

Erlass des MI

vom 26.11.2021 (31.1-10005/63 (1))

Zugangsbeschränkungen für Sitzungen kommunaler Gremien

Aus gegebenem Anlass gebe ich Hinweise zu der Frage, ob in den Kommunen Zugangsbeschränkungen für Sitzungen ihrer Gremien angeordnet werden können.

Das Landesrecht schreibt keine allgemeinen Verpflichtungen im Hinblick auf den Infektionsschutz für Sitzungen kommunaler Gremien vor. Die Corona-Verordnung des Landes nimmt diese kommunalen Veranstaltungen ausdrücklich aus. Dies gilt auch für frühere Versionen der Verordnung, die in § 4 Abs. 3 Nr. 5 ausschließlich eine auf die Rechtstellung des Landtages abgestellte Regelung zum Hausrecht und zur Ordnungsgewalt enthielten, ohne das Hausrecht und die Ordnungsgewalt in den Kommunen auszuschließen. Da diese Formulierung allerdings zu Irritationen geführt hat, wurde in §§ 4 Abs. 3 Nr. 5 sowie 8 Abs. 3 Nr. 6 der Corona-Verordnung vom 23.11.2021¹ klargestellt, dass auch das Hausrecht und die Ordnungsgewalt der oder des Vorsitzenden in den Kommunen bei Sitzungen nach wie vor unberührt bleiben. Somit gilt weiterhin unabhängig von Inzidenzen oder Warnstufen, dass der oder die Vorsitzende Hygienemaßnahmen für einen sachgerechten Sitzungsverlauf im Interesse der Funktionsfähigkeit der Gremien, wie beispielsweise die 3G-Regel oder die Maskenpflicht ergreifen kann.

Die Kommunen können deshalb in eigener Verantwortung selbst entscheiden, wie sie einen sachgerechten Sitzungsverlauf im Interesse der Funktionsfähigkeit der Gremien gewährleisten und für ein Mindestmaß an gegenseitiger Rücksichtnahme unter den Mitgliedern der Vertretung sorgen wollen. In diesem Zusammenhang kommt auch die Anordnung einer 3G-Regelung während der Sitzungen kommunaler Gremien in Betracht.

Nach der bisher bekannten Rechtsprechung beinhaltet die Verpflichtung von Abgeordneten, für die Teilnahme an einer Sitzung im Fall der fehlenden Immunisierung ein aktuelles negatives Testergebnis vorzuweisen, zwar eine gewisse Beeinträchtigung ihrer Abgeordnetentätigkeit. Die Abgeordneten können allerdings die Verweigerung des Zutritts zu Sitzungen und den darin liegenden Eingriff in ihr Recht auf Mitwirkung vermeiden, indem sie sich freiwillig einer Testung unterziehen. Sie haben die Ausübung ihres Mandats danach selbst in der Hand. Die Beeinträchtigungen durch eine Testung sind nur von kurzer Dauer und greifen nur geringfügig in die körperliche Unversehrtheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, so dass nicht von einem

unverhältnismäßigen Eingriff ausgegangen werden kann (OVG NRW, Beschl. V. 30.09.21, 15 B 1529/21). Danach kann die 3G-Regel als Voraussetzung für die Teilnahme von Sitzungen bestimmt und auch Abgeordneten die Teilnahme an Sitzungen ohne entsprechenden Nachweis untersagt werden.

Ob allerdings auch der 2G-Nachweis als Teilnahmevoraussetzung für Abgeordnete bestimmt werden kann, ist rechtlich fraglich. Rechtsprechung zu dieser Frage ist hier bisher nicht bekannt. Maßstab dürfte insoweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sein, wobei die Auffassung des OVG NRW in dem zitierten Beschluss zu berücksichtigen ist, die mit der 3G-Regelung verbundene Beschränkung des Zugangs kommunaler Mandatsträger zu Sitzungen "dürfte derzeit ... noch angemessen sein." Mit der Beschränkung auf geimpfte oder genesene Abgeordnete dürfte dagegen ein deutlich stärkerer Eingriff in die Abgeordneten- und auch Persönlichkeitsrechte verbunden sein. Anders als bei der Forderung nach einem negativen Testergebnis als Teilnahmeberechtigung können ungeimpfte Abgeordnete die Voraussetzung nicht zeitnah erfüllen, weil der vollständige Impfschutz erst nach einem gewissen Zeitablauf erreicht werden kann. Sie würden damit zumindest vorübergehend an der Ausübung ihres Mandats gehindert. Abgesehen davon würde eine 2G-Regel indirekt zu einer Impfpflicht für Abgeordnete führen, die ihr Mandat wahrnehmen wollen – zumal eine Impfung gegenüber einem Test einen deutlich intensiveren Eingriff in das Persönlichkeitsrecht und vor allem in das Recht auf körperliche Unversehrtheit darstellt. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Einschränkung noch verhältnismäßig ist oder die 3G-Regelung nicht eine hinreichend geeignete und weniger belastende Maßnahme wäre.

Eine 2G-Regel als Zugangsbeschränkung für kommunale Mandatsträger dürfte daher allenfalls bei einem besonderen örtlichen Infektionsgeschehen in Frage kommen. Außerdem müsste es den Abgeordneten dann alternativ möglich sein, auf der Grundlage der geplanten Erweiterung des § 64 bzw. § 182 Abs. 1 (s. Erlass vom 19.11.2021) NKomVG per Videokonferenztechnik an der Sitzung teilzunehmen und auf diesem Weg ihre mitgliedschaftlichen Rechte wahrzunehmen.