden. Zulässig sind bisher nur entweder informelle Maßnahmen wie ein Ordnungsruf, eine Ermahnung oder ein Wortentzug oder aber der Ausschluss von einer oder mehreren Sitzungen. Demgegenüber hat der Landtag das Bayerische Abgeordnetengesetz (BayAbgG) um eine Befugnis des Präsidiums ergänzt, in bestimmten Fällen auch ein Ordnungsgeld verhängen zu können.

3. Kommunales Unternehmensrecht

- a) Nach Art. 89 Abs. 1 Satz 2 GO, Art. 77 Abs. 1 Satz 2 LKrO und Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BezO können sich Kommunalunternehmen nach Maßgabe ihrer Unternehmenssatzung und in entsprechender Anwendung der für die Trägerkommune geltenden Vorschriften an Unternehmen beteiligen, wenn das dem Unternehmenszweck dient. Einem Kommunalunternehmen ist es damit möglich, Unternehmen in Privatrechtsform zu gründen oder sich daran zu beteiligen. Sofern eine in alleiniger Trägerschaft eines Kommunalunternehmens stehende Kapitalgesellschaft aufgelöst werden soll, ist diese nach den bundesgesetzlichen

Vorschriften zu liquidieren bzw. abzuwickeln, wobei die laufenden Geschäfte der Kapitalgesellschaft grundsätzlich zu beenden sind. Eine unmittelbare Übertragung des Vermögens einer solchen Kapitalgesellschaft mit den Rechtswirkungen einer Gesamtrechtsnachfolge auf das Kommunalunternehmen einer Kommune ist mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage nicht möglich. Eine Umwandlung nach dem Umwandlungsgesetz (UmwG) kommt daher insoweit nicht in Betracht, vgl. § 1 Abs. 2 UmwG.

- b) Nach der bisherigen Rechtslage besteht ein Kommunalunternehmen oder ein gemeinsames Kommunalunternehmen aus zwei Organen, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat. Insbesondere bei Kommunalunternehmen, die aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts oder ihrer Größe auf eine flexible bzw. arbeitsteilige Beratung und Beschlussfassung angewiesen sind, kann sich das Bedürfnis ergeben, Ausschüsse des Verwaltungsrats zu bilden. Die gesetzlichen Vorschriften sehen die Bildung von Ausschüssen des Verwaltungsrats bislang jedoch nicht ausdrücklich vor.
- c) Gemäß Art. 49 Abs. 2 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) kann ein Kommunalunternehmen mit einem anderen Kommunalunternehmen durch Vereinbarung einer entsprechenden Änderung der Unternehmenssatzung des aufnehmenden Unternehmens im Weg der Gesamtrechtsnachfolge zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen verschmolzen werden. Danach ist jedenfalls die Verschmelzung von zwei einzelnen Kommunalunternehmen zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen möglich. Ob aber auch die Verschmelzung von einem Kommunalunternehmen auf ein bestehendes gemeinsames Kommunalunternehmen oder die Verschmelzung zweier gemeinsamer Kommunalunternehmen zulässig ist, ergibt sich nicht eindeutig aus der Vorschrift. Dies führt in der Praxis bisweilen zu Rechtsunsicherheiten.

B) Lösung

1. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Unter Berücksichtigung des beschriebenen historischen Hintergrunds und der aktuellen Entwicklungen ist es geboten, den Zugang für Veranstaltungen mit zu erwartenden antisemitischen Inhalten zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen einfachgesetzlich zu beschränken und so der staatlichen Verantwortung bei der Bekämpfung des Antisemitismus zum Schutz der jüdischen Bevölkerung gerecht zu werden. Zukünftig sind Rechtsansprüche auf die Nutzung von grundsätzlich für Veranstaltungen gewidmeten öffentlichen Einrichtungen ausgeschlossen, falls dort antisemitische Inhalte oder die Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft zu erwarten sind. Diese Rechtsänderung trägt der aktuellen Bedrohungslage insbesondere für die jüdische Bevölkerung Rechnung. Zudem beseitigt sie die bisherige Verkürzung des verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrechts im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen.

2. Ordnungsgeld

Die Kommunen werden ermächtigt, in den Geschäftsordnungen des Gemeinderats, des Kreistags sowie des Bezirkstags vorzusehen, dass die oder der Vorsitzende mit Zustimmung des jeweiligen Gremiums gegen Mitglieder, welche die Sitzung erheblich stören, ein Ordnungsgeld in Höhe von bis zu 500 €, im Wiederholungsfall von bis zu 1 000 €, festsetzen kann.

3. Kommunales Unternehmensrecht

- a) Art. 89 GO, Art. 77 LKrO und Art. 75 BezO werden jeweils um einen neuen Abs. 2b ergänzt. Danach kann eine Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, unter Auflösung ohne Abwicklung ihr Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen übertragen. Die Regelung ist an die Vermögensübertragung (Vollübertragung) nach dem bundesgesetzlichen Vorbild des § 174 Abs. 1 UmwG angelehnt.
- b) Die gesetzlichen Vorschriften zu den Kommunalunternehmen und gemeinsamen Kommunalunternehmen werden jeweils um die Möglichkeit ergänzt, einen oder mehrere Ausschüsse des Verwaltungsrats zu bilden.
- c) In Art. 49 Abs. 2 KommZG wird klargestellt, dass auch eine Verschmelzung eines Kommunalunternehmens mit einem gemeinsamen Kommunalunternehmen bzw. die Verschmelzung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen möglich ist.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Kosten für den Staat

Durch die Neuregelung entstehen keine zusätzlichen Kosten.

2. Kosten für die Kommunen

Da den Kommunen keine neuen Aufgaben übertragen werden (vgl. Art. 83 Abs. 3 Satz 1 BV), entstehen keine konnexitätsrelevanten Kosten.

3. Kosten für Wirtschaft und Bürger

Das Gesetz führt grundsätzlich nicht zu zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft und die Bürger.

Gesetzentwurf

zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften

§ 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, 797, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 21 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, bei denen

 1. Inhalte, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder
 2. antisemitische Inhalte

zu erwarten sind.“
2. Dem Art. 53 wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) ¹Der Gemeinderat kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Mitglieder, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Gemeinderats ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. ²Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“
3. Art. 89 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2a Satz 3 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 2a wird folgender Abs. 2b eingefügt:

„(2b) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG muss auf Seiten des Kommunalunternehmens die Gemeinde dem Übertragungsvertrag zustimmen.“
4. Art. 90 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 wird die Angabe „Erlaß“ durch die Angabe „Erlass, die Änderung oder die Aufhebung“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

„(4) ¹Die Unternehmenssatzung kann vorsehen, dass aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrats ein oder mehrere Ausschüsse für bestimmte Angelegenheiten gebildet werden. ²Ein Ausschuss des Verwaltungsrats erledigt die ihm übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Verwaltungsrats (beschließender Ausschuss), soweit die Unternehmenssatzung nichts anderes bestimmt. ³Entscheidungen nach Abs. 2 Satz 2 und 3 können nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. ⁴Die Anzahl der Mit-

glieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats richtet sich nach der Unternehmenssatzung. ⁵Für die Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats und dessen Vorsitz gelten Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 entsprechend.“

- c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.
- 5. Art. 94 Abs. 4 wird aufgehoben.

§ 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung (LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), die zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 15 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, bei denen

 1. Inhalte, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder
 2. antisemitische Inhalte

zu erwarten sind.“
2. Dem Art. 47 wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) ¹Der Kreistag kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Kreisrätinnen und Kreisräte, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Kreistags ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. ²Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“
3. Art. 77 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2a Satz 3 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 2a wird folgender Abs. 2b eingefügt:

„(2b) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG muss auf Seiten des Kommunalunternehmens der Landkreis dem Übertragungsvertrag zustimmen.“
4. Art. 78 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 wird die Angabe „Erlaß“ durch die Angabe „Erlass, die Änderung oder die Aufhebung“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

„(4) ¹Die Unternehmenssatzung kann vorsehen, dass aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrats ein oder mehrere Ausschüsse für bestimmte Angelegenheiten gebildet werden. ²Ein Ausschuss des Verwaltungsrats erledigt die ihm übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Verwaltungsrats (beschließender Ausschuss), soweit die Unternehmenssatzung nichts anderes bestimmt. ³Entscheidungen nach Abs. 2 Satz 2 und 3 können nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. ⁴Die Anzahl der Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats richtet sich nach der Unternehmenssatzung. ⁵Für die Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats und dessen Vorsitz gelten Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 entsprechend.“
 - c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.

§ 3

Änderung der Bezirksordnung

Die Bezirksordnung (BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), die zuletzt durch § 4 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 15 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, bei denen

 1. Inhalte, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder
 2. antisemitische Inhalte

zu erwarten sind.“
2. In Art. 30 Abs. 1 Satz 2 wird die Angabe „Satz 1“ gestrichen.
3. Dem Art. 44 wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) ¹Der Bezirkstag kann in seiner Geschäftsordnung regeln, dass die oder der Vorsitzende gegen Bezirksrätinnen und Bezirksräte, welche im Rahmen einer Sitzung die Ordnung erheblich stören, mit Zustimmung des Bezirkstags ein Ordnungsgeld bis zu 500 €, im Wiederholungsfall bis zu 1 000 €, festsetzen kann. ²Ein Wiederholungsfall im Sinn von Satz 1 liegt vor, wenn gegenüber dem Mitglied innerhalb derselben Sitzung bereits ein Ordnungsgeld festgesetzt wurde.“
4. Art. 75 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2a Satz 3 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 2a wird folgender Abs. 2b eingefügt:

„(2b) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG muss auf Seiten des Kommunalunternehmens der Bezirk dem Übertragungsvertrag zustimmen.“
5. Art. 76 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 wird die Angabe „Erlaß“ durch die Angabe „Erlass, die Änderung oder die Aufhebung“ ersetzt.
 - b) Nach Abs. 3 wird folgender Abs. 4 eingefügt:

„(4) ¹Die Unternehmenssatzung kann vorsehen, dass aus dem Kreis der Mitglieder des Verwaltungsrats ein oder mehrere Ausschüsse für bestimmte Angelegenheiten gebildet werden. ²Ein Ausschuss des Verwaltungsrats erledigt die ihm übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Verwaltungsrats (beschließender Ausschuss), soweit die Unternehmenssatzung nichts anderes bestimmt. ³Entscheidungen nach Abs. 2 Satz 2 und 3 können nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. ⁴Die Anzahl der Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats richtet sich nach der Unternehmenssatzung. ⁵Für die Mitglieder eines Ausschusses des Verwaltungsrats und dessen Vorsitz gelten Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 entsprechend.“
 - c) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5.

§ 4

Änderung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit

Das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994 (GVBl. S. 555, 1995 S. 98, BayRS 2020-6-1-I), das zuletzt durch § 8 des Gesetzes vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 385, 586) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 29 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Angabe „Verbandvorsitzende“ durch die Angabe „Verbandsvorsitzende“ ersetzt.
 - b) In Satz 2 wird die Angabe „Verbandsausschuß“ durch die Angabe „Verbandsausschuss“ ersetzt.
2. Art. 49 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - bb) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Satz 1 gilt auch für die Verschmelzung eines Kommunalunternehmens oder eines gemeinsamen Kommunalunternehmens mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen.“
 - b) In Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 wird die Angabe „Umwandlungsbeschluss“ durch die Angabe „Formwechselbeschluss“ ersetzt.
 - c) Nach Abs. 4 wird folgender Abs. 5 eingefügt:

„(5) ¹Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, an dem ausschließlich ein gemeinsames Kommunalunternehmen beteiligt ist, kann unter Auflösung ohne Abwicklung sein Vermögen als Ganzes auf das gemeinsame Kommunalunternehmen im Weg der Vollübertragung übertragen. ²§ 176 UmwG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass keine Gegenleistung für die Übertragung zu gewähren ist. ³Bei der entsprechenden Anwendung des § 13 Abs. 1 UmwG müssen dem Übertragungsvertrag auf Seiten des gemeinsamen Kommunalunternehmens dessen sämtliche Träger zustimmen.“
 - d) Der bisherige Abs. 5 wird Abs. 6 und in Satz 3 Halbsatz 1 wird nach der Angabe „Kommunalunternehmen“ die Angabe „nach Abs. 4“ eingefügt.
3. Art. 50 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Abs. 6 wird folgender Abs. 7 eingefügt:

„(7) ¹Soweit nach der Unternehmenssatzung die Bildung eines oder mehrerer Ausschüsse des Verwaltungsrats vorgesehen ist, sind die gemäß Art. 26 Abs. 1 anwendbaren Vorschriften mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass sich die Zusammensetzung und der Vorsitz eines Ausschusses nach der Unternehmenssatzung richten. ²Die Vorschrift des Art. 31 Abs. 1 Satz 5 gilt insoweit entsprechend. ³Abs. 6 bleibt unberührt.“
 - b) Die bisherigen Abs. 7 und 8 werden die Abs. 8 und 9.

§ 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ...**[einzusetzen: Datum des Inkrafttretens]** in Kraft.

Begründung:**A) Allgemeiner Teil****1. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen**

Für Veranstaltungen mit zu erwartenden Inhalten, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen, oder bei denen antisemitische Inhalte zu erwarten sind, werden Rechtsansprüche auf Zugang zu grundsätzlich für Veranstaltungen gewidmeten kommunalen öffentlichen Einrichtungen ausgeschlossen. Die Aufnahme entsprechender gesetzlicher Bestimmungen in die Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung erklärt sich insbesondere vor dem historischen Hintergrund der Verbrechen in der NS-Zeit und der aktuellen Bedrohungslage insbesondere für die jüdische Bevölkerung aufgrund der im Vorblatt beschriebenen gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Ereignisse. Zudem beseitigt sie die bisherige Verkürzung des verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrechts im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen.

2. Ordnungsgeld

Das Gesetz ergänzt die nach bisher geltendem Recht möglichen Ordnungsmaßnahmen bei erheblichen Störungen der Sitzungen des Gemeinderats, des Kreistags oder des Bezirkstags durch die Mitglieder der jeweiligen Gremien. Die Ermächtigung der jeweiligen Gremien, in ihrer Geschäftsordnung auch ein Ordnungsgeld vorsehen zu können, schließt die Lücke zwischen den bislang möglichen milderen, oftmals aber als nicht ausreichend effektiv empfundenen Mitteln – etwa mündliche Rüge, Ordnungsruf und Wortentzug – sowie den einschneidenden Maßnahmen des Ausschlusses aus der Sitzung bzw. der Untersagung der Teilnahme an weiteren Sitzungen. Sie ermöglicht daher eine abgestufte, verhältnismäßige Ahndung von erheblichen Störungen der Ordnung und trägt dazu bei, den Ausgleich zwischen dem Interesse an einem geordneten Sitzungsablauf und den Interessen sowie den Rechten der Gremienmitglieder zu wahren.

3. Kommunales Unternehmensrecht

- a) In den Vorschriften zu den Kommunalunternehmen nach Art. 89 GO, Art. 77 LKrO und Art. 75 BezO wird jeweils ein neuer Abs. 2b eingefügt. Danach kann eine Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein Kommunalunternehmen beteiligt ist, unter Auflösung ohne Abwicklung ihr Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen übertragen. Damit werden Regelungen für eine Vermögensübertragung (Vollübertragung) nach dem bundesgesetzlichen Vorbild des § 174 Abs. 1 UmwG geschaffen, die eine Gesamtrechtsnachfolge ermöglichen.
- b) Die Vorschriften der Art. 90 GO, Art. 78 LKrO, Art. 76 BezO und Art. 50 KommZG werden zudem um die Möglichkeit ergänzt, die Bildung eines oder mehrerer Ausschüsse des Verwaltungsrats von Kommunalunternehmen bzw. gemeinsamen Kommunalunternehmen in der Unternehmenssatzung vorzusehen.
- c) Zur Verschmelzung von Kommunalunternehmen und gemeinsamen Kommunalunternehmen gemäß Art. 49 Abs. 2 KommZG wird eine Klarstellung eingefügt. Nach dieser Bestimmung ist die Verschmelzung von zwei einzelnen Kommunalunternehmen zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen möglich. Es wird nunmehr klargestellt, dass auch eine Verschmelzung eines Kommunalunternehmens mit einem gemeinsamen Kommunalunternehmen bzw. die Verschmelzung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen zulässig ist.

B) Paragraphenbremse

Das Gesetz nimmt Änderungen an bereits bestehenden Gesetzen vor. Die Paragraphenbremse ist daher nicht betroffen.

C) Begründung der einzelnen Vorschriften**Zu § 1 (Änderung der Gemeindeordnung)****Zu Nr. 1 (Art. 21)**

Der Wortlaut und die systematische Stellung der Regelung in einem von Abs. 1 getrennten und eigenständigen Abs. 1a verdeutlicht, dass Abs. 1a nicht nur in den Fällen des Abs. 1 Anwendung findet, sondern auch für die Fälle, in denen Zugangsansprüche zu öffentlichen Einrichtungen aus anderen Normen hergeleitet werden (z. B. Anspruch auf Zurverfügungstellung aufgrund der aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 118 BV hergeleiteten Selbstbindung der Verwaltung; für politische Parteien als Ausprägung des Gleichheitssatzes das Gleichbehandlungsgebot nach § 5 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes – PartG).

Eine öffentliche Einrichtung i. S. v. Art. 21 GO, Art. 15 LKrO und Art. 15 BezO ist jede Einrichtung, die von der Gemeinde durch Widmungsakt der allgemeinen Benutzung, in erster Linie durch ihre Angehörigen und die in ihrem Gebiet niedergelassenen Vereinigungen, zugänglich gemacht und von der Gebietskörperschaft im öffentlichen Interesse unterhalten wird.

Die Gesetzesänderungen wirken sich daher nur dann aus, falls eine Gemeinde eine öffentliche Einrichtung zur Nutzung für politische oder sonstige Diskussionsveranstaltungen durch Dritte gewidmet und damit auf einfachgesetzlicher Grundlage ein grundsätzliches Zugangsrecht gewährt hat. Ohne eine entsprechende Widmung greift grundsätzlich kein Rechtsanspruch, der eingeschränkt werden müsste.

Im Rahmen ihres durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV verbürgten Selbstverwaltungsrechts entscheiden also zunächst die jeweiligen Gemeinden in eigener Zuständigkeit, ob, wem und zu welchem Zweck sie ihre öffentlichen Einrichtungen überhaupt grundsätzlich zur Verfügung stellen wollen. Entsprechendes gilt gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 10 Abs. 1, 2 BV auch für die Landkreise und Bezirke.

Die Nichtzulassung zu einer öffentlichen Einrichtung wegen bestimmter Meinungsäußerungen beinhaltet dabei kein generelles Verbot solcher Meinungsäußerungen, sondern soll lediglich ermöglichen, dass eine Kommune in Ausübung ihres verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts und mit Rücksicht auf die besondere staatliche Verantwortung insbesondere für den Schutz von Jüdinnen und Juden die Nutzung ihrer Einrichtungen für antisemitische Veranstaltungen verhindern kann. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie bildet insofern eine verfassungsimmanente Schranke.

Zu Abs. 1a Nr. 1

Die Regelung setzt zunächst voraus, dass durch die Veranstaltung eine Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zu erwarten ist. Mit der Regelung wird eine Bestimmung getroffen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Schreckensherrschaft Grenzen im Bereich eines grundsätzlich eröffneten Zugangsanspruchs zu gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen setzt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Wunsiedel-Entscheidung (B. v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300) ist angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent. Die Regelung in Nr. 1 stellt eine solche Ausnahme von Art. 5 Abs. 2 GG dar. Anders als die Strafnorm des § 130 Abs. 4 StGB setzt sie allerdings weder eine Störung des öffentlichen Friedens noch eine Verletzung der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft voraus.

Die Tatbestandsmerkmale sind wie im Anwendungsbereich des Art. 15 Abs. 2 Nr. 2 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) auszulegen (vgl. Drs. 15/10181,

S. 23), der seinerseits an die entsprechenden Rechtsbegriffe des § 130 Abs. 4 StGB anknüpft:

- Unter „Billigen“ ist das Gutheißen von Menschenrechtsverletzungen zu verstehen, die unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangen wurden. Die Billigung muss dabei nicht in Form vorbehaltloser Zustimmung geäußert werden. Es genügt, wenn etwa die schwerwiegenden Verbrechen, welche die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft charakterisieren, als zwar bedauerlich, aber unvermeidlich hingestellt werden. Dabei müssen sich die Äußerungen der Veranstaltungsteilnehmer nicht auf eine konkrete Tat beziehen. Es reicht aus, wenn sie konkludent – etwa durch Werturteile über verantwortliche Personen – eine positive Einschätzung der unter der nationalsozialistischen Herrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen abgeben.
- Der Begriff des „Verherrlichens“ erfasst das Berühmen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft als etwas Großartiges, Imponierendes oder Heldenhaftes. Darunter ist nicht nur die direkte Glorifizierung der Unrechtshandlungen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zu verstehen, sondern es reicht aus, wenn das Dargestellte in einen positiven Bewertungszusammenhang gestellt wird oder in der Schilderung der Unrechtshandlungen und ihrer Verantwortungsträger entsprechende positive Wertakzente gesetzt werden. Dies kann sich zum Beispiel darin ausdrücken, dass ein Verantwortungsträger oder eine Symbolfigur des nationalsozialistischen Regimes angepriesen oder in besonderer Weise hervorgehoben wird.
- Das Tatbestandsmerkmal des „Rechtfertigens“ bezeichnet das Verteidigen der die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen als notwendige Maßnahmen. Dies kann auch dadurch geschehen, dass die Handlungsweise eines für die Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen als richtig oder gerechtfertigt dargestellt wird.

Zu Abs. 1a Nr. 2

Die zweite Alternative schließt einen Rechtsanspruch auf die Nutzung einer gemeindlichen öffentlichen Einrichtung aus, falls bei einer Veranstaltung antisemitische Inhalte zu erwarten sind.

Die Regelung findet nur bei solchen Veranstaltungen Anwendung, deren erkennbare Zielrichtung antisemitisch ist. Beispielsweise fallen reine Informationsveranstaltungen über Antisemitismus, die diese Zielrichtung nicht aufweisen, von vornherein nicht in den Anwendungsbereich der Norm.

Angesichts der Entwicklungen und zunehmenden Bedrohung für Jüdinnen und Juden ist die vom Bundesverfassungsgericht in der Wunsiedel-Entscheidung zugelassene Ausnahme vom Erfordernis des allgemeinen Gesetzes auch auf den Bereich des Antisemitismus übertragbar.

Die Regelung verzichtet auf eine eigenständige Definition des Begriffes „Antisemitismus“. Wie auch § 46 Abs. 2 Satz 1 StGB knüpft sie an die Definition der Vollversammlung der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) an, die sich der Deutsche Bundestag erst jüngst im Beschluss vom 5. November 2024 (BT-Drs. 20/13627) erneut zu eigen gemacht hat. Antisemitismus ist demnach als eine bestimmte Wahrnehmung von Juden zu verstehen, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Antisemitismus richtet sich demnach in Wort oder Tat gegen jüdische oder nicht-jüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gesamtinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein.

Die Rechtsänderung stärkt zudem das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung. Art. 5 Abs. 1 GG selbst verleiht keinen originären Anspruch auf Unterstützung bei der Meinungskundgabe. Vom gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht ist auch das Recht der Gemeinden erfasst, sich mit dem Thema „Antisemitismus“ und dessen Bekämpfung zu befassen, sich von antisemitischen Meinungskundgaben und Veranstaltungen Dritter (auf dem Gemeindegebiet) zu distanzieren und

ihr Ortsrecht so zu gestalten, dass der Gemeinde der Antisemitismus (privater) Dritter in der öffentlichen Wahrnehmung nicht zugerechnet wird.

Dass bei einer Veranstaltung entsprechende Inhalte zu erwarten sein müssen, ist Tatbestandsvoraussetzung für die Nrn. 1 und 2. Insbesondere können für die prognostische Einschätzung Vorfälle, die sich bei früheren Veranstaltungen ereignet haben, zur Bewertung herangezogen werden. Dies gerade bei Ähnlichkeit in Bezug auf das Thema der Veranstaltung, den Ort, das Datum sowie den Veranstalter- und/oder Teilnehmerkreis. Auch Aussagen oder Ankündigungen Dritter können berücksichtigt werden, sofern sich Veranstalter nicht ausreichend distanzieren oder sie billigend in Kauf nehmen oder erkennbar nicht in der Lage sein werden, entsprechende Inhalte bei der Veranstaltung wirksam zu verhindern.

Zu Nr. 2 (Art. 53)

Nach bislang geltendem Recht kann die oder der Vorsitzende des Gemeinderats nach Art. 53 Abs. 1 Satz 3 GO Mitglieder, welche die Ordnung fortgesetzt erheblich stören, mit Zustimmung des Gemeinderats von der Sitzung ausschließen; unter den Voraussetzungen von Art. 53 Abs. 2 GO kommt auch die Untersagung der Teilnahme an zwei weiteren Sitzungen in Betracht. Daneben sind nach geltendem Recht ungeschriebene, weniger eingreifende Ordnungsmaßnahmen möglich, so etwa mündliche Rüge, Ordnungsruf und Wortentzug. Die nun hinzukommende Ermächtigung für den Gemeinderat, in seiner Geschäftsordnung auch die Festsetzung eines Ordnungsgeldes zu regeln, ermöglicht eine noch weiter abgestufte, verhältnismäßige Ahndung von erheblichen Störungen der Ordnung und trägt dazu bei, den Ausgleich zwischen dem Interesse an einem geordneten Sitzungsablauf und den Interessen sowie den Rechten der Gemeinderatsmitglieder zu wahren.

Der neue Art. 53 Abs. 3 GO ist angelehnt an die durch Gesetz vom 14. Mai 2024 (GVBl. S. 78) in das Bayerische Abgeordnetengesetz eingefügte Regelung nach Art. 4a BayAbgG, die u. a. die Festsetzung eines Ordnungsgeldes gegen Mitglieder des Landtags ermöglicht, wenn diese die Ordnung oder die Würde des Landtags erheblich verletzen. Er trägt dabei aber auch den Unterschieden zwischen Abgeordneten und nur ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträgern einerseits und den kommunalen Organisationsstrukturen andererseits Rechnung.

So ermöglicht Art. 53 Abs. 3 GO nicht unmittelbar die Festsetzung eines Ordnungsgeldes, sondern schafft lediglich die Grundlage für Gemeinden, eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung des Gemeinderats vorzusehen. Es obliegt damit jeder Gemeinde selbst zu entscheiden, ob sie zur Aufrechterhaltung der Ordnung der Sitzungen ihres Gemeinderats die Möglichkeit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes für notwendig erachtet. Manche Gemeinden mögen es vorziehen, von vornherein auf das zusätzliche und potenziell konflikträchtige „Druckmittel“ einer möglichen Festsetzung von Ordnungsgeld zu verzichten.

Anders als das Bayerische Abgeordnetengesetz greift die Ermächtigung nicht auch bei einer Verletzung der Würde des Gremiums, sondern nur bei einer erheblichen Störung der Sitzung. Mit dem Schutz der Würde knüpft das Bayerische Abgeordnetengesetz an die besondere herausgehobene Stellung des Landtags als Organ der Legislative an.

Art. 53 Abs. 3 GO überlässt die Entscheidung über die Festsetzung eines Ordnungsgeldes nicht der oder dem Vorsitzenden. Vielmehr kann die Geschäftsordnung nur vorsehen, sie – wie bereits bisher bei der Entscheidung über einen Sitzungsausschluss – von der Zustimmung des Gemeinderats abhängig zu machen. Ein zwischengeschaltetes Kollegialorgan – wie im Landtag das Präsidium zwischen dessen Präsidentin und dem Landtagsplenum – fehlt auf kommunaler Ebene. Es ist nicht interessengerecht, der oder dem Gemeinderatsvorsitzenden die alleinige Zuständigkeit für die Festsetzung eines Ordnungsgeldes zu übertragen. Für voraussichtlich nur wenige Fälle in einer Gemeinde ein gesondertes Gremium schaffen zu müssen, wäre dagegen unverhältnismäßig.

Auch beim finanziellen Rahmen für ein Ordnungsgeld werden die Unterschiede zwischen einem Abgeordneten- und einem nur ehrenamtlichen kommunalen Mandat, bei dem eine den Abgeordnetendiäten vergleichbare Entschädigung nicht gewährt wird,

berücksichtigt. Die vorgesehenen Beträge für ein Ordnungsgeld sind zudem Höchstbeträge. Die Gemeinden müssen diesen Rahmen nicht ausnutzen, sondern können in ihrer Geschäftsordnung vorsehen, dass der Maximalbetrag des möglichen Ordnungsgeldes unter 500 € bzw. 1 000 € liegen soll.

Legal definiert ist darüber hinaus, wann ein „Wiederholungsfall“ vorliegt. Im Hinblick darauf, dass ein Wiederholungsfall im Sinne der Norm gleichzeitig den Tatbestand einer fortgesetzten erheblichen Störung nach Art. 53 Abs. 1 Satz 3 GO erfüllen kann, ist zu beachten, dass in diesem Fall auf die letzte Störung hin nicht zugleich ein Ordnungsgeld festgesetzt und das betreffende Mitglied von der Sitzung ausgeschlossen werden kann.

Spezielle Regelungen zur Öffentlichkeit werden nicht getroffen. Es bleibt somit für Beschlüsse über die Festsetzung eines Ordnungsgeldes bei den allgemeinen Grundsätzen nach Art. 52 GO.

Weitere Einzelheiten, etwa ob die Maßnahme direkt in der Sitzung oder – entsprechend Art. 4a BayAbgG und § 116a der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (BayLTGeschO) – erst im Nachgang, d. h. in der Regel im Rahmen der folgenden regulären Gremiensitzung, festgesetzt werden können soll, können die Gemeinden im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie selbst regeln. Soll über das Ordnungsgeld erst im Nachgang entschieden werden, dürfte in der Regel faktisch kein Anwendungsbereich für einen Wiederholungsfall bestehen.

Zu Nr. 3 (Art. 89):

Zu Buchst. a

Der bisher in Art. 89 Abs. 2a Satz 3 GO verwendete Begriff des „Umwandlungsbeschlusses“ wird aufgrund einer Änderung im Bundesrecht durch den Begriff des „Formwechselbeschlusses“ ersetzt. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Umwandlungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Gesetze vom 22. Februar 2023 (BGBl. I 2023 Nr. 51) wurde diese Terminologie im bundesrechtlichen Umwandlungsgesetz sprachlich angepasst, ohne dass damit inhaltliche Änderungen verbunden waren (vgl. die amtliche Gesetzesbegründung auf BT-Drs. 20/3822, S. 85). Da Art. 89 Abs. 2a GO bestimmte Vorschriften des UmwG für den Formwechsel einer ausschließlich kommunal getragenen Kapitalgesellschaft in ein Kommunalunternehmen für entsprechend anwendbar erklärt, wird die Änderung der Begrifflichkeit auch im Landesrecht übernommen.

Zu Buchst. b

Mit der Änderung wird ein neuer Abs. 2b eingefügt. Nach dessen Satz 1 kann eine Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein Kommunalunternehmen als Alleingesellschafter beteiligt ist, unter Auflösung ohne Abwicklung ihr Vermögen als Ganzes auf das Kommunalunternehmen übertragen. Die Kompetenz des Landesgesetzgebers für diese Regelung ergibt sich aus § 1 Abs. 2 UmwG, wonach eine Umwandlung außer in den im Umwandlungsgesetz geregelten Fällen auch möglich ist, wenn ein Landesgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Die Umwandlung im Wege einer Vermögensübertragung von einer Kapitalgesellschaft auf ein selbständiges Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß Art. 89 GO, Art. 77 LKrO bzw. Art. 75 BezO ist jedoch weder nach Bundesrecht (vgl. § 175 Nr. 1 UmwG) noch nach Landesrecht möglich. Dies führt nach bisheriger Rechtslage dazu, dass eine Gesamtrechtsnachfolge bei der Auflösung der von einem Kommunalunternehmen getragenen Kapitalgesellschaft nicht möglich ist. Diese Möglichkeit wird nunmehr nach dem bundesgesetzlichen Vorbild der Vollübertragung gemäß § 174 Abs. 1 UmwG geschaffen.

Satz 2 legt fest, dass die Vorschrift des § 176 UmwG zur Vollübertragung von Kapitalgesellschaften entsprechende Anwendung findet. Der neue Abs. 2b ermöglicht nur die Vermögensübertragung auf ein Kommunalunternehmen, das bereits Alleingesellschafter der Kapitalgesellschaft ist. Da sich mithin alle Anteile des übertragenden Rechtsträgers in der Hand des übernehmenden Rechtsträgers befinden, bedarf es keiner Gewährung einer Gegenleistung für die Vermögensübertragung. Dies wird in Satz 2 klargestellt. Nach Satz 3 gilt für die entsprechende Anwendung des durch den Verweis in § 176 Abs. 1 UmwG anwendbaren § 13 Abs. 1 UmwG, dass die Gemeinde dem Übertragungsvertrag zwischen dem Kommunalunternehmen und seiner Kapitalgesellschaft zustimmen muss. Grund hierfür ist, dass das Kommunalunternehmen keinen Anteilsin-

haber, sondern einen Anstalts- bzw. Gewährträger hat. Da es sich bei der Vermögensübertragung nach Abs. 2b um eine wesentliche Erweiterung des Kommunalunternehmens im Sinne des Art. 96 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO handelt, kann diese Entscheidung nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 GO).

Zu Nr. 4 (Art. 90)

Zu Buchst. a

Die Änderung dient der Klarstellung.

Zu Buchst. b

Nach der bisherigen Rechtslage besteht ein Kommunalunternehmen aus zwei Organen, dem Vorstand und dem Verwaltungsrat. Mit dem neu eingefügten Abs. 4 wird der Gemeinde als Unternehmensträgerin die Möglichkeit gegeben, einen Ausschuss oder mehrere Ausschüsse des Verwaltungsrats – und damit weitere Unternehmensorgane – zu bilden. Dies kann sich beispielsweise bei Kommunalunternehmen anbieten, die aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts oder ihrer Größe auf eine flexible bzw. arbeitsteilige Beratung und Beschlussfassung angewiesen sind. Nach Satz 1 wird die Bildung eines oder mehrerer Ausschüsse in der Unternehmenssatzung geregelt. Ein Ausschuss des Verwaltungsrats kann nur auf Grundlage der Unternehmenssatzung gebildet werden; daher kann ein Ausschuss des Verwaltungsrats nicht über die Bildung oder Auflösung weiterer Ausschüsse entscheiden. Satz 1 stellt zugleich klar, dass nur Mitglieder des Verwaltungsrats zu Mitgliedern eines Ausschusses des Verwaltungsrats bestellt werden können. In der Unternehmenssatzung sind die Angelegenheiten im Einzelnen zu bestimmen, für die der jeweilige Ausschuss zuständig sein soll. Dabei gilt nach Satz 2, dass ein Ausschuss die ihm übertragenen Angelegenheiten grundsätzlich anstelle des Verwaltungsrats erledigt. Ausschüsse des Verwaltungsrats haben daher in der Regel eigene Beschlusskompetenzen (sog. beschließende Ausschüsse des Verwaltungsrats), soweit dies in der Unternehmenssatzung nicht abweichend geregelt wird, wenn etwa der Ausschuss nur eine vorberatende Funktion für die Beschlussfassung im Verwaltungsrat wahrnehmen soll. Die Bildung eines beschließenden Ausschusses führt dazu, dass die Entscheidungsbefugnisse des Verwaltungsrats des Kommunalunternehmens entsprechend eingeschränkt werden.

In diesem Zusammenhang regelt Satz 3, dass die gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten des Verwaltungsrats (Entscheidungen nach Art. 90 Abs. 2 Satz 2 und 3 GO) nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragen werden können. Dass dem Verwaltungsrat hiernach gemäß Art. 90 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 GO Entscheidungen über die Beteiligung des Kommunalunternehmens an anderen Unternehmen vorbehalten sind, steht einer Übertragung von sonstigen – im Einzelnen konkret festzulegenden – Entscheidungsbefugnissen im Zusammenhang mit bestehenden Unternehmensbeteiligungen auf einen beschließenden Ausschuss nicht entgegen. Die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands fällt gemäß Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GO in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats in seiner Gesamtheit und kann nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden. Die Sätze 4 und 5 treffen Regelungen zur Zusammensetzung des Ausschusses. Danach ist die Anzahl seiner Mitglieder in der Unternehmenssatzung festzulegen; im Übrigen gelten die Vorschriften für die Mitglieder und den Vorsitz des Verwaltungsrats (Art. 90 Abs. 2 Satz 5 bis 7 und Abs. 3 GO) entsprechend. Da die Proporzregelung des Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO nicht für entsprechend anwendbar erklärt wird, muss der Ausschuss nicht die Zusammensetzung des Verwaltungsrats widerspiegeln.

Zu Buchst. c

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nr. 5 (Art. 94)

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 385) wurde Art. 24 Abs. 4 GO mit Wirkung vom 1. Januar 2024 neugefasst. Das zuvor dort in Art. 24 Abs. 4 Satz 5 bis 7 GO geregelte Widerspruchsrecht hinsichtlich des Einsatzes von Wasserzählern mit Funkmodul ist durch die Gesetzesänderung gegenstandslos geworden. Art. 24 Abs. 4 Satz 5

bis 7 GO wurde daher ersatzlos gestrichen (vgl. die amtliche Gesetzesbegründung auf Drs. 18/28527, S. 65). In der Folge wurde auch der Verweis in Art. 94 Abs. 4 Satz 1 und 2 GO auf die Bestimmungen des Art. 24 Abs. 4 Satz 5 bis 7 GO gegenstandslos. Dies wurde beim Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften übersehen. Art. 94 Abs. 4 GO wird daher ersatzlos aufgehoben.

Zu § 2 (Änderung der Landkreisordnung)

Zu Nr. 1 (Art. 15)

In § 2 Nr. 1 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 1 für Gemeinden – für die kommunalen öffentlichen Einrichtungen des Landkreises getroffen.

Zu Nr. 2 (Art. 47)

In § 2 Nr. 2 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 2 für den Gemeinderat – für die Sitzungen des Kreistags getroffen.

Zu Nr. 3 (Art. 77)

In § 2 Nr. 3 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 3 für Gemeinden – für die Landkreise getroffen.

Zu Nr. 4 (Art. 78)

In § 2 Nr. 4 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 4 für Gemeinden – für die Landkreise getroffen.

Zu § 3 (Änderung der Bezirksordnung)

Zu Nr. 1 (Art. 15)

In § 3 Nr. 1 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 1 für Gemeinden – für die kommunalen öffentlichen Einrichtungen der Bezirke getroffen.

Zu Nr. 2 (Art. 30 Abs. 1)

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur.

Zu Nr. 3 (Art. 44)

In § 3 Nr. 3 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 2 für den Gemeinderat – für die Sitzungen des Bezirkstags getroffen.

Zu Nr. 4 (Art. 75)

In § 3 Nr. 4 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 3 für Gemeinden – für die Bezirke getroffen.

Zu Nr. 5 (Art. 76)

In § 3 Nr. 5 wird eine inhaltsgleiche Regelung – wie in § 1 Nr. 4 für Gemeinden – für die Bezirke getroffen.

Zu § 4 (Änderung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit)

Zu Nr. 1 (Art. 29)

Es handelt sich um rein redaktionelle Änderungen.

Zu Nr. 2 (Art. 49)

Zu Buchst. a

Nach dem geltenden Art. 49 Abs. 2 KommZG kann ein Kommunalunternehmen mit einem anderen durch Vereinbarung einer entsprechenden Änderung der Unternehmenssatzung des aufnehmenden Unternehmens im Weg der Gesamtrechtsnachfolge zu einem gemeinsamen Kommunalunternehmen verschmolzen werden. Aus dem Gesetzeswortlaut geht nach der bisherigen Rechtslage nicht eindeutig hervor, ob sich an einer solchen Verschmelzung auch ein oder mehrere gemeinsame Kommunalunternehmen beteiligen können. Mit dem neu angefügten Satz 2 soll dies eindeutig geregelt und damit Rechtssicherheit geschaffen werden.

Bei der Rechtsform des gemeinsamen Kommunalunternehmens gemäß Art. 49 KommZG handelt es sich um einen Sonderfall der Rechtsform des in Art. 89 GO, Art. 77 LKrO bzw. Art. 75 BezO geregelten selbständigen Kommunalunternehmens, wie auch die Verweisung des Art. 50 Abs. 1 KommZG auf die allgemein für Kommunalunternehmen geltenden Vorschriften der Kommunalgesetze zeigt. Der neue Satz 2 stellt klar, dass auch ein Kommunalunternehmen mit einem gemeinsamen Kommunalunternehmen bzw. dass auch ein gemeinsames Kommunalunternehmen mit einem anderen gemeinsamen Kommunalunternehmen durch Vereinbarung einer entsprechenden Änderung der Unternehmenssatzung des aufnehmenden Unternehmens verschmolzen werden kann. Die Kompetenz des Landesgesetzgebers für diese Regelung ergibt sich (wie auch schon für den geltenden Art. 49 Abs. 2 KommZG) aus § 1 Abs. 2 UmwG, wonach eine Umwandlung außer den im Umwandlungsgesetz geregelten Fällen auch möglich ist, wenn ein Landesgesetz dies ausdrücklich vorsieht.

Zu Buchst. b

Es wird auf die Begründung zur Änderung des Art. 89 Abs. 2a Satz 3 GO Bezug genommen, die hier entsprechend gilt.

Zu Buchst. c

Es wird für gemeinsame Kommunalunternehmen eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Regelung getroffen wie in § 1 Nr. 3 Buchst. b. Damit wird auch eine Vollübertragung einer Kapitalgesellschaft, an der ausschließlich ein gemeinsames Kommunalunternehmen beteiligt ist, auf dieses gemeinsame Kommunalunternehmen ermöglicht. Da ein gemeinsames Kommunalunternehmen mehrere Anstalts- bzw. Gewährträger aufweist, müssen auch alle Träger des gemeinsamen Kommunalunternehmens gemäß Satz 3 bei der entsprechenden Anwendung des durch den Verweis in § 176 Abs. 1 UmwG anwendbaren § 13 Abs. 1 UmwG dem Übertragungsvertrag zustimmen.

Zu Buchst. d

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nr. 3 (Art. 50)

Zu Buchst. a

Indem für selbständige Kommunalunternehmen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke die Möglichkeit geschaffen wird, Ausschüsse des Verwaltungsrats in der Unternehmenssatzung zu bilden, gilt dies gemäß Art. 50 Abs. 1 KommZG i. V. m. Art. 26 Abs. 1 KommZG entsprechend für gemeinsame Kommunalunternehmen. Im neuen Abs. 7 Satz 1 wird dies klargestellt und entsprechend zur Rechtslage bei Zweckverbänden (vgl. Art. 29 Satz 2 KommZG) ergänzt, dass sich die Zusammensetzung und der Vorsitz des Ausschusses allein nach der Unternehmenssatzung richten. Dort sind daher nicht nur Regelungen zur Anzahl der Mitglieder des jeweiligen Ausschusses zu treffen, sondern auch das vorsitzende Mitglied des Ausschusses zu bestimmen oder festzulegen, wie das vorsitzende Mitglied bestimmt wird. Wie auch bei selbständigen Kommunalunternehmen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke können nur Mitglieder des Verwaltungsrats zu Mitgliedern eines Ausschusses des Verwaltungsrats bestellt werden.

Indem Satz 2 insoweit die Vorschrift des Art. 31 Abs. 1 Satz 5 KommZG für entsprechend anwendbar erklärt, soll die Vertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft in einem Ausschuss des Verwaltungsrats in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Anteil an der gemeinsamen Erfüllung der Aufgaben stehen. Die Unternehmensträger müssen sich daher anhand der Umstände des Einzelfalls auf eine angemessene Zusammensetzung des Ausschusses verständigen und dies konkret in der Unternehmenssatzung festlegen. Häufig wird sich die Zusammensetzung und der Vorsitz eines Ausschusses an dessen Aufgabenzuschnitt orientieren. Eine gesetzliche Bindung an Proporzregelungen besteht nicht, sodass der Ausschuss auch nicht die Zusammensetzung des Verwaltungsrats widerspiegeln muss. Die allgemeinen Inkompatibilitätsregelungen für die Mitglieder des Verwaltungsrats von Kommunalunternehmen und die Vorschriften zu ihrer Amtszeit gelten über die Verweisung in Art. 50 Abs. 1 KommZG i. V. m. Art. 26 Abs. 1 KommZG auch für die Mitglieder von Ausschüssen des Verwaltungsrats eines gemeinsamen Kommunalunternehmens.

Nach Satz 3 bleibt Art. 50 Abs. 6 KommZG unberührt. Das bedeutet, dass die dort geregelten Zuständigkeiten nicht auf einen Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden können. Daher bleiben insbesondere Änderungen der Unternehmenssatzung und die Auflösung des gemeinsamen Kommunalunternehmens allein dem Verwaltungsrat vorbehalten. Damit wird zugleich klargestellt, dass Ausschüsse des Verwaltungsrats nicht über die Bildung, Besetzung und Auflösung weiterer Ausschüsse entscheiden können. Denn dies würde eine Änderung der Verbandssatzung voraussetzen, für die gemäß Art. 50 Abs. 6 Satz 1 KommZG stets der Verwaltungsrat zuständig ist. Daneben bleiben dem Verwaltungsrat auch die in Art. 90 Abs. 2 Satz 2 und 3 i. V. m. Abs. 4 Satz 3 GO, Art. 78 Abs. 2 Satz 2 und 3 i. V. m. Abs. 4 Satz 3 LKrO bzw. Art. 76 Abs. 2 Satz 2 und 3 i. V. m. Abs. 4 Satz 3 BezO geregelten Entscheidungen vorbehalten. Die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands fällt auch bei gemeinsamen Kommunalunternehmen stets in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats in seiner Gesamtheit und kann nicht auf einen beschließenden Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werden.

Zu Buchst. b

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu § 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



Änderungsantrag

der Abgeordneten **Jörg Baumann, Richard Graupner, Florian Köhler** und **Fraktion (AfD)**

**zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung der Gemeindeordnung
und weiterer Rechtsvorschriften
(Drs. 19/8662)**

Der Landtag wolle beschließen:

1. § 1 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Nach Art. 21 Abs. 1 werden die folgenden Abs. 1a und 1b eingefügt:

„(1a) ¹Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, für die Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden wollen,

1. die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen oder
2. die antisemitisch sind,

und hierdurch eine Störung des öffentlichen Friedens zu erwarten ist. ²Auf politische Parteien findet diese Regelung keine Anwendung.

(1b) Ansichten und Äußerungen sind im Sinne dieses Gesetzes antisemitisch, wenn sie

1. das Judentum als Religion oder als ethnische Identität beschimpfen, böswillig verächtlich machen, verleumden oder
2. zu Hass aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen das Judentum auffordern.““

2. § 2 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Nach Art. 15 Abs. 1 werden die folgenden Abs. 1a und 1b eingefügt:

„(1a) ¹Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, für die Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden wollen,

1. die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen oder
2. die antisemitisch sind,

und hierdurch eine Störung des öffentlichen Friedens zu erwarten ist. ²Auf politische Parteien findet diese Regelung keine Anwendung.

(1b) Ansichten und Äußerungen sind im Sinne dieses Gesetzes antisemitisch, wenn sie

1. das Judentum als Religion oder als ethnische Identität beschimpfen, böswillig verächtlich machen, verleumden oder

2. zu Hass aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen das Judentum auffordern.““
3. § 3 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:
 - „1. Nach Art. 15 Abs. 1 werden die folgenden Abs. 1a und 1b eingefügt:

„(1a) ¹Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, für die Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden wollen,

 1. die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen oder
 2. die antisemitisch sind,

und hierdurch eine Störung des öffentlichen Friedens zu erwarten ist. ²Auf politische Parteien findet diese Regelung keine Anwendung.

(1b) Ansichten und Äußerungen sind im Sinne dieses Gesetzes antisemitisch, wenn sie

 1. das Judentum als Religion oder als ethnische Identität beschimpfen, böswillig verächtlich machen, verleumden oder
 2. zu Hass aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen das Judentum auffordern.““

Begründung:

Der Gesetzesentwurf der Staatsregierung ist in seiner ursprünglichen Form aus Sicht der Initiatoren offensichtlich verfassungswidrig. Die Staatsregierung zitiert die sogenannte Wunsiedel-Entscheidung (B. v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300) in ihrer Begründung zwar, übersieht ihre Vorgaben aber gänzlich.

Die Wunsiedel-Entscheidung führt ausdrücklich aus, dass es nicht möglich ist, nationalsozialistische Propaganda oder Antisemitismus grundsätzlich zu verbieten oder ihre Verbreitung einfach mit staatlichen Maßnahmen zu blockieren. Die Entscheidung stellt lediglich fest, dass es im Hinblick auf den Nationalsozialismus möglich ist, Gesetzgebung zu erlassen, die sich gegen den Nationalsozialismus als Einzelmeinung richtet. Es wird in der Entscheidung ausdrücklich aufgeführt, dass zur Einschränkung der Meinungsfreiheit weiterhin ein konkretes Rechtsgut geschützt werden muss und die Regelung verhältnismäßig sein muss. Dass diese Hürden lediglich auf den Bereich des Strafrechts beschränkt sein sollen, ergibt sich aus der Rechtsprechung in keiner Weise. Aufgrund der Stärke des Eingriffs kommt lediglich eine abweichende Gewichtung von Grundrechten und Schutzgütern in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

„Auch die nach Art. 5 Abs. 1 und 2 GG anzuerkennende Ausnahme von dem Allgemeinheitserfordernis meinungsbeschränkender Gesetze aufgrund der Einzigartigkeit der Verbrechen der historischen nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und der daraus folgenden Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland öffnet hierzu keine Türen, sondern belässt die Verantwortung für die notwendige Zurückdrängung solch gefährlicher Ideen der Kritik in freier Diskussion. Sie erlaubt dem Gesetzgeber lediglich, für Meinungsäußerungen, die eine positive Bewertung des nationalsozialistischen Regimes in ihrer geschichtlichen Realität zum Gegenstand haben, gesonderte Bestimmungen zu erlassen, die an die spezifischen Wirkungen gerade solcher Äußerungen anknüpfen und ihnen Rechnung tragen. Auch solche Bestimmungen müssen jedoch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und hierbei strikt an einem veräußerlichten Rechtsgüterschutz, nicht aber einer inhaltlichen Bewertung der betroffenen Meinung orientiert sein. [...]

Voraussetzung für einen Eingriff in Art. 5 Abs. 1 GG und maßgeblich für dessen Verhältnismäßigkeit ist die Bestimmung eines legitimen Zwecks (vgl. BVerfGE 80, 137 <159>; 104, 337 <347>; 107, 299 <316>). Legitim ist grundsätzlich jedes öffentliche

Interesse, das verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist. Welche Zwecke legitim sind, hängt dabei auch vom jeweiligen Grundrecht ab, in das eingegriffen wird. Nicht legitim ist insbesondere eine Aufhebung des in dem jeweiligen Grundrecht enthaltenen Freiheitsprinzips als solchen. Für die Meinungsfreiheit findet dies in der Wechselwirkungslehre seinen spezifischen Ausdruck: Zwischen Grundrechtsschutz und Grundrechtsschranken findet eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, dass die allgemeinen Gesetze zwar Schranken setzen, diese aber ihrerseits wieder im Licht dieser Grundrechtsverbürgungen bestimmt werden müssen (vgl. BVerfGE 7, 198 <208 f.>; 94, 1 <8>; 107, 299 <331>). Die Schranken der Meinungsfreiheit dürfen deren substantiellen Gehalt nicht in Frage stellen. Dies gilt für die Auslegung ebenso wie für das beschränkende Gesetz und die mit ihm verfolgten Zwecke selbst (vgl. BVerfGE 77, 65 <75>).

Für Eingriffe in Art. 5 Abs. 1 GG folgt hieraus, dass ihre Zielsetzung nicht darauf gerichtet sein darf, Schutzmaßnahmen gegenüber rein geistig bleibenden Wirkungen von bestimmten Meinungsäußerungen zu treffen. Die Absicht, Äußerungen mit schädlichem oder in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlichem Inhalt zu behindern, hebt das Prinzip der Meinungsfreiheit selbst auf und ist illegitim (vgl. schon Häntzschel, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 29, 1932, S. 651 ff.; Rothenbücher, in: VVDStRL Heft 4 1928, S. 6 ff.). Entsprechendes gilt – unbeschadet Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG – für das Anliegen, die Verbreitung verfassungsfeindlicher Ansichten zu verhindern. Allein die Wertlosigkeit oder auch Gefährlichkeit von Meinungen als solche ist kein Grund, diese zu beschränken (vgl. BVerfGE 90, 241 <247>). Art. 5 Abs. 1 GG erlaubt nicht, die Meinungsfreiheit unter einen generellen Abwägungsvorbehalt zu stellen. [...]

Für den Schutz von materiellen Rechtsgütern ergibt sich hieraus eine Art Eingriffsschwelle für die Gefahrenabwehr: Gefahren, die lediglich von den Meinungen als solchen ausgehen, sind zu abstrakt, als dass sie dazu berechtigten, diese staatlicherseits zu untersagen. Solange eine Gefahr nur in der Abstraktion des Für-richtig-Haltens und dem Austausch hierüber besteht, ist die Gefahrenabwehr der freien geistigen Auseinandersetzung der verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen untereinander anvertraut. Meinungsbeschränkende Maßnahmen in Bezug auf den Inhalt von Äußerungen können hingegen dann zulässig sein, wenn die Meinungen Rechtsgüter Einzelner oder Schutzgüter der Allgemeinheit erkennbar gefährden. Die Abwehr von Gefahren für Rechtsgüter ist dann ein legitimes Ziel des Gesetzgebers. Der Staat ist damit rechtsstaatlich begrenzt auf Eingriffe zum Schutz von Rechtsgütern in der Sphäre der Äußerlichkeit. Demgegenüber steht ihm ein Zugriff auf das subjektive Innere der individuellen Überzeugung, der Gesinnung und dabei nach Art. 5 Abs. 1 GG auch das Recht, diese mitzuteilen und zu verbreiten, nicht zu.

Rein geistige Wirkungen und rechtsverletzende Wirkungen von Meinungsäußerungen stehen dabei nicht in strenger Alternativität zueinander. Sie sind nicht rein formal abgrenzbar und können sich überschneiden. Dem Gesetzgeber kommt bei der Gestaltung von meinungsbeschränkenden Gesetzen insoweit ein Spielraum zu. Er muss sich jedoch von vornherein auf die Verfolgung von Schutzzwecken beschränken, die an dieser Grenze orientiert sind und nicht schon das Prinzip der freien geistigen Auseinandersetzung selbst zurücknehmen. Diesen Grenzziehungen hat auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu folgen. Je konkreter und unmittelbarer ein Rechtsgut durch eine Meinungsäußerung gefährdet wird, desto geringer sind die Anforderungen an einen Eingriff; je vermittelter und entfernter die drohenden Rechtsgutverletzungen bleiben, desto höher sind die zu stellenden Anforderungen. Entsprechend sind Eingriffe in die Meinungsfreiheit umso eher hinzunehmen, als sie sich auf die Formen und Umstände einer Meinungsäußerung in der Außenwelt beschränken. Je mehr sie hingegen im Ergebnis eine inhaltliche Unterdrückung der Meinung selbst zur Folge haben, desto höher sind die Anforderungen an das konkrete Drohen einer Rechtsgutgefährdung. [...]

Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen, auch wenn sie in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlich und selbst wenn sie auf eine prinzipielle Umwälzung der geltenden Ordnung gerichtet sind, gehört zum freiheitlichen Staat. Der Schutz vor einer Beeinträchtigung des „allgemeinen Friedensgefühls“ oder der „Vergiftung des geistigen Klimas“ sind ebenso wenig ein Eingriffsgrund wie der Schutz der Bevölkerung vor einer Kränkung ihres Rechtsbewusstseins durch totalitäre Ideologien oder eine offenkundig falsche Interpretation der Geschichte. Auch das Ziel, die Menschenrechte im

Rechtsbewusstsein der Bevölkerung zu festigen, erlaubt es nicht, zuwiderlaufende Ansichten zu unterdrücken. Die Verfassung setzt vielmehr darauf, dass auch diesbezüglich Kritik und selbst Polemik gesellschaftlich ertragen, ihr mit bürgerschaftlichem Engagement begegnet und letztlich in Freiheit die Gefolgschaft verweigert wird. Demgegenüber setzte die Anerkennung des öffentlichen Friedens als Zumutbarkeitsgrenze gegenüber unerträglichen Ideen allein wegen der Meinung als solcher das in Art. 5 Abs. 1 GG verbürgte Freiheitsprinzip selbst außer Kraft.

Ein legitimer Zweck, zu dessen Wahrung der Gesetzgeber öffentlich wirkende Meinungsäußerungen begrenzen darf, ist der öffentliche Friede jedoch in einem Verständnis als Gewährleistung von Friedlichkeit.“

Insoweit ist die von der Staatsregierung aufgestellte These: „Anders als die Strafnorm des § 130 Abs. 4 StGB setzt sie allerdings weder eine Störung des öffentlichen Friedens noch eine Verletzung der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft voraus.“ schlicht falsch. Auch eine Einschränkung der Meinungsfreiheit im Zuge der kommunalen Selbstverwaltung muss als Grundrechtseinschränkung dem Schutz eines konkreten Rechtsgutes oder kollidierendem Verfassungsrecht dienen.

Das Recht zur Nutzung von kommunalen Einrichtungen durch die Gemeindeangehörigen bzw. bei entsprechender Widmung durch einen weiteren Personenkreis aufgrund ihrer Meinung einzuschränken, ist als Eingriff in die Meinungsfreiheit zu werten und muss sich an den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts messen lassen. Ein Eingriff in die Meinungsfreiheit liegt nicht erst vor, wenn eine spezifische Meinung verboten wird, sondern bereits wenn eine spezifische Meinung zu Nachteilen von staatlicher Seite führt. Bereits eine mittelbare Beschränkung durch staatliche Maßnahmen, seine Meinung auszudrücken, greift in die Meinungsfreiheit ein und verletzt den Schutzbereich des Grundrechts. Insbesondere für die Nutzung von kommunalen Einrichtungen ist dies auch bereits entschieden:

„Der mit dem Benutzungsausschluss verbundene Grundrechtseingriff ist nicht gerechtfertigt. Eine Gemeinde ist nicht befugt, Bewerbern allein wegen zu erwartender unerwünschter Meinungsäußerungen den Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen zu verwehren. [...]

Eine die Meinungsfreiheit beschränkende Norm darf nur an dem zu schützenden Rechtsgut ausgerichtet sein und nicht an einem Wert- oder Unwerturteil hinsichtlich konkreter Haltungen oder Gesinnungen (BVerfG, a.a.O.). Ein Indiz für Sonderrecht ist es, wenn sich eine Norm als Antwort auf einen konkreten Konflikt des aktuellen öffentlichen Meinungskampfes versteht oder anknüpfend an inhaltliche Positionen einzelner vorfindlicher Gruppierungen so formuliert ist, dass sie im Wesentlichen nur gegenüber diesen zur Anwendung kommen kann. Je mehr eine Norm so angelegt ist, dass sie absehbar allein Anhänger bestimmter politischer, religiöser oder weltanschaulicher Auffassungen trifft und somit auf den öffentlichen Meinungskampf einwirkt, desto mehr spricht dafür, dass die Schwelle zum Sonderrecht überschritten ist (BVerfG, a.a.O.).

Hiervon ausgehend fehlt es an einer Rechtfertigung für den Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit der Einrichtungsbenutzer.“ (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17. November 2020 – 4 B 19.1358).

Hierbei ist zu beachten, dass die kommunale Selbstverwaltung keine verfassungsimmanente Schranke zur Einschränkung von Grundrechten ist, sondern wie der Name schon sagt Gemeinden lediglich die Möglichkeit gibt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Die Bindung der Gemeinden an die Grundrechte der Bayerischen Verfassung und des Grundgesetzes wird durch die kommunale Selbstverwaltung nicht aufgehoben. Die Aussage der Staatsregierung „Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie bildet insofern eine verfassungsimmanente Schranke.“ ist insbesondere mit Blick auf eine Grundrechtseinschränkung im vorliegenden Kontext unhaltbar.

Der vorliegende Änderungsantrag soll es ermöglichen, dem legitimen Ziel der Eindämmung von nationalsozialistischer Propaganda und insbesondere dem seit Beginn des Gaza-Kriegs durch Islamisten und Linksextremisten verbreiteten öffentlichen Antisemitismus Einhalt zu gebieten einen verfassungsrechtlich tragbaren Rahmen zu geben.

Die Neufassung des Abs. 1a orientiert sich an den Formulierungen des Tatbestands des § 130 des Strafgesetzbuches (StGB). Ohne den Schutz eines konkreten Rechtsgutes (öffentlicher Frieden) wäre die vorliegende Einschränkung der Meinungsfreiheit offensichtlich verfassungswidrig. Die Regelung garantiert zudem, dass der Ausschluss von öffentlichen Einrichtungen mit der nötigen Zurückhaltung durch die örtlichen Gemeinden angewendet wird. In einem liberalen Rechtsstaat gilt grundsätzlich, dass alles erlaubt ist, was nicht verboten ist. Dieser Grundsatz bindet sowohl den Gesetzgeber als auch die Kommunalverwaltung. Es empfiehlt sich daher, eine Gesetzesformulierung zu wählen, die eine Wertung und einen möglichst umfassenden Gleichlauf mit dem Strafgesetzbuch garantiert.

Zudem stellen die Regelungen klar, dass die Einschätzung der Kommunalverwaltung auf Tatsachen basieren muss und nicht lediglich auf Vermutungen. Die Einschränkung der Meinungsfreiheit kann nur auf einer soliden Tatsachenbasis erfolgen. Die Regelung orientiert sich in ihrer Formulierung an den Regelungen des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG). Aufgrund der ähnlichen Problematik der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit drängt sich eine Übernahme der Formulierung auf.

Satz 2 des Abs. 1a stellt klar, dass bei Entscheidungen über den Ausschluss von kommunalen Einrichtungen Parteien ausgenommen sind.

Abs. 1b widmet sich schließlich der Definition von Antisemitismus im Sinne dieses Gesetzes. Dass die Staatsregierung in ihrem Gesetzesentwurf gänzlich auf den Versuch einer Definition des Antisemitismus verzichtet hat, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht untragbar. Vorliegend handelt es sich um eine starke Einschränkung der Meinungsfreiheit. Nur ein legitimes Ziel anzuführen, genügt hierfür nicht. Da es sich um eine Grundrechtseinschränkung handelt, müssen die Tatbestandsvoraussetzungen dafür ausreichend abgrenzbar und bestimmt sein.

Der bloße Verweis auf eine Erklärung einer Nichtregierungsorganisation ist verfassungsrechtlich nicht geeignet, ein Grundrecht einzuschränken, insbesondere da die Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) unspezifisch ist. Der Gesetzgeber darf sich bei Grundrechtseinschränkungen nicht aus der Verantwortung stellen und muss selbst bestimmen, was er regelt. Würde man auf eine solche Definition im Gesetzestext verzichten, würde die Regelung sowohl gegen die Wesentlichkeitstheorie als auch das rechtstaatliche Bestimmtheitsgebot verstoßen.

Die Formulierungen des Abs. 1b orientieren sich an den Formulierungen des § 130 Abs. 1 StGB. Dies dürfte in Anbetracht der vergleichbaren Problemstellung hinsichtlich der Einschränkung der Meinungsfreiheit der einzige verfassungsrechtlich sichere Weg zur Gestaltung des Gesetzes sein. In Abweichung zur Begründung der Staatsregierung wird hier nicht der Staat Israel selbst als jüdisches Kollektiv aufgeführt, da ansonsten die Gefahr bestünde, dass Kritik am Staat Israel grundsätzlich als antisemitisch verstanden wird. Antisemitismus in diesem Kontext kann nur vorliegen, wenn der Staat Israel ausdrücklich aufgrund seines Selbstverständnisses als Staat für und von ethnischen Juden verächtlich gemacht wird oder zu Gewalttaten gegen ihn aufgerufen wird.



Änderungsantrag

der Abgeordneten **Jörg Baumann, Richard Graupner, Florian Köhler** und **Fraktion (AfD)**

**zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften
(Drs. 19/8662)**

Der Landtag wolle beschließen:

1. § 1 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Nach Art. 21 Abs. 1 werden die folgenden Abs. 1a und 1b eingefügt:

„(1a) ¹Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, für die Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden wollen,

1. die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen,
2. die antisemitisch sind oder
3. die andere autoritäre oder totalitäre Gewalt- und Willkürherrschaft, insbesondere die kommunistischen Unrechtsregime und ihre Verbrechen im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (UDSSR), der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) oder vergleichbarer autoritärer oder totalitärer Systeme, billigen, verherrlichen oder rechtfertigen,

und hierdurch eine Störung des öffentlichen Friedens zu erwarten ist. ²Auf politische Parteien findet diese Regelung keine Anwendung.

(1b) Ansichten und Äußerungen sind im Sinne dieses Gesetzes antisemitisch, wenn sie

1. das Judentum als Religion oder als ethnische Identität beschimpfen, böswillig verächtlich machen, verleumden oder
2. zu Hass aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen das Judentum auffordern.“

2. § 2 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Nach Art. 15 Abs. 1 werden die folgenden Abs. 1a und 1b eingefügt:

„(1a) ¹Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, für die Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden wollen,

1. die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen,
2. die antisemitisch sind oder
3. die andere autoritäre oder totalitäre Gewalt- und Willkürherrschaft, insbesondere die kommunistischen Unrechtsregime und ihre Verbrechen im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (UDSSR), der Deutschen Demokratischen

Republik (DDR) oder vergleichbarer autoritärer oder totalitärer Systeme, billigen, verherrlichen oder rechtfertigen,

und hierdurch eine Störung des öffentlichen Friedens zu erwarten ist. ²Auf politische Parteien findet diese Regelung keine Anwendung.

(1b) Ansichten und Äußerungen sind im Sinne dieses Gesetzes antisemitisch, wenn sie

1. das Judentum als Religion oder als ethnische Identität beschimpfen, böswillig verächtlich machen, verleumden oder
2. zu Hass aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen das Judentum auffordern.““

3. § 3 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

„1. Nach Art. 15 Abs. 1 werden die folgenden Abs. 1a und 1b eingefügt:

„(1a) ¹Ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung besteht nicht für Veranstaltungen, für die Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden wollen,

1. die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen, verherrlichen oder rechtfertigen,
2. die antisemitisch sind oder
3. die andere autoritäre oder totalitäre Gewalt- und Willkürherrschaft, insbesondere die kommunistischen Unrechtsregime und ihre Verbrechen im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (UDSSR), der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) oder vergleichbarer autoritärer oder totalitärer Systeme, billigen, verherrlichen oder rechtfertigen,

und hierdurch eine Störung des öffentlichen Friedens zu erwarten ist. ²Auf politische Parteien findet diese Regelung keine Anwendung.

(1b) Ansichten und Äußerungen sind im Sinne dieses Gesetzes antisemitisch, wenn sie

1. das Judentum als Religion oder als ethnische Identität beschimpfen, böswillig verächtlich machen, verleumden oder
2. zu Hass aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen das Judentum auffordern.““

Begründung:

Der Gesetzentwurf der Staatsregierung bedarf einer Ergänzung, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen vollumfänglich gerecht zu werden und eine einseitige Fokussierung zu vermeiden.

Historisch gesehen hat die kommunistische Gewalt- und Willkürherrschaft Millionen von Opfern gefordert und unermessliches Leid über Deutschland gebracht. In der Sowjetunion unter Stalin führte der Große Terror zu Massenexekutionen, Zwangsarbeit in Gulags und Hungersnöten wie dem Holodomor, der als Völkermord gewertet wird. In der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) manifestierte sich diese Herrschaft durch die „Stasi“-Überwachung, Folter, Schießbefehl an der innerdeutschen Grenze und systematische Unterdrückung von Oppositionellen, was zu über tausend Toten und zehntausenden politischen Gefangenen führte.

Die Billigung oder Verherrlichung solcher Regime in Veranstaltungen stellt eine direkte Bedrohung für die freiheitliche demokratische Grundordnung dar, da sie die Ideale der Menschenwürde, Freiheit und Demokratie untergräbt, die im Grundgesetz (GG) und in der Bayerischen Verfassung (BV) verankert sind.

Es ergibt sich die Notwendigkeit, solch eine Regelung für die kommunistischen Unrechtsregime zu entwickeln. Dadurch wird das Gesetz der aktuellen Bedrohungslage in

Deutschland, die von linksextremistischen und kommunistischen Ideologien ausgeht, gerecht.

Im Vorliegenden handelt es sich nicht um eine Sondergesetzgebung, da sich die Regelungen nicht gegen eine spezifische Weltanschauung oder politische Gesinnung richten, sondern gegen Regime, die die demokratische Grundordnung allgemein ablehnen. Die kommunistischen Schreckensregime werden als Regelbeispiel lediglich aufgeführt.

Der Gesetzesentwurf der Staatsregierung ist in seiner ursprünglichen Form aus Sicht der Initiatoren offensichtlich verfassungswidrig. Die Staatsregierung zitiert die sogenannte Wunsiedel-Entscheidung (B. v. 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08, BVerfGE 124, 300) in ihrer Begründung zwar, übersieht ihre Vorgaben aber gänzlich.

Die Wunsiedel-Entscheidung führt ausdrücklich aus, dass es nicht möglich ist, nationalsozialistische Propaganda oder Antisemitismus grundsätzlich zu verbieten oder ihre Verbreitung einfach mit staatlichen Maßnahmen zu blockieren. Die Entscheidung stellt lediglich fest, dass es im Hinblick auf den Nationalsozialismus möglich ist, Gesetzgebung zu erlassen, die sich gegen den Nationalsozialismus als Einzelmeinung richtet. Es wird in der Entscheidung ausdrücklich aufgeführt, dass zur Einschränkung der Meinungsfreiheit weiterhin ein konkretes Rechtsgut geschützt werden muss und die Regelung verhältnismäßig sein muss. Dass diese Hürden lediglich auf den Bereich des Strafrechts beschränkt sein sollen, ergibt sich aus der Rechtsprechung in keiner Weise. Aufgrund der Stärke des Eingriffs kommt lediglich eine abweichende Gewichtung von Grundrechten und Schutzgütern in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

„Auch die nach Art. 5 Abs. 1 und 2 GG anzuerkennende Ausnahme von dem Allgemeinheitserfordernis meinungsbeschränkender Gesetze aufgrund der Einzigartigkeit der Verbrechen der historischen nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und der daraus folgenden Verantwortung für die Bundesrepublik Deutschland öffnet hierzu keine Türen, sondern belässt die Verantwortung für die notwendige Zurückdrängung solch gefährlicher Ideen der Kritik in freier Diskussion. Sie erlaubt dem Gesetzgeber lediglich, für Meinungsäußerungen, die eine positive Bewertung des nationalsozialistischen Regimes in ihrer geschichtlichen Realität zum Gegenstand haben, gesonderte Bestimmungen zu erlassen, die an die spezifischen Wirkungen gerade solcher Äußerungen anknüpfen und ihnen Rechnung tragen. Auch solche Bestimmungen müssen jedoch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen und hierbei strikt an einem veräußerlichten Rechtsgüterschutz, nicht aber einer inhaltlichen Bewertung der betroffenen Meinung orientiert sein. [...]

Voraussetzung für einen Eingriff in Art. 5 Abs. 1 GG und maßgeblich für dessen Verhältnismäßigkeit ist die Bestimmung eines legitimen Zwecks (vgl. BVerfGE 80, 137 <159>; 104, 337 <347>; 107, 299 <316>). Legitim ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse, das verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist. Welche Zwecke legitim sind, hängt dabei auch vom jeweiligen Grundrecht ab, in das eingegriffen wird. Nicht legitim ist insbesondere eine Aufhebung des in dem jeweiligen Grundrecht enthaltenen Freiheitsprinzips als solchen. Für die Meinungsfreiheit findet dies in der Wechselwirkungslehre seinen spezifischen Ausdruck: Zwischen Grundrechtsschutz und Grundrechtsschranken findet eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, dass die allgemeinen Gesetze zwar Schranken setzen, diese aber ihrerseits wieder im Licht dieser Grundrechtsverbürgungen bestimmt werden müssen (vgl. BVerfGE 7, 198 <208 f.>; 94, 1 <8>; 107, 299 <331>). Die Schranken der Meinungsfreiheit dürfen deren substantiellen Gehalt nicht in Frage stellen. Dies gilt für die Auslegung ebenso wie für das beschränkende Gesetz und die mit ihm verfolgten Zwecke selbst (vgl. BVerfGE 77, 65 <75>).

Für Eingriffe in Art. 5 Abs. 1 GG folgt hieraus, dass ihre Zielsetzung nicht darauf gerichtet sein darf, Schutzmaßnahmen gegenüber rein geistig bleibenden Wirkungen von bestimmten Meinungsäußerungen zu treffen. Die Absicht, Äußerungen mit schädlichem oder in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlichem Inhalt zu behindern, hebt das Prinzip der Meinungsfreiheit selbst auf und ist illegitim (vgl. schon Häntzschel, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 29, 1932, S. 651 ff.; Rothenbücher, in: VVDStRL Heft 4 1928, S. 6 ff.). Entsprechendes gilt – unbeschadet Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG – für das Anliegen, die Verbreitung verfassungsfeindlicher Ansichten zu verhindern. Allein die Wertlosigkeit oder auch Gefährlichkeit von Meinungen als solche ist

kein Grund, diese zu beschränken (vgl. BVerfGE 90, 241 <247>). Art. 5 Abs. 1 GG erlaubt nicht, die Meinungsfreiheit unter einen generellen Abwägungsvorbehalt zu stellen. [...]

Für den Schutz von materiellen Rechtsgütern ergibt sich hieraus eine Art Eingriffsschwelle für die Gefahrenabwehr: Gefahren, die lediglich von den Meinungen als solchen ausgehen, sind zu abstrakt, als dass sie dazu berechtigten, diese staatlicherseits zu untersagen. Solange eine Gefahr nur in der Abstraktion des Für-richtig-Haltens und dem Austausch hierüber besteht, ist die Gefahrenabwehr der freien geistigen Auseinandersetzung der verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen untereinander anvertraut. Meinungsbeschränkende Maßnahmen in Bezug auf den Inhalt von Äußerungen können hingegen dann zulässig sein, wenn die Meinungen Rechtsgüter Einzelner oder Schutzgüter der Allgemeinheit erkennbar gefährden. Die Abwehr von Gefahren für Rechtsgüter ist dann ein legitimes Ziel des Gesetzgebers. Der Staat ist damit rechtsstaatlich begrenzt auf Eingriffe zum Schutz von Rechtsgütern in der Sphäre der Äußerlichkeit. Demgegenüber steht ihm ein Zugriff auf das subjektive Innere der individuellen Überzeugung, der Gesinnung und dabei nach Art. 5 Abs. 1 GG auch das Recht, diese mitzuteilen und zu verbreiten, nicht zu.

Rein geistige Wirkungen und rechtsverletzende Wirkungen von Meinungsäußerungen stehen dabei nicht in strenger Alternativität zueinander. Sie sind nicht rein formal abgrenzbar und können sich überschneiden. Dem Gesetzgeber kommt bei der Gestaltung von meinungsbeschränkenden Gesetzen insoweit ein Spielraum zu. Er muss sich jedoch von vornherein auf die Verfolgung von Schutzzwecken beschränken, die an dieser Grenze orientiert sind und nicht schon das Prinzip der freien geistigen Auseinandersetzung selbst zurücknehmen. Diesen Grenzziehungen hat auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu folgen. Je konkreter und unmittelbarer ein Rechtsgut durch eine Meinungsäußerung gefährdet wird, desto geringer sind die Anforderungen an einen Eingriff; je vermittelter und entfernter die drohenden Rechtsgutverletzungen bleiben, desto höher sind die zu stellenden Anforderungen. Entsprechend sind Eingriffe in die Meinungsfreiheit umso eher hinzunehmen, als sie sich auf die Formen und Umstände einer Meinungsäußerung in der Außenwelt beschränken. Je mehr sie hingegen im Ergebnis eine inhaltliche Unterdrückung der Meinung selbst zur Folge haben, desto höher sind die Anforderungen an das konkrete Drohen einer Rechtsgutgefährdung. [...]

Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen, auch wenn sie in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlich und selbst wenn sie auf eine prinzipielle Umwälzung der geltenden Ordnung gerichtet sind, gehört zum freiheitlichen Staat. Der Schutz vor einer Beeinträchtigung des „allgemeinen Friedensgefühls“ oder der „Vergiftung des geistigen Klimas“ sind ebenso wenig ein Eingriffsgrund wie der Schutz der Bevölkerung vor einer Kränkung ihres Rechtsbewusstseins durch totalitäre Ideologien oder eine offenkundig falsche Interpretation der Geschichte. Auch das Ziel, die Menschenrechte im Rechtsbewusstsein der Bevölkerung zu festigen, erlaubt es nicht, zuwiderlaufende Ansichten zu unterdrücken. Die Verfassung setzt vielmehr darauf, dass auch diesbezüglich Kritik und selbst Polemik gesellschaftlich ertragen, ihr mit bürgerschaftlichem Engagement begegnet und letztlich in Freiheit die Gefolgschaft verweigert wird. Demgegenüber setzte die Anerkennung des öffentlichen Friedens als Zumutbarkeitsgrenze gegenüber unerträglichen Ideen allein wegen der Meinung als solcher das in Art. 5 Abs. 1 GG verbürgte Freiheitsprinzip selbst außer Kraft.

Ein legitimer Zweck, zu dessen Wahrung der Gesetzgeber öffentlich wirkende Meinungsäußerungen begrenzen darf, ist der öffentliche Friede jedoch in einem Verständnis als Gewährleistung von Friedlichkeit.“

Insoweit ist die von der Staatsregierung aufgestellte These: „Anders als die Strafnorm des § 130 Abs. 4 StGB setzt sie allerdings weder eine Störung des öffentlichen Friedens noch eine Verletzung der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft voraus.“ schlicht falsch. Auch eine Einschränkung der Meinungsfreiheit im Zuge der kommunalen Selbstverwaltung muss als Grundrechtseinschränkung dem Schutz eines konkreten Rechtsgutes oder kollidierendem Verfassungsrecht dienen.

Das Recht zur Nutzung von kommunalen Einrichtungen durch die Gemeindeangehörigen bzw. bei entsprechender Widmung durch einen weiteren Personenkreis aufgrund ihrer Meinung einzuschränken, ist als Eingriff in die Meinungsfreiheit zu werten und

muss sich an den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts messen lassen. Ein Eingriff in die Meinungsfreiheit liegt nicht erst vor, wenn eine spezifische Meinung verboten wird, sondern bereits wenn eine spezifische Meinung zu Nachteilen von staatlicher Seite führt. Bereits eine mittelbare Beschränkung durch staatliche Maßnahmen, seine Meinung auszudrücken, greift in die Meinungsfreiheit ein und verletzt den Schutzbereich des Grundrechts. Insbesondere für die Nutzung von kommunalen Einrichtungen ist dies auch bereits entschieden:

„Der mit dem Benutzungsausschluss verbundene Grundrechtseingriff ist nicht gerechtfertigt. Eine Gemeinde ist nicht befugt, Bewerbern allein wegen zu erwartender unerwünschter Meinungsäußerungen den Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen zu verwehren. [...]

Eine die Meinungsfreiheit beschränkende Norm darf nur an dem zu schützenden Rechtsgut ausgerichtet sein und nicht an einem Wert- oder Unwerturteil hinsichtlich konkreter Haltungen oder Gesinnungen (BVerfG, a.a.O.). Ein Indiz für Sonderrecht ist es, wenn sich eine Norm als Antwort auf einen konkreten Konflikt des aktuellen öffentlichen Meinungskampfes versteht oder anknüpfend an inhaltliche Positionen einzelner vorfindlicher Gruppierungen so formuliert ist, dass sie im Wesentlichen nur gegenüber diesen zur Anwendung kommen kann. Je mehr eine Norm so angelegt ist, dass sie absehbar allein Anhänger bestimmter politischer, religiöser oder weltanschaulicher Auffassungen trifft und somit auf den öffentlichen Meinungskampf einwirkt, desto mehr spricht dafür, dass die Schwelle zum Sonderrecht überschritten ist (BVerfG, a.a.O.).

Hiervon ausgehend fehlt es an einer Rechtfertigung für den Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit der Einrichtungsbenutzer.“ (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17. November 2020 – 4 B 19.1358).

Hierbei ist zu beachten, dass die kommunale Selbstverwaltung keine verfassungsimmanente Schranke zur Einschränkung von Grundrechten ist, sondern wie der Name schon sagt Gemeinden lediglich die Möglichkeit gibt, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Die Bindung der Gemeinden an die Grundrechte der Bayerischen Verfassung und des Grundgesetzes wird durch die kommunale Selbstverwaltung nicht aufgehoben. Die Aussage der Staatsregierung „Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie bildet insofern eine verfassungsimmanente Schranke.“ ist insbesondere mit Blick auf eine Grundrechtseinschränkung im vorliegenden Kontext unhaltbar.

Der vorliegende Änderungsantrag soll es ermöglichen, dem legitimen Ziel der Eindämmung von nationalsozialistischer Propaganda und insbesondere dem seit Beginn des Gaza-Kriegs durch Islamisten und Linksextremisten verbreiteten öffentlichen Antisemitismus Einhalt zu gebieten einen verfassungsrechtlich tragbaren Rahmen zu geben.

Die Neufassung des Abs. 1a orientiert sich an den Formulierungen des Tatbestands des § 130 des Strafgesetzbuches (StGB). Ohne den Schutz eines konkreten Rechtsgutes (öffentlicher Frieden) wäre die vorliegende Einschränkung der Meinungsfreiheit offensichtlich verfassungswidrig. Die Regelung garantiert zudem, dass der Ausschluss von öffentlichen Einrichtungen mit der nötigen Zurückhaltung durch die örtlichen Gemeinden angewendet wird. In einem liberalen Rechtsstaat gilt grundsätzlich, dass alles erlaubt ist, was nicht verboten ist. Dieser Grundsatz bindet sowohl den Gesetzgeber als auch die Kommunalverwaltung. Es empfiehlt sich daher, eine Gesetzesformulierung zu wählen, die eine Wertung und einen möglichst umfassenden Gleichlauf mit dem Strafgesetzbuch garantiert.

Zudem stellen die Regelungen klar, dass die Einschätzung der Kommunalverwaltung auf Tatsachen basieren muss und nicht lediglich auf Vermutungen. Die Einschränkung der Meinungsfreiheit kann nur auf einer soliden Tatsachenbasis erfolgen. Die Regelung orientiert sich in ihrer Formulierung an den Regelungen des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG). Aufgrund der ähnlichen Problematik der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit drängt sich eine Übernahme der Formulierung auf.

Satz 2 des Abs. 1a stellt klar, dass bei Entscheidungen über den Ausschluss von kommunalen Einrichtungen Parteien ausgenommen sind.

Abs. 1b widmet sich schließlich der Definition von Antisemitismus im Sinne dieses Gesetzes. Dass die Staatsregierung in ihrem Gesetzesentwurf gänzlich auf den Versuch einer Definition des Antisemitismus verzichtet hat, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht

untragbar. Vorliegend handelt es sich um eine starke Einschränkung der Meinungsfreiheit. Nur ein legitimes Ziel anzuführen, genügt hierfür nicht. Da es sich um eine Grundrechtseinschränkung handelt, müssen die Tatbestandsvoraussetzungen dafür ausreichend abgrenzbar und bestimmt sein.

Der bloße Verweis auf eine Erklärung einer Nichtregierungsorganisation ist verfassungsrechtlich nicht geeignet, ein Grundrecht einzuschränken, insbesondere da die Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) unspezifisch ist. Der Gesetzgeber darf sich bei Grundrechtseinschränkungen nicht aus der Verantwortung stehlen und muss selbst bestimmen, was er regelt. Würde man auf eine solche Definition im Gesetzestext verzichten, würde die Regelung sowohl gegen die Wesentlichkeitstheorie als auch das rechtstaatliche Bestimmtheitsgebot verstoßen.

Die Formulierungen des Abs. 1b orientieren sich an den Formulierungen des § 130 Abs. 1 StGB. Dies dürfte in Anbetracht der vergleichbaren Problemstellung hinsichtlich der Einschränkung der Meinungsfreiheit der einzige verfassungsrechtlich sichere Weg zur Gestaltung des Gesetzes sein. In Abweichung zur Begründung der Staatsregierung wird hier nicht der Staat Israel selbst als jüdisches Kollektiv aufgeführt, da ansonsten die Gefahr bestünde, dass Kritik am Staat Israel grundsätzlich als antisemitisch verstanden wird. Antisemitismus in diesem Kontext kann nur vorliegen, wenn der Staat Israel ausdrücklich aufgrund seines Selbstverständnisses als Staat für und von ethnischen Juden verächtlich gemacht wird oder zu Gewalttaten gegen ihn aufgerufen wird.



Änderungsantrag

der Abgeordneten **Jörg Baumann, Richard Graupner, Florian Köhler** und **Fraktion (AfD)**

**zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Rechtsvorschriften
(Drs. 19/8662)**

Der Landtag wolle beschließen:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nr. 2 wird aufgehoben.
 - b) Die Nrn. 3 bis 5 werden die Nrn. 2 bis 4.
2. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Nr. 2 wird aufgehoben.
 - b) Die Nrn. 3 und 4 werden die Nrn. 2 und 3.
3. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Nr. 3 wird aufgehoben.
 - b) Die Nrn. 4 und 5 werden die Nrn. 3 und 4.

Begründung:

Der vorliegende Änderungsantrag zielt darauf ab, die im Gesetzentwurf vorgesehene Einführung eines Ordnungsgeldes in den Geschäftsordnungen des Gemeinderats, des Kreistags und des Bezirkstags zu streichen. Diese geplanten Maßnahmen bergen erhebliche Risiken. Sie könnten die freie Meinungsäußerung einschränken und zu einer übermäßigen Formalisierung der politischen Debatte führen.

Bestehende Vorschriften bieten bereits jetzt der Sitzungsleitung ausreichende Möglichkeiten, Störungen zu begegnen. So erlauben die geltenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung (GO), der Landkreisordnung (LKrO) und der Bezirksordnung (BezO) informelle Schritte wie Ordnungsruf, Ermahnung oder Wortentzug. In schwereren Fällen ist sogar der Ausschluss aus der Sitzung oder aus mehreren Sitzungen zulässig.

Diese abgestuften Sanktionen haben sich in der Praxis bewährt. Dem Landtag sind keine verbreiteten Problemlagen aus den Kommunen in diesem Zusammenhang bekannt, die eine Ausweitung der Sanktionsmittel erfordern.

Die vorliegenden Sanktionsmöglichkeiten ermöglichen eine flexible Handhabung. Viele Kommunalpolitiker üben ihr Amt nebenberuflich aus. Ein Ordnungsgeld würde sie möglicherweise abschrecken, an hitzigen Debatten teilzunehmen. Das widerspräche dem Geist der kommunalen Selbstverwaltung, die auf offener Diskussion basiert.