Geschäftsordnung für den Gemeinderat – Überarbeitung des Musters des Bayerischen Gemeindetags

von Dr. Andreas Gaß, Verwaltungsdirektor beim Bayerischen Gemeindetag

Für die Wahlperiode 2002/2008 hat der Bayerische Gemeindetag erstmals auf der Grundlage der ehemaligen amtlichen Mustergeschäftsordnung des Innenministeriums[1] ein eigenes Geschäftsordnungsmuster für Gemeinderäte herausgegeben. Dieses Muster wurde 2008 konzeptionell fortentwickelt, indem zwei Muster, eines für größere und eines für kleinere Gemeinden, Märkte bzw. Städte, zur Verfügung gestellt und dort insbesondere Vorschläge zur Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat, erstem Bürgermeister[2] und Ausschüssen sowie zu Informationsrechten für Gemeinderatsmitglieder und zu weiteren Verfahrensfragen aufgenommen wurden. Für die Wahlperiode 2014/2020 liegen nunmehr aktualisierte Muster vor, in die mit Unterstützung eines Arbeitskreises aus erfahrenen Bürgermeistern und Verwaltungsfachleuten rechtliche und für die Praxis relevante Entwicklungen eingearbeitet wurden.

Die Grundkonzeption, ein Muster für größere und eines für kleinere Gemeinden, Märkte und Städte zur Verfügung zu stellen, wurde beibehalten. Der wesentliche Unterscheid zwischen den Mustern besteht darin, dass in dem für größere Gemeinden, Märkte und Städte vorberatende und beschließende Ausschüsse mit entsprechenden Kompetenzzuweisungen sowie Regelungen zu Ausschussgemeinschaften, zum Rechnungsprüfungsausschuss und zur Rechtsstellung der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder vorgesehen sind. Allerdings wird weiterhin von einer Empfehlung abgesehen, ab wann eine Gemeinde zu den Kleineren oder zu den Größeren zu rechnen ist. Dies hat jede Gemeinde für sich selbst zu beurteilen.

Ein zentrales Thema bei der Überarbeitung der Geschäftsordnungsmuster 2008 war die Digitalisierung der Gremienarbeit. Ein praktischer Bedarf hierfür ist unbestreitbar. So haben in den letzten Jahren von den rund 1400 Verwaltungseinheiten – Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften – schätzungsweise um die 400 sogenannte Ratsinformationssysteme beschafft, mit denen der Sitzungsdienst papierlos »gemanagt« werden kann. Aufgrund des personellen Wechsels in den Gremien im Zuge der allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2014 ist zu erwarten, dass die »Technikaffinität« der ersten Bürgermeister und der Gemeinderatsmitglieder in der Wahlperiode 2014/2020 weiter zunehmen wird. Gleichzeitig ist die Ausgangslage in den Gemeinden sehr unterschiedlich. Während einige (größere und auch kleinere) Gemeinden die Gremienarbeit bereits digitalisiert haben, fehlt es in anderen Gemeinden bereits – das Projekt Breitbandausbau lässt grüßen – an der erforderlichen Infrastruktur, um große Datenmengen (zum Beispiel Bebauungsplanentwürfe) in zumutbarer Geschwindigkeit abzurufen. Zudem ist es nicht so, dass jedes Gemeinderatsmitglied über einen Internetanschluss verfügt oder – falls ein solcher vorhanden ist – diesen auch tatsächlich für die Gremienarbeit nutzen will.

Hinzu kommt, dass die technische Entwicklung in den nächsten sechs Jahren kaum abzusehen ist. Kurzum: Die Wahlperiode 2014/2020 wird man insoweit als eine Übergangsphase ansehen müssen. Das hat zur Folge, dass die überarbeiteten Geschäftsordnungsmuster mehrere Alternativen zum Beispiel zur Ladung und zur Bereitstellung von Sitzungsunterlagen enthalten, um eine Vielzahl von Fallgestaltungen abdecken zu können. Dabei war der durch die Bayerische Gemeindeordnung und datenschutzrechtliche Bestimmungen gesetzte rechtliche Rahmen zu beachten.

An anderer Stelle hat sich der Arbeitskreis bewusst gegen die Regelung technisch möglicher Sachverhalte wie zum Beispiel der Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen oder der Veröffentlichung von Niederschriften oder gar Sitzungsunterlagen im Internet in den Geschäftsordnungsmustern entschieden. Hierauf wird noch einzugehen sein.

Ein weiteres Anliegen war die angemessene Anhebung der Bewirtschaftungsmittel des ersten Bürgermeisters. Erwähnung finden soll an dieser Stelle auch die Aufnahme eines zusätzlichen Verfahrens zur Bestellung der Stellvertreter von Ausschussmitgliedern, mit dem einige Gemeinden in der Praxis bereits positive Erfahrungen gemacht haben. Daneben sind die seit 2008 in Kraft getretenen rechtlichen Änderungen und zahlreiche klarstellende Regelungen eingearbeitet worden.

Die wesentlichen Ergänzungen und deren Hintergründe sollen nachfolgend im Einzelnen dargestellt und erläutert werden.[3] Der besseren Lesbarkeit halber beziehen sich die zitierten Paragrafen auf das Geschäftsordnungsmuster für größere Gemeinden. Auf inhaltliche Abweichungen im Muster für kleinere Gemeinden wird gegebenenfalls hingewiesen.

1. Digitalisierung der Gremienarbeit

Die Geschäftsordnungsmuster enthalten nunmehr drei Alternativen in Bezug auf die Form der Ladung der Gemeinderatsmitglieder und die Bereitstellung der Sitzungsunterlagen:

- Ladung durch schriftliche oder elektronische Übermittlung der Tagesordnung, Sitzungsunterlagen im Ratsinformationssystem (§ 25 Alternative 1);
- Ladung durch schriftliche oder elektronische Übermittlung der Tagesordnung und der Sitzungsunterlagen (ohne Ratsinformationssystem; § 25 Alternative 2);
- herkömmliche Ladung durch schriftliche Übermittlung der Tagesordnung und der Sitzungsunterlagen (§ 25 Alternative 3).

Eine elektronische Ladung ist nur mit Einverständnis des einzelnen Gemeinderatsmitglieds möglich. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass auch weiterhin nicht alle Gemeinderatsmitglieder über eine elektronische Adresse verfügen, möglicherweise auch nicht alle Gemeinderatsmitglieder eine De-Mail-Adresse einrichten oder mit Verschlüsselungstechniken arbeiten wollen, oder sie generell lieber schriftlich geladen werden wollen. Zur Eröffnung der elektronischen Kommunikation muss das Gemeinderatsmitglied der Gemeinde eine elektronische Adresse mitteilen, unter der der Schriftverkehr erfolgen soll (vgl. § 4 Abs. 2). Der Bayerische Gemeindetag stellt hierzu das Muster »Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation« zur Verfügung, mit dem gewährleistet ist, dass der Adressat der elektronischen Post bzw. deren Absender klar identifiziert werden kann, und das darüber hinaus einige Hinweise zur Datensicherheit enthält.

Schriftliche oder elektronische Ladung

Unter einer wirksamen Ladung im Sinne von Art. 47 Abs. 2 GO ist der technische Vorgang des fristgemäßen Zusendens der schriftlichen Tagesordnung zu verstehen.[4] Nach den Geschäftsordnungsmustern ist nunmehr neben der schriftlichen auch eine elektronische Ladung der Gemeinderatsmitglieder zugelassen. Es scheint mittlerweile anerkannt zu sein, dass der Gemeinderat die Form der Ladung im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie selbst regeln kann und Art. 46 Abs. 2 Satz 2 GO dem nicht entgegensteht.[5] Im Geschäftsordnungsmuster werden bewusst die Begriffe »elektronische Form« oder »schriftliche Form« gemieden, um sich klar von dem Schriftformerfordernis nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und den dort enthaltenen Vorgaben zur Ersetzung der schriftlichen durch die elektronische Form (Art. 3 a Abs. 2 VwVfG) abzugrenzen.

Die elektronische Ladung kann durch E-Mail, De-Mail oder in verschlüsselter Form erfolgen. Dabei sind der Datenschutz und die Datensicherheit zu beachten. Allgemein gilt, dass die Tagesordnung nur als nicht veränderbares Dokument (also zum Beispiel nicht im Word-Format, sondern als pdf) zu versenden ist, um die Gefahr von Manipulationen zu verringern. Eine Übermittlung als einfache E-Mail kommt lediglich in Betracht, wenn die Tagesordnung keine in nichtöffentlicher Sitzung zu behandelnden, konkret zu benennenden Tagesordnungspunkte enthält. Werden dagegen auch nichtöffentliche Angelegenheiten in der Tagesordnung aufgeführt, scheidet ihre Übermittlung per E-Mail aus datenschutzrechtlichen Gründen aus. Denn die E-Mail gilt als Postkarte unter den elektronischen Versandarten, weil deren Inhalt offen und einfach lesbar verschickt wird. Ein Zugriff durch unbefugte Dritte ist daher leicht möglich. § 25 (Alternativen 1 und 2) Abs. 1 Satz 2 sieht daher – in Anlehnung an den Wortlaut des Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO – vor, dass Tagesordnungen, die auch nichtöffentliche Tagesordnungspunkte enthalten, durch De-Mail oder in verschlüsselter Form an die Gemeinderatsmitglieder versendet werden müssen.

Das De-Mail-Verfahren wurde als – so die Gesetzesbegründung – zuverlässige und sichere Alternative zur E-Mail durch das E-Government-Gesetz des Bundes eingeführt, ist im De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011[6] geregelt und wurde zwischenzeitlich bzw. wird künftig in eine Vielzahl von Gesetzen aufgenommen.[7] Die De-Mail ist wie die E-Mail ein elektronischer Postfach- und Versanddienst. Der Unterschied liegt darin, dass die Nachrichten von Dritten nicht eingesehen und manipuliert werden können.[8] Dies soll u.a. dadurch gewährleistet werden, dass jeder Anbieter eines De-Mail-Dienstes die Sicherheit des Verfahrens durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) prüfen und bescheinigen lassen muss. Die akkreditierten De-Mail-Dienstanbieter sind auf der Homepage des BSI[9] aufgelistet. Die Einrichtung der Adresse ist mit der Einrichtung einer privaten E-Mail-Adresse vergleichbar. Bei der Kostenpflicht unterscheiden die Anbieter in der Regel zwischen privaten (Gemeinderatsmitglied) und gewerblichen (wohl: Gemeinde) Nutzern. Die Preismodelle differieren je nach Anbieter und »Service-Paket«, wobei die De-Mail – soweit ersichtlich – generell kostengünstiger als ein normaler Brief ist. Ob sich das De-Mail-Verfahren in der Praxis tatsächlich durchsetzen wird, bleibt abzuwarten.

Als Alternative für den sicheren Versand einer Tagesordnung, die auch nichtöffentliche Angelegenheiten enthält, kommt neben der De-Mail auch eine Verschlüsselung der E-Mail bzw. der Tagesordnung als angehängtes Dokument in Betracht. Derzeit sind verschiedene Verschlüsselungstechniken erhältlich von kostenfrei abrufbaren Programmen bis zu kostenpflichtigen Service-Paketen, die sich zum Beispiel in ein Outlook-Programm integrieren lassen. Das einzelne Gemeinderatsmitglied kann dann über ein Passwort bzw. einen Code die Dokumente entschlüsseln. Ob ein Gemeinderat alternativ zur De-Mail auf Verschlüsselungen zurückgreift, dürfte sich vor allem danach entscheiden, wie technikaffin die Gemeinderatsmitglieder bzw. die zuständigen Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung sind. Die Anwendung von Verschlüsselungsverfahren ist in jedem Fall aufwendiger zu handhaben als das De-Mail-Verfahren und erscheint jedenfalls nach derzeitigem Stand der Technik überhaupt nur zweckmäßig, wenn gleichzeitig auch die Sitzungsunterlagen verschlüsselt übersandt werden (vgl. § 25 Alternative 2). In Kombination mit einem Ratsinformationssystem dürfte dies kaum praxisrelevant werden, hier dürfte es wohl in der Regel vorerst bei der schriftlichen Ladung bleiben. Ob künftig im Rahmen von Ratsinformationssystemen zusätzliche Funktionen angeboten werden, mit denen die Tagesordnungen den Gemeinderatsmitgliedern auf sicherem elektronischem Wege zugeleitet werden können, ist nicht absehbar. Dies gilt im Übrigen generell für die technische Entwicklung in diesem Bereich.

Mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden und damit im Geschäftsordnungsmuster nicht vorgesehen ist eine Ladung durch das Ratsinformationssystem selbst. So könnte man daran denken, die Tagesordnung im Ratsinformationssystem sicher zum Abruf einzustellen und jedes einzelne Gemeinderatsmitglied durch E-Mail oder SMS o.ä. davon in Kenntnis zu setzen. Das Gemeinderatsmitglied könnte dann nach dem Einloggen mit seinem Passwort in das Ratsinformationssystem auf die Tagesordnung zugreifen. Das Innenministerium hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass für eine wirksame Ladung der rechtssichere Zugang der Tagesordnung in den Empfängerbereich des Gemeinderatsmitglieds erforderlich ist. Bei der Einstellung der Tagesordnung in ein Ratsinformationssystem bestünde das Problem, dass sie jederzeit vom Absender – also seitens der Gemeindeverwaltung – verändert werden könnte, sodass nicht eindeu-

tig sei, in welcher Form die Ladung zurechenbar zugegangen ist. Zwar wäre der Nachweis des Zugangs über Veränderungs- und Abrufprotokolle grundsätzlich messbar, dies allerdings nur unter erheblichem technischem Aufwand. Wegen der gravierenden Folgen eines Ladungsmangels und aufgrund der Unsicherheiten mit Blick auf die Rechtsprechung des BayVGH[10] wurde daher im Geschäftsordnungsmuster auf diese Variante verzichtet.[11] Dies hindert allerdings nicht, die Tagesordnung zusätzlich ins Ratsinformationssystem einzustellen. Der (große) Anwendungsbereich der Ratsinformationssysteme umfasst daher (derzeit) insbesondere das »Management« der Sitzungsunterlagen und Niederschriften.

Zugang der elektronischen Ladung

Für den Zugang einer elektronischen Ladung gelten die Regelung des § 130 BGB analog und die hierzu ergangene Rechtsprechung.[12] § 25 (Alternativen 1 und 2) Abs. 2 Satz 1 hat insoweit lediglich klarstellenden Charakter. »Üblicherweise mit der Kenntnisnahme zu rechnen« ist, wenn das Gemeinderatsmitglied von der E-Mail unter gewöhnlichen Umständen Kenntnis nehmen konnte. Bei Eingang der Ladung und Tagesordnung um 21 Uhr dürfte dies am selben Tag nicht mehr der Fall sein, sodass der Zugang am nächsten Tag erfolgt. Der Zugang am gleichen Tag dürfte aber – unter Berücksichtigung des Umstands, dass das ehrenamtliche und gegebenenfalls berufstätige Gemeinderatsmitglied tagsüber möglicherweise sein privates elektronisches Postfach nicht einsehen kann – bei Versand bzw. Eingang um 18 Uhr vorliegen. Die Rechtsprechung geht dabei davon aus, dass der Empfänger jeden Tag den Eingang seines elektronischen Postfachs prüft. Hier gilt nichts anderes als beim »normalen« Briefkasten. Ein entsprechender Hinweis wurde in das Muster »Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation« aufgenommen.

Für den Nachweis des Zugangs einer De-Mail lässt § 25 (Alternativen 1 und 2) Abs. 2 Satz 2 in Abweichung von Art. 6 Abs. 3 VwZVG eine Empfangsbestätigung genügen, mit der der Eingang der Nachricht im De-Mail-Postfach des Empfängers bestätigt wird. Es ist also nicht erforderlich, dass sich das einzelne Gemeinderatsmitglied tatsächlich an seinem De-Mail-Konto angemeldet und die Ladung nebst Tagesordnung zur Kenntnis genommen hat. Die Tagesordnung ist bereits unabhängig davon in den Machtbereich des Empfängers gelangt.

Elektronische Bereitstellung der Sitzungsunterlagen

Die Geschäftsordnungsmuster enthalten wie bisher die Empfehlung, der Tagesordnung weitere Unterlagen, insbesondere Beschlussvorlagen, beizufügen, um einerseits dem Informationsbedürfnis der Gemeinderatsmitglieder Rechnung zu tragen und andererseits einen effektiven Sitzungsverlauf zu gewährleisten. Neu ist, dass die weiteren Unterlagen nach § 25 (Alternativen 1 und 2) Abs. 3 auch ausschließlich elektronisch zur Verfügung gestellt werden können.

Hier liegt der große Anwendungsbereich der sogenannten Ratsinformationssysteme. Vereinfacht gesagt handelt es sich dabei um ein Portal, auf dem die Dokumente mit bestimmten Zugriffsrechten (zum Beispiel Veränderbarkeit, Speicherbarkeit, Ausdruck) abgelegt und auf das ein bestimmter Personenkreis aus der Gemeindeverwaltung und die Gemeinderatsmitglieder mit einem individuellen Passwort zugreifen können. Ein unbefugter Zugriff durch Dritte ist damit ausgeschlossen. Die Ausgestaltung und die Funktionen solcher Systeme im Hinblick auf den Sitzungsdienst und die digitale Gremienarbeit sind vielschichtig. Es ist anzuraten, sich von verschiedenen Anbietern deren System vorführen zu lassen und an die Bedürfnisse der Gemeindeverwaltung und der Gemeinderatsmitglieder angepasste Angebote einzuholen. Dabei sollte insbesondere auch der Aspekt der Datensicherheit thematisiert werden, an die je nach Ausgestaltung des Systems und Ausstattung der Gemeinderatsmitglieder ganz unterschiedliche Anforderungen gestellt werden müssen. Eine Hilfestellung bietet hier unter Umständen auch das vom Bayerischen Gemeindetag fortentwickelte Muster »Datenschutzbelehrung Ratsinformationssystem«, das die wesentlichen datenschutzrechtlich relevanten Themen anreißt. Das Muster geht auf eine in der Großen Kreisstadt Donauwörth zur Anwendung kommende Belehrung zurück, hat sich in der Praxis bewährt und ist zur Verwendung zu empfehlen, vor allem auch im Hinblick auf die besonderen Anforderungen, die mit der Technisierung an die Verschwiegenheitspflicht gestellt werden (vgl. § 4 Abs. 1). Daneben sollte berücksichtigt werden, dass ein Ratsinformationssystem auch dazu dient, den Sitzungsdienst der Gemeindeverwaltung effektiver zu gestalten. Dieses Ziel wird man nur erreichen können, wenn die zuständigen Mitarbeiter motiviert sind, sich mit der Technik auseinander zu setzen und die Gelegenheit haben, sich zum Beispiel im Rahmen von Schulungen damit vertraut zu machen. Der Nutzen eines solchen Systems dürfte umso größer sein, je mehr seiner Funktionen in der praktischen Arbeit auch tatsächlich angewandt werden.

Auch Sitzungsunterlagen zu nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten können im Ratsinformationssystem zum Abruf bereitgestellt werden. Unbefugte Zugriffe hierauf dürften durch den technischen Schutz des Portals und den passwortgeschützten Zugang ausgeschlossen sein. Nach den Ausführungen des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz ist das Einstellen nur solcher Unterlagen zu unterlassen, die wegen ihrer Vertraulichkeit (je nach Einzelfall Personalangelegenheiten, Entscheidungen über Erlass oder Stundung) – wenn überhaupt – lediglich als Tischvorlage für die Dauer der Sitzung zur Verfügung gestellt werden sollten.[13]

Für die Gemeinden, die wegen der damit verbundenen Kosten (noch) kein Ratsinformationssystem anschaffen, aber dennoch die Gremienarbeit digitalisieren wollen, sieht § 25 einen alternativen Formulierungsvorschlag (Alternative 2) vor, nach dem die Sitzungsunterlagen den Gemeinderatsmitgliedern nicht in einem Ratsinformationssystem zum Abruf bereitgestellt werden, sondern ihre elektronische Übermittlung unmittelbar an die Gemeinderatsmitglieder per E-Mail, De-Mail oder in verschlüsselter Form erfolgt. Dabei sind grundsätzlich die gleichen Anforderungen an die Belange des Datenschutzes und der Datensicherheit zu stellen wie beim elektronischen Versand der Tagesordnung, d.h. die Sitzungsunterlagen sind als nicht veränderbare Dokumente zu versenden. Ein Unterschied zur Tagesordnung besteht allerdings im Hinblick auf die Schutzbedürftigkeit der enthaltenen Daten und damit die zu wählende Versandart: Während die Tagesordnung zu öffentlichen Sitzungen mangels geheimhaltungsbedürftiger Daten per E-Mail versandt und veröffentlicht werden kann, stellen Sitzungsunterlagen generell – also zu öffent-

lichen und nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten – verwaltungsinterne Ausarbeitungen dar, die in erster Linie zur Sitzungsvorbereitung für Gemeinderatsmitglieder und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Um den Informationsgehalt zu steigern, werden dort oftmals Hintergrundinformationen gegeben und personenbezogene Daten aufgeführt. Ist dies der Fall, müssen auch Sitzungsunterlagen zu öffentlich zu behandelnden Tagesordnungspunkten stets per De-Mail oder in verschlüsselter Form übermittelt werden. Selbstverständlich gilt dies erst recht für Sitzungsunterlagen zu nichtöffentlichen Tagesordnungspunkten. Vertrauliche Unterlagen sollten von vornherein – wenn überhaupt – nur als Tischvorlage für die Dauer der Sitzung zur Verfügung gestellt werden. Zwar wäre es durchaus denkbar, die Sitzungsunterlagen von vornherein anonym und ohne geheimhaltungsbedürftige Passagen zu formulieren, sodass sie durch einfache E-Mail versandt werden können. Dies dürfte allerdings zulasten ihres Umfangs und Informationsgehalts gehen. Das Ziel, mit der Formulierung von Sitzungsunterlagen eine effektive Sitzungsvorbereitung durch die Gemeinderatsmitglieder zu gewährleisten, würde dadurch beeinträchtigt. Zur De-Mail und Verschlüsselung vgl. im Übrigen die Ausführungen zur elektronischen Ladung.

Die Form der Bereitstellung der weiteren Unterlagen ist mit dem Gemeinderatsmitglied zu vereinbaren. Ziel der Neuregelungen ist eine Entwicklung hin zum papierlosen Sitzungsdienst. Hat ein Gemeinderatsmitglied den Zugang für die elektronische Kommunikation eröffnet, werden die Sitzungsunterlagen grundsätzlich nur elektronisch bereitgestellt (vgl. § 25 [Alternativen 1 und 2] Abs. 3 Satz 3).

Sitzungsunterlagen im Internet?

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Bayerische Staatsministerium des Innern haben davon abgeraten, Sitzungsunterlagen im Internet zu veröffentlichen. Zwar sei eine solche Veröffentlichung grundsätzlich denkbar, wenn sowohl der erste Bürgermeister als auch der Gemeinderat dieser zugestimmt haben und in den Sitzungsunterlagen nur Tatsachen enthalten sind, die entweder offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen, was eine individuelle Prüfung der Veröffentlichungsfähigkeit und ggf. eine Abänderung durch Kürzen oder Schwärzen erforderlich mache. Eine solche »Bereinigung« der Sitzungsunterlagen sei aber mit einem hohen Verwaltungsaufwand und einem nicht unerheblichen Risiko der Veröffentlichung geheimhaltungsbedürftiger Daten »aus Versehen« verbunden. Im Übrigen wird auf die Gefahr hingewiesen, dass die Veröffentlichung der Sitzungsunterlagen vor der Sitzung zu einer Beeinträchtigung der freien und ungezwungenen Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat führen könne, wenn »die öffentliche Meinung bereits in hohem Maße durch die Medien detailliert festgelegt« werde.[14]

Aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags ist dem uneingeschränkt zuzustimmen. Der Arbeitskreis hat daher auch davon abgesehen, in die Geschäftsordnungsmuster eine diesbezügliche Regelung aufzunehmen.

Schriftliche oder elektronische Anträge

In Anlehnung an § 25 enthält das Geschäftsordnungsmuster in § 26 zwei Alternativen in Bezug auf die Frage, wie Anträge der Gemeinderatsmitglieder, die in einer Sitzung behandelt werden sollen, eingereicht werden können. Hat sich der Gemeinderat für die Möglichkeiten einer elektronischen Ladung bzw. elektronischen Bereitstellung von Sitzungsunterlagen entschieden, ist es naheliegend, dass solche Anträge ebenfalls elektronisch gestellt werden können (§ 26 Alternative 2, Abs. 1 Sätze 1 und 2).

Auch die Gemeinderatsmitglieder haben bei der Übermittlung ihrer Anträge die Belange der Geheimhaltung und des Datenschutzes zu beachten. Hier gilt nichts anderes als bei der Versendung von Tagesordnungen oder von Sitzungsunterlagen durch die Gemeindeverwaltung. Enthalten die Anträge schutzbedürftige (zum Beispiel personenbezogene oder in nichtöffentlicher Sitzung zu behandelnde) Ausführungen, sind sie durch De-Mail oder in verschlüsselter Form zu übermitteln. Selbstverständlich kann die Formulierung an die konkret bestehenden technischen Möglichkeiten angepasst werden. Verfügt die Gemeinde zum Beispiel über ein Ratsinformationssystem oder eine Webanwendung, das/die Antragsformulare für Gemeinderatsmitglieder »online« zum Ausfüllen bereitstellt, die dann über eine geschützte Leitung oder verschlüsselt versandt und durch die Verwaltung direkt in ein Sitzungsdienstverfahren importiert werden, kann dieses Antragsverfahren in § 26 entsprechend geregelt werden. Ein solches »Online-Verfahren« dürfte aber ohnehin bereits unter die Alternative »in verschlüsselter Form« zu subsumieren sein.

Um die elektronischen Anträge eindeutig einem bestimmten Gemeinderatsmitglied zuordnen zu können, wird empfohlen, die Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation gemäß § 4 Abs. 2 und auf Grundlage des vom Bayerischen Gemeindetag hierfür entwickelten Musters zu regeln. Die Antragstellung ist dann zum Beispiel ausschließlich unter der vom Gemeinderatsmitglied angegebenen E-Mail- bzw. De-Mail-Adresse zulässig.

Elektronische Bereitstellung der Niederschriften

Nach § 35 Abs. 3 können den Gemeinderatsmitgliedern Niederschriften über öffentliche Sitzungen auch elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Dies soll allerdings nicht für Niederschriften früherer Wahlzeiten gelten (vgl. § 35 Abs. 4). Die elektronische Bereitstellung erfolgt entweder über das Ratsinformationssystem oder, soweit ein solches nicht vorhanden ist, per E-Mail bzw. – wenn wie in der Praxis verbreitet in einer protokollartigen Darstellung des Sitzungsverlaufs schutzwürdige Daten enthalten sind – per De-Mail oder in verschlüsselter Form. Insoweit sei auf die Ausführungen zur elektronischen Bereitstellung der Sitzungsunterlagen Bezug genommen. Ein E-Mail-Versand dürfte unproblematisch sein, soweit sich die Niederschrift auf den in Art. 54 Abs. 1 GO geregelten Mindestinhalt beschränkt. Selbstverständlich sind die Niederschriften nur in nicht veränderbarer Form (zum Beispiel im pdf-Format) zur Verfügung zu stellen.

Zu beachten ist, dass eine elektronische Bereitstellung nur für Niederschriften über öffentliche Sitzung zulässig ist. Dies gilt wohl auch beim Einsatz von Ratsinformationssystemen. Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz hat sich hierzu in seinem 25. Tätigkeitsbericht 2012[15] dahingehend geäußert, dass selbst bei Ratsinformationssystemen, die gegen unbefugten Zugriff Dritter geschützt sind und bei denen technisch ein Ausdruck der am Bildschirm aufgerufenen Unterlagen unterbunden werden

kann, die Möglichkeit bestehe, dass die am Bildschirm sichtbare Niederschrift (über nichtöffentliche Sitzungen) abfotografiert oder ein Screenshot angefertigt werden könne. Dies komme der Erteilung einer Abschrift über nichtöffentliche Sitzungen gleich, die aber nach Art. 54 Abs. 3 Satz 1 GO nicht zulässig sei. Diese Rechtsauffassung hat der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz auf Nachfrage des Bayerischen Gemeindetags nochmals ausdrücklich bekräftigt. Es ist zwar durchaus diskussionswürdig, ob die Erteilung einer Abschrift mit der (missbräuchlichen) Fertigung eines Screenshots verglichen werden kann. Aus Gründen der Rechtssicherheit wurde aber auf eine von der Auffassung des Datenschutzbeauftragten abweichende Regelung in den Geschäftsordnungsmustern verzichtet. Danach können also neben den Niederschriften über öffentliche Sitzungen nur Beschlüsse (nicht: die gesamte Niederschrift, vgl. Art. 52 Abs. 3 GO), die in nichtöffentlicher Sitzung gefasst wurden und für die die Geheimhaltungsgründe weggefallen sind, elektronisch bereitgestellt werden.

Veröffentlichung von Niederschriften im Internet?

Die Veröffentlichung von Niederschriften über öffentliche Sitzungen im Internet erscheint grundsätzlich zulässig, wenn lediglich der Mindestinhalt nach Art. 54 Abs. 1 GO enthalten ist. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat allerdings zu Bedenken gegeben, dass selbst dann weltweit Anwesenheitsprofile einzelner Gemeinderatsmitglieder angefertigt und aus den behandelten Tagesordnungspunkten unter Umständen personenbezogene Angaben zu Antragstellern, Eingabeführern etc. gesammelt bzw. ausgewertet werden könnten. Zudem sei nicht auszuschließen, dass die auf dem Internet-Server gespeicherten Daten von Dritten verändert werden.[16] Dies gilt es, bei der Entscheidung hierüber zu berücksichtigen. Das Geschäftsordnungsmuster verzichtet auf eine ausdrückliche Bestimmung hierzu, zumal Internetveröffentlichungen keine zwingend in der Geschäftsordnung des Gemeinderats zu regelnden Fragen darstellen.

Eine Veröffentlichung von Niederschriften über nichtöffentliche Sitzungen ist wegen entgegenstehender Geheimhaltungsinteressen nicht zulässig (vgl. auch Art. 54 Abs. 3 Satz 2 GO).

Allgemeine Regelungen zum Umgang mit Dokumenten und elektronischen Medien

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich wird, sind im Umgang mit elektronischen Dokumenten besondere Anforderungen zu beachten, um den Vorgaben des Datenschutzes und der Datensicherheit Rechnung zu tragen. Dies gilt auch in Bezug auf die Verschwiegenheits- und Sorgfaltspflicht der Gemeinderatsmitglieder nach Art. 20 GO. Werden Tagesordnungen oder Sitzungsunterlagen auf einem Empfangsgerät, zum Beispiel einem PC, Notebook oder Tablet-Computer gespeichert, sind die dort gespeicherten schutzwürdigen Daten gegen den Zugriff unbefugter Dritter zu schützen. Dabei ist nicht nur an den Schutz durch Antivirenprogramme o.ä. vor «Angriffen von außen« zu denken, sondern insbesondere auch an die Einrichtung verschiedener Benutzerkennungen mit getrennten Dateizugriffsrechten, wenn das Empfangsgerät auch von anderen Personen, und seien es Familienangehörige, genutzt wird. Selbstverständlich sind auch die Ausdrucke elektronischer Dokumente gegen den Zugriff unbefugter Dritter zu schützen. Hier gilt nichts anderes als bei schriftlichen Sitzungsunterlagen. Will das Gemeinderatsmitglied schutzwürdige personenbezogene oder geheimhaltungsbedürftige Daten an befugte Dritte weiterleiten, ist auf die Datensicherheit zu achten. Mit diesen und weiteren Fragestellungen wird sich jedes Gemeinderatsmitglied auseinandersetzen müssen, das den Zugang für die elektronische Kommunikation zur Ausübung des Mandats eröffnet. Vor diesem Hintergrund hat der Arbeitskreis es für sinnvoll erachtet, in § 4 Abs. 1 der Geschäftsordnungsmuster einen Hinweis auf diese – im Übrigen nicht neuen, sondern lediglich in anderem Kleid erscheinenden – Verpflichtungen aufzunehmen. Hilfestellungen für Gemeinderatsmitglieder, wie Empfangsgeräte und elektronische Dokumente geschützt werden können, finden sich in den Mustern »Zugangseröffnung für die elektronische Kommunikation« und »Datenschutzbelehrung Ratsinformationssystem« (Nrn. 4. bis 8.).

»Der Verschwiegenheitspflicht unterfallende Dokumente« sind alle den Gemeinderatsmitgliedern bei ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Dokumente im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GO. Die Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 3, wonach diese Dokumente zurückzugeben oder datenschutzkonform zu vernichten sind, sobald sie für die Tätigkeit als Gemeinderatsmitglied nicht mehr benötigt werden, geht auf Art. 20 Abs. 2 Sätze 3 und 4 GO und eine Empfehlung des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz zurück. Soll zum Beispiel das für die Gremienarbeit benutzte private Empfangsgerät an Dritte veräußert werden, ist gegebenenfalls an die Löschung der Festplatte zu denken, auf der sich schutzwürdige Daten befinden.

Die im Rahmen der Mandatsausübung anfallenden Kosten für den Umgang mit elektronischen Dokumenten (zum Beispiel Anschaffung eines PC, Notebook, Tablet-Computers oder von Virensoftware; Fertigung von Ausdrucken u.a.) werden in der Praxis oftmals durch eine monatliche »IT-Pauschale« für die Gemeinderatsmitglieder abgegolten.

Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis zum Umgang mit elektronischen Medien während der Gemeinderatssitzungen wird zudem die Aufnahme einer Verpflichtung in Form einer Selbstbeschränkung des Gemeinderats in die Geschäftsordnung empfohlen. § 4 Abs. 3 Satz 1 enthält hierzu den Formulierungsvorschlag, dass die Nutzung elektronischer Medien während der Sitzungen nur erfolgen darf, soweit durch sie eine aktive Sitzungsteilnahme nicht gefährdet und der Sitzungsverlauf nicht gestört wird. Die in der Sitzung anwesenden Gemeinderatsmitglieder sollten sich weniger auf das »surfen« und »twittern« als vielmehr auf die Sacharbeit im Gremium konzentrieren.

Der ausdrückliche Hinweis in § 4 Abs. 3 Satz 2, dass auch bei Ton- und Bildaufnahmen durch Gemeinderatsmitglieder während der Sitzung zuvor die Zustimmung des Vorsitzenden und des Gemeinderats einzuholen ist und sie auf Verlangen eines einzelnen Mitglieds hinsichtlich seiner Person zu unterlassen sind, geht (leider) ebenfalls auf Erfahrungen in der Praxis zurück. Hier gilt nichts anderes als für Ton- und Bildaufnahmen durch die Presse oder das Fernsehen. Das Fertigen von Ton- und Bildaufnahmen von Gemeindebediensteten und sonstigen Sitzungsteilnehmern ist im Übrigen nur mit deren Einwilligung zulässig (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 4); diese Einwilligung muss ausdrücklich erteilt werden.

2. Exkurs: Live-Übertragungen von Gemeinderatssitzungen

Aufgrund der in der Beratungspraxis zunehmenden Anfragen wurde im Rahmen der Überarbeitung der Geschäftsordnungsmuster auch das Thema Live-Übertragungen von Gemeinderatssitzungen erörtert. Der Bayerische Gemeindetag hat sich bewusst dagegen entschieden, in seinen Geschäftsordnungsmustern eine ausdrückliche Regelung hierzu aufzunehmen, und rät aus verschiedenen Gründen hiervon ab.

Aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht ist zunächst klarzustellen, dass Art. 52 Abs. 2 GO lediglich die sog. »Saalöffentlichkeit« gewährleistet. Jeder Interessierte hat danach die Möglichkeit und das Recht, in der öffentlichen Gemeinderatssitzung anwesend zu sein und sich unmittelbar zu informieren. Dagegen folgt aus Art. 52 Abs. 2 GO kein Anspruch auf »Transparenz« durch Herstellung der sog. »Medienöffentlichkeit«, auch wenn in diesem Zusammenhang oftmals argumentiert wird, dass die Bürgerinnen und Bürger dann bequem von zu Hause aus die Beratungen des Gemeinderats verfolgen könnten und dies einer zeitgemäßen Interpretation des »Öffentlichkeitsgrundsatzes« entspräche.[17] Zur datenschutzrechtlichen Beurteilung von Live-Übertragungen öffentlicher Sitzungen im Internet hat sich der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz bereits mehrfach geäußert. Unter Hinweis auf die Tatsache, dass bei einer Live-Übertragung im Internet Bild und Ton weltweit von einer unbegrenzten Zahl von Personen abgerufen, aufgezeichnet, ggf. sogar verändert und ausgewertet werden können, fordert dieser zwingend eine Einwilligung der betroffenen Personen. Diese Einwilligung müsse ohne Entscheidungsdruck eingeholt und der betreffenden Person aufgrund der Tragweite der Entscheidung eine angemessene Überlegungsfrist eingeräumt werden. Folglich sei der Zuhörerbereich von einer Übertragung generell auszunehmen, da eine entsprechende Frage in den Zuhörerraum vor Beginn der Sitzung diesen Anforderungen an eine datenschutzrechtliche Einwilligung nicht gerecht werden könne.[18]

Die Bestimmungen in § 21 Abs. 2 Sätze 3 und 4 genügen diesen Anforderungen erkennbar nicht. Zum einen sieht Satz 3 lediglich ein Widerspruchsrecht (nicht: Einholung einer Einwilligung) des einzelnen Gemeinderatsmitglieds vor, zum anderen ist der vom Datenschutzbeauftragten geforderte Ausschluss des Zuhörerbereichs nicht klar formuliert.

Eine Live-Übertragung von Gemeinderatssitzungen wird aus folgenden – teilweise auch vom Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz[19] angestellten – Erwägungen nicht empfohlen:

- Der Gemeinderat ist ein aus ehrenamtlichen Mitgliedern bestehendes Gremium, kein mit hauptberuflichen Politikern besetztes Parlament. Er trifft lokal bedeutsame Sachentscheidungen. Ein Erfordernis für eine weltweite Übertragung von Sitzungen wird nicht gesehen;
- interessierte Bürgerinnen und Bürger können öffentliche Gemeinderatssitzungen im Sitzungssaal mitverfolgen und/oder die Niederschriften hierzu einsehen;
- es steht zu befürchten, dass durch das Bewusstsein einer weltweiten Übertragung der Wortbeiträge die Diskussionskultur und letztlich die Funktionsfähigkeit des Gremiums beeinträchtigt wird;
- die Einholung einer Einwilligung der einzelnen Gemeinderatsmitglieder ohne Entscheidungsdruck dürfte in der Praxis nur schwer möglich sein, zumal die Entscheidung hierzu in öffentlicher Sitzung (mit entsprechender Medienberichterstattung) zu treffen ist;
- der Ausschluss des Zuhörerbereichs im Rahmen der Live-Übertragung dürfte schon aufgrund des baulichen Zuschnitts vieler Sitzungssäle schwerlich oder nur mit großem Aufwand zu bewerkstelligen sein;
- der Kosten-Nutzen-Aufwand ist fragwürdig. Dem Vernehmen nach fallen in einer kreisfreien Stadt mittlerer Größe für die Live-Übertragungen jährliche Kosten in Höhe von 15.000 € an. Die Zahl der Nutzer sei von anfänglich mehreren Hundert auf zwischenzeitlich zwischen 30 und 50 pro Sitzung gefallen. Wie viele dieser Nutzer dabei der Stadtverwaltung selbst zuzuordnen sind, ist nicht bekannt.

Entscheidet sich ein Gemeinderat dennoch für eine Live-Übertragung seiner öffentlichen Sitzungen im Internet, ist dringend die Aufnahme einer eindeutigen Regelung in die Geschäftsordnung zu empfehlen, wonach eine solche Übertragung nur mit vorheriger ausdrücklicher Einwilligung jedes einzelnen Sitzungsteilnehmers zulässig und der Zuhörerbereich insgesamt von der Übertragung auszunehmen ist.

3. Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters

Bewirtschaftungsbefugnis

Nach der Rechtsprechung steht dem Gemeinderat ein relativ weiter Spielraum zu, den Rahmen der Bewirtschaftungsbefugnis des ersten Bürgermeisters zu bestimmen.[20] Die Geschäftsordnungsmuster 2008 schlugen hierzu einen Betrag von 2,50 Euro je Einwohner vor. Aufgrund der seitdem stattgefundenen Preissteigerungen empfiehlt der Bayerische Gemeindetag eine moderate Anhebung der Bewirtschaftungsmittel auf zwischen 3 und 4 Euro je Einwohner, abhängig von der Größe der Gemeinde. Grund hierfür sind neben der allgemeinen Teuerungsrate insbesondere die Preissteigerungen im Baugewerbe – allein in Bezug auf die 2013 neu in Kraft getretene HOAI ist von einer Teuerungsrate zwischen 17 bis 20% die Rede – und bei Rechtsstreiten – der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft geht von einer Zunahme des Schadensbedarfs um 16,1% aus. Im Übrigen entspricht dies der den Geschäftsordnungsmustern zugrunde liegenden Konzeption, dem Gemeinderat die Kompetenzen für wichtige Grundsatzentscheidungen zuzuweisen und dem ersten Bürgermeister bzw. der Gemeindeverwaltung die Zuständigkeit für laufende Angelegenheiten und die konkrete Umsetzung der Grundsatzentscheidungen des Gemeinderats zu übertragen.[21] Die konkrete Ausgestaltung obliegt freilich jeder Gemeinde selbst. Wie der Blick in verschiedene Geschäftsordnungen zeigt, scheint man sich dabei oftmals eher an in den Geschäftsordnungen der vergangenen Wahlperiode enthaltenen Beträgen zu orientieren. Die begründete Empfehlung einer Anhebung der Bewirtschaftungsmittel sollte dabei »beherzigt« werden.

Nachträge zu Verträgen und Rechtsgeschäften

Nach dem neu in das Geschäftsordnungsmuster aufgenommenen § 13 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. e soll der erste Bürgermeister nunmehr in gewissen Grenzen

zu Nachträgen zu Verträgen und Rechtsgeschäften befugt sein. In der Praxis werden gerade bei Bauaufträgen bisweilen solche Nachträge insbesondere wegen zusätzlich zu erbringender – bei Vertragsschluss nicht absehbarer – Leistungen erforderlich. Übersteigt die Summe aus dem ursprünglich vereinbarten Entgelt und dem Entgelt für die weiteren Leistungen die Höhe der in der Geschäftsordnung festgelegten Bewirtschaftungsmittel des ersten Bürgermeisters, wäre für den Vertragsabschluss über den Nachtrag ein Beschluss des Gemeinderats erforderlich. Der Gemeinderat müsste sich dann im Nachhinein unter Umständen mit dem gesamten Vertragswerk auseinandersetzen. Hierüber soll der erste Bürgermeister in vom Gemeinderat festzulegenden Grenzen entscheiden können. Als Grenze schlagen die Geschäftsmuster 10 % der ursprünglichen Auftragssumme pro Nachtrag, insgesamt aber nicht mehr als 50 % der dem ersten Bürgermeister allgemein zustehenden Bewirtschaftungsmittel vor.

Personalangelegenheiten

Die Regelungen zur Kompetenzabgrenzung zwischen erstem Bürgermeister (§ 13 Abs. 1 Nrn. 5 und 6), Gemeinderat (§ 2 Nrn. 18 und 19) und gegebenenfalls einem beschließenden Ausschuss (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. b) entsprechen der mit »Gesetz zur Anpassung von Gesetzen an das Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern« vom 20. Dezember 2011[22] in Art. 43 Abs. 1 und 2 GO erfolgten Abgrenzung der personalrechtlichen Zuständigkeiten des ersten Bürgermeisters und des Gemeinderats.

Die Entscheidung über Altersteilzeit der Beamten und Arbeitnehmer soll allerdings unabhängig von deren Besoldungsgruppe oder Eingruppierung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung zum Beispiel für den Stellenplan der Gemeinde und der möglichen finanziellen Auswirkungen weiterhin dem Gemeinderat obliegen (§ 2 Nr. 20).

4. Stellvertreterregelung für Ausschussmitglieder

In § 7 Abs. 2 des Geschäftsordnungsmusters für größere Gemeinden und Städte – in dem für kleinere Gemeinden wurde generell auf Regelungen zu den Ausschüssen verzichtet – sind neuerdings zwei Varianten für die Bestellung der Stellvertreter von Ausschussmitgliedern vorgesehen. Die erste Alternative entspricht der Regelung im Geschäftsordnungsmuster 2008, nach der jede Fraktion für jedes ihrer Ausschussmitglieder einen oder nacheinander zwei Stellvertreter namentlich benennt. Nach der zweiten Alternative kann jede Fraktion auch Stellvertreter in einer bestimmten Reihenfolge namentlich bestellen; für das erste zu vertretende Ausschussmitglied rückt dann der in der Reihenfolge erstgenannte Vertreter nach, für das zweite zu vertretende Ausschussmitglied (oder im Falle der Verhinderung des erstgenannten Vertreters) der in der Reihenfolge zweitgenannte usw.

Beispiel:
Eine Gruppierung X hat drei Ausschussmitglieder in einem Ausschuss: A, B und C. Es wird für diesen Ausschuss die Stellvertreterreihenfolge D, E und F bestimmt. Ist von den ordentlichen Ausschussmitgliedern der Gruppierung eine Person verhindert, kommt stets zunächst D als Vertreter in den Ausschuss. Sind zwei Ausschussmitglieder verhindert, rücken D und E für die betreffende Sitzung nach. Sollte E keine Zeit haben, müsste dieser F informieren, der dann als Vertreter nachrückt.

Diese »Stellvertreterreihenfolge« ist für jeden einzelnen Ausschuss gesondert festzulegen. Es genügt also nicht, eine Liste pro Fraktion für alle Ausschüsse aufzustellen, dies würde dem Prinzip der persönlichen Ausschussbesetzung widersprechen.

Die Regelung hat insbesondere den Vorteil, dass der in der Reihenfolge erstgenannte Vertreter aufgrund der häufigeren Vertretung sehr gut in das Aufgabengebiet des betreffenden Ausschusses eingearbeitet ist. In einigen Gemeinden wurde diese Vorgehensweise bereits in der letzten Wahlperiode praktiziert und von den Gemeinderatsmitgliedern sehr positiv aufgenommen.

Zusammenfassend sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Geschäftsordnungsmuster Vorschläge sind, die von den Gemeinden im Einzelfall an die konkreten Gegebenheiten vor Ort anzupassen sind. Selbstverständlich sind in den Geschäftsordnungsmustern enthaltene, nicht zutreffende alternative Formulierungen zu streichen. Die Möglichkeit zur Abweichung findet dort ihre Grenze, wo gesetzliche Vorschriften zwingende Regelungen vorsehen oder von der Rechtsprechung entwickelte Rechtsgrundsätze zu beachten sind.

1 Vgl. Bek. vom 20.02.1990, AllMBl. S. 291.
2 Selbstverständlich auch der ersten Bürgermeisterin: Die gewählte männliche Form schließt die adäquate weibliche Form gleichberechtigt ein. Dies gilt auch für diesen Beitrag.
3 Vollständige und umfassende Erläuterungen der Geschäftsordnungsmuster finden sich im GeschäftsordnungsLINK Bayern, erschienen im Carl Link Kommunalverlag.
4 BayVGH vom 18.06.2008, 4 BV 07.211, Rn. 21, 22 (juris).
5 Vgl. Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, Art. 45 GO, Anm. 4; Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 45 GO, Rn. 11; Sebald, KommP BY 2008, 246.
6 BGBl. I S. 666. Vgl. auch die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 17/3630, S. 1, 18.
7 Vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 6 VwZVG sowie z.B. das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013, BGBl. I S. 3786.
8 Ausführlich dazu die »FAQs« zum E-Government-Gesetz des Bundes, abrufbar unter www.bmi.bund.de, Rubrik »IT und Netzpolitik«. Kritisiert wird allerdings, dass bei De-Mail keine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung erfolgt und damit eine Sicherheitslücke besteht.
9 www.bsi.bund.de.
10 Vgl. zuletzt BayVGH vom 04.10.2010, 4 CE 10.2403; vom 18.06.2008, 4 BV 07.211, beide juris.
11 Für die Zulässigkeit einer »elektronischen Ladung« durch Ratsinformationssysteme Grochtmann, BayVBl. 2013, 677.
12 Statt vieler OLG Düsseldorf vom 19.07.2011, I-24 Z 186/10 (juris); Palandt/Ellenberger, BGB, § 130 Rn. 7a, jeweils m.w.N.
13 Vgl. dazu den 22. Tätigkeitsbericht 2006 des Landesbeauftragten für den Datenschutz, Nr. 8.5, abrufbar unter www.datenschutz-bayern.de, Rubrik »Tätigkeitsberichte«, und dessen Schreiben vom 17.11.2010, Fundstelle 2011 Rn. 112.
14 Ausführlich dazu die Orientierungshilfe »Gestaltung des Internetauftritts« des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz, Ziff. 4.2.1.2; vgl. auch 24. Tätigkeitsbericht 2010, Ziff. 6.4, jeweils abrufbar unter www.datenschutz-bayern.de, Rubriken »Veröffentlichungen« bzw. »Tätigkeitsberichte«.
15 Ziff. 6.2, abrufbar unter www.datenschutz-bayern.de, Rubrik »Tätigkeitsberichte«.
16 Vgl. die Orientierungshilfe »Gestaltung des Internetauftritts« des Landesbeauftragten für den Datenschutz, Ziff. 4.2.1.1 (Fn. 14).
17 Dazu zuletzt VGH Kassel vom 31.10.2013, 8 C 127/13.N (juris).
18 Vgl. dazu ausführlich die Orientierungshilfe »Gestaltung des Internetauftritts« des Landesbeauftragten für den Datenschutz, Ziff. 4.2.2 (Fn. 14).
19 Vgl. SZ vom 27./28.04.2013.
20 BayVGH vom 16.02.2006, 4 N 05.779 (juris).
21 Zur Kompetenzverteilung in den Mustergeschäftsordnungen vgl. Keller, KommP BY 2008, 82.
22 GVBl. S. 689.

<Ar-261.1403-00002>