



DIE PRÄSIDENTIN DES
SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN
LANDTAGES

WISSENSCHAFTLICHER DIENST

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4049

Hybride Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane im Lichte des Konnexitätsprinzips

Abschluss der Arbeit: 9. Juli 2024

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

A. Skizzierung des Auftragsgegenstands

Gegenstand der Begutachtung ist ein Gesetzentwurf, der es Mitgliedern der Gemeindevertretung und des Kreistags ermöglichen soll, an Sitzungen in hybrider Form teilzunehmen.

Artikel 1 des vorgelegten Gesetzentwurfs sieht die Aufnahme eines § 35b in die Gemeindeordnung Schleswig-Holstein¹ (GO) vor, wonach Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter an den Sitzungen der Gemeindevertretung durch Zuschaltung mittels Ton- und Bildübertragung teilnehmen können.² Die Teilnahme an den Sitzungen in digitaler Form erfolgt dabei unter Beibehaltung sämtlicher mitgliedschaftlicher Rechte.³ Der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden soll die digitale Teilnahme an der Sitzung hingegen verwehrt bleiben,⁴ sodass im Ergebnis nur die Möglichkeit zur Durchführung hybrider und nicht vollständig digitaler Gemeinderatssitzungen anvisiert ist. Der Entwurf bestimmt, dass die Gemeinde in ihrem Verantwortungsbereich dafür Sorge zu tragen hat, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der hybriden Sitzung eingehalten werden.⁵ Insbesondere habe diese durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass sich die vor Ort anwesenden Mitglieder, die Öffentlichkeit sowie die digital zugeschalteten Mitglieder gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können.⁶ Letzteres bedeutet, dass die skizzierte Gesetzesänderung mit einem finanziellen Aufwand für die durch sie verpflichtete Gemeinde einhergeht: Diese hat eine Videokonferenz-Software zur audiovisuellen Zuschaltung und die erforderliche technische Ausstattung im Sitzungsraum (d.h. Mikrofon am Rednerpult, ein oder mehrere Kameras, Lautsprecher zur Audio-Übertragung, Mikrofone an den einzelnen Plätzen, Leinwand oder Whiteboard mit der Möglichkeit der Bildschirmübertragung⁷) bereitzustellen.

Artikel 2 des Gesetzentwurfs schlägt eine entsprechende Änderung der Kreisordnung Schleswig-Holstein⁸ (KrO) durch die Einführung eines § 30b vor, der Kreistagsabgeordneten die Möglichkeit zur Teilnahme an Sitzungen des Kreistags

¹ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. 2003, S. 57, zuletzt geändert durch Art. 64 LVO vom 27.10.2023, GVOBl. 2023, S. 514.

² § 35b Absatz 1 Satz 1 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

³ § 35b Absatz 1 Satz 3 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

⁴ § 35b Absatz 1 Satz 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

⁵ § 35 Absatz 1 Satz 1 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

⁶ § 35 Absatz 1 Satz 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

⁷ Vgl. Niedersächsischer LT, Drs. 18/10246, S. 6. Dem einzelnen Mitglied, das an der Sitzung mittels Videotechnik teilnehmen möchte, ist dagegen nach dem Gesetzentwurf die Verantwortung übertragen, ein geeignetes Endgerät zu beschaffen und sicherzustellen, dass am Ort der Online-Teilnahme eine hinreichend leistungsfähige und stabile Internetverbindung verfügbar ist.

⁸ Kreisordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. 2003, S. 94, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 14.07.2023, GVOBl. 2023, S. 308.

durch Zuschaltung mittels Ton- und Bildübertragung unter Wahrung ihrer mitgliedschaftlichen Rechte gibt.⁹ Normiert ist ebenfalls lediglich die Durchführung einer hybriden Sitzung, weil die oder der Vorsitzende von einer digitalen Teilnahme ausgeschlossen bleibt.¹⁰ Der Entwurf verpflichtet insoweit den Kreis in seinem Verantwortungsbereich dazu, die technischen Anforderungen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung sicherzustellen¹¹, sodass auch für die Kreise ein durch die Gesetzesänderung verursachter Kostenmehraufwand für die Bereitstellung der benötigten Soft- und Hardware zu prognostizieren ist.

Artikel 1 und Artikel 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs knüpfen die Pflicht zur Durchführung einer hybriden Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzung an den Wunsch eines einzelnen Mitglieds des kommunalen Vertretungsorgans. Sofern dieses einen entsprechenden Willen äußert, sieht der Entwurf eine Pflicht der Kommunen vor, die Sitzung auch in hybrider Form durchzuführen. Dem Vertretungsmitglied wird ein mit der Pflicht der Kommunen korrespondierender materiell-rechtlicher Anspruch auf Teilnahme an der Sitzung in hybrider Form eingeräumt. Die Einführung einer derartigen Regelung führt dazu, dass die Kommunen unmittelbar Vorkehrungen für den Fall treffen müssen, dass ein Mitglied sein Recht auf Durchführung der Sitzung in hybrider Form tatsächlich ausübt. Schließlich müssen die Kommunen gewährleisten, dass sie die in ihren Verantwortungsbereich fallenden technischen Voraussetzungen erfüllen und den datenschutzrechtlichen Bestimmungen genügen. Der Gesetzentwurf führt folglich zu einem finanziellen Mehraufwand der Kommunen.

Zu untersuchen ist, ob der Gesetzentwurf Konnexität im Sinne des Art. 57 Absatz 2 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung¹² (LV) auslöst und der Landesgesetzgeber bei Verabschiedung des Gesetzes mithin zur Schaffung eines finanziellen Ausgleichs für die Kommunen verpflichtet wäre.

⁹ § 30b Absatz 1 Satz 1 und 3 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

¹⁰ § 30b Absatz 1 Satz 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

¹¹ § 30b Absatz 2 Satz 1 und 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs.

¹² Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 02.12.2014, GVOBl. 2014, S. 344, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.04.2021, GVOBl. 2021, S. 438.

B. Hybride Sitzungen im Lichte des Konnexitätsprinzips

I. Prüfungsmaßstab: Das Konnexitätsprinzip

Der Grundsatz der Konnexität wird in der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung durch Art. 57 Absatz 2 in einer strikten Form¹³ gewährleistet. Werden danach die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen, der neben den in Art. 57 Absatz 1 LV verankerten kommunalen Finanzausgleich tritt.

Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist die Erhaltung der finanziellen Grundlagen der Kommunen für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung.¹⁴ Ferner erfüllt es eine Warn- und Präventivfunktion, indem es das Land dazu anhält, politisch Erwünschtes nach der tatsächlichen finanziellen Leistbarkeit für die Kommunen zu überprüfen.¹⁵ Darüber hinaus dient es der Transparenz, weil es die zu erwartenden Kosten einer übertragenen Aufgabe offenlegt.¹⁶

II. Begutachtung des Gesetzentwurfs

Es ist zu prüfen, ob der Gesetzentwurf, der eine unbedingte Pflicht der Kommunen zur Ermöglichung hybrider Sitzungen in der durch das Landesgesetz vorgegebenen

¹³ BVerfG, Beschluss vom 07.05.2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, zitiert nach juris, Rn. 115; Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 57 Rn. 28.

¹⁴ LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach juris, Rn. 58; LVerfG SH, Urteil vom 14.09.2020 – LVerfG 3/19, zitiert nach juris, Rn. 107; Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 57 Rn. 28; Kemmler, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen, DÖV 2008, 983 (983); Leisner-Egensperger, Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, NVwZ 2021, 1487 (1488); Schoch, Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Wandel der Rechtsprechung, DVBl 2016, 1007 (1009).

¹⁵ LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach juris, Rn. 58; LVerfG SH, Urteil vom 14.09.2020 – LVerfG 3/19, zitiert nach juris, Rn. 123; Kemmler, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen, DÖV 2008, 983 (983); Leisner-Egensperger, Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, NVwZ 2021, 1487 (1488); Schoch, Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Wandel der Rechtsprechung, DVBl 2016, 1007 (1009).

¹⁶ Kemmler, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen, DÖV 2008, 983 (983); Macht/Scharrer, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, DVBl 2008, 1150 (1156).

Form vorsieht, eine Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben im Sinne des Art. 57 Absatz 2 LV beinhaltet.

Während eine Verpflichtung der Kommunen durch Gesetz unzweifelhaft vorliegt, ist fraglich, inwieweit die Ermöglichung zur Durchführung hybrider Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzungen eine Aufgabenübertragung im Sinne des Konnexitätsprinzips darstellt.

Unter den Begriff der öffentlichen Aufgabe im Sinne des Art. 57 Absatz 2 LV fallen sowohl Weisungsaufgaben als auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Der Begriff erfasst auch Teilaufgaben, Vollzugsaufgaben und die Festsetzung kostenträchtiger Standards.¹⁷

1. Durchführung hybrider Sitzungen keine konnexitätsauslösende Aufgabe

Eine Anwendung des Konnexitätsprinzips scheidet aus, wenn es sich bei der Durchführung hybrider Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzungen um eine Organisationsaufgabe handelt.

a) Differenzierung zwischen Sachaufgaben und Organisationsaufgaben

Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs handelt es sich bei reinen Organisations- bzw. Existenzaufgaben nicht um öffentliche Aufgaben im Sinne des Konnexitätsprinzips. Vielmehr erfasse das Konnexitätsprinzip allein davon zu unterscheidende Sach- bzw. Zweckaufgaben.¹⁸

Das in Mecklenburg-Vorpommern zugrundeliegende Verfahren betraf die Verpflichtung der Kommunen, im Haushalts- und Rechnungswesen spätestens zum Haushaltsjahr 2012 die doppelte Buchführung (Doppik) einzuführen. Der Landkreis Bad Doberan hatte als Beschwerdeführer geltend gemacht, dass dafür kein hinreichender finanzieller Ausgleich gewährt worden sei und dies gegen das Konnexitätsprinzip des Art. 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern¹⁹ verstoße.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern urteilte, dass sich – ungeachtet dessen, dass der Wortlaut des Art. 72 Absatz 3 der Verfassung ohne

¹⁷ Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ zur Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes, LT-Drs. 14/1245, S. 18, lit. a.

¹⁸ LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach juris, Rn. 55 ff.; VerfGH Sachsen, Urteil vom 20.05.2005 – Vf. 34-VIII-04, zitiert nach juris, Rn. 148.

¹⁹ Art. 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sieht ebenfalls ein striktes Konnexitätsprinzip vor.

Einschränkung auf öffentliche Aufgaben abstellt –, aus Sinn und Zweck sowie der Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift ergebe, dass sie allein Sachaufgaben [...] erfasse, nicht jedoch Organisations- bzw. Existenzaufgaben.²⁰ Geregelt sei kein allgemeines Verursachungsprinzip in dem Sinne, dass jegliche die Erheblichkeitsschwelle überschreitende Verursachung von Kosten bei den Kommunen durch das Land eine Ausgleichspflicht begründe. Der Mehrbelastungsausgleich knüpfe an eine zusätzliche Aufgabenverpflichtung und nicht lediglich an den durch eine Regelung verursachten zusätzlichen Aufwand an.²¹

Organisations- bzw. Existenzaufgaben seien aber lediglich interner Natur; ihre Wahrnehmung sei notwendig, damit die Kommunen die ihnen obliegenden Sachaufgaben überhaupt erfüllen können.²² Sie seien mit dem Bestand der Organisation verbundene und dieser überantwortete Querschnittsaufgaben, die in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Selbstverwaltung angelegt seien. Dabei gehe es auch insoweit nicht um eine vom Konnexitätsprinzip erfasste Aufgabenverpflichtung, als die Organisationsbefugnisse der Kommunen durch Landesgesetz ausgestaltet würden. Die Kommunen als durch staatlichen Akt geschaffene, verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungseinheiten seien in ihrer Existenz und Handlungsfähigkeit von staatlichen Vorgaben abhängig. Um Fragen der Aufgabenüberforderung könne es insoweit ebenso wenig gehen wie um das Verhältnis von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Hinreichenden Schutz biete die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, und die Finanzierung werde über den kommunalen Finanzausgleich sichergestellt.²³

Auch nach der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs „legen Vorschriften, die nur organisatorischen oder prozeduralen Inhalt haben, keine Aufgaben fest“. Solche Normen hätten lediglich mittelbaren Einfluss auf die Aufgabenerledigung, indem sie Gewichtung und Qualität der Aufgabenerfüllung lenkten.²⁴ Daher wurde die Verpflichtung der Gemeinden, ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen, nicht als ausgleichspflichtige Aufgabenübertragung angesehen. Es handele sich allein um „eine verwaltungsorganisatorische Regelung“²⁵.

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat seine Rechtsauffassung zur Konnexitätsrelevanz von Organisationsaufgaben bislang noch nicht äußern

²⁰ LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach juris, Rn. 57.

²¹ LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach juris, Rn. 59.

²² LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach juris, Rn. 56.

²³ LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach juris, Rn. 60 f.

²⁴ VerfGH Sachsen, Urteil vom 20.05.2005 – Vf. 34-VIII-04, zitiert nach juris, Rn. 148.

²⁵ VerfGH Sachsen, Urteil vom 20.05.2005 – Vf. 34-VIII-04, zitiert nach juris, Rn. 148.

müssen.²⁶ Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass es sich im Falle einer Anrufung der überzeugenden, auch in der Literatur auf breite Zustimmung²⁷ treffenden Argumentation des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern sowie des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs entgegenstellen würde. Folglich unterfallen Vorschriften, die nur verwaltungsinterne Bereiche wie innere Organisation, Personalwesen, Haushaltswirtschaft oder Vermögensverwaltung betreffen, nicht dem Aufgabenbegriff des Konnexitätsprinzips.²⁸

b) Durchführung hybrider Sitzungen als Organisationsaufgabe

Fraglich ist, ob es sich bei der Verpflichtung der Kommunen zur Durchführung hybrider Sitzungen um eine Organisationsaufgabe im Sinne dieser Rechtsprechung handelt.

Für die Qualifikation als Organisationsaufgabe spricht zunächst, dass sich die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nach ihrem systematischen Standort in den Abschnitt der Gemeindeordnung über die Gemeindevertretung (§§ 27 ff. GO) bzw. der Kreisordnung über den Kreistag (§§ 22 ff. KrO) einfügen würden, der die innere Verfasstheit der Kommunen betrifft. Der Gesetzentwurf trifft Bestimmungen über die Art und Weise der Durchführung von Sitzungen²⁹, über die Beschlussfähigkeit der Organe³⁰ und deren Beschlussfassung³¹ sowie über die Gewährleistung des Öffentlichkeitsprinzips³². Diese Fragestellungen werden gemeinhin dem Kommunalverfassungsrecht zugeordnet,³³ weil sie den organisatorischen Aufbau der

²⁶ Explizit offen gelassen in LVerfG SH, Urteil vom 14.09.2020 – LVerfG 3/19, zitiert nach juris, Rn. 103.

²⁷ *Engelken*, Ausgleich der Länder an die Kommunen für Vergabegesetze?, DVBl 2016, 163 (165); *Kemmler*, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen, DÖV 2008, 983 (986); *Schoch*, Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Wandel der Rechtsprechung, DVBl 2016, 1007 (1011); *Schröter*, Im Überblick: Anwendungsbereich und Rechtsfolgen des landesverfassungsgerichtlichen Konnexitätsprinzips, KommJur 2022, 365 (366); *Sponer*, Anmerkung zu MVVerfG, Urteil vom 26.11.2009, LKV 2010, 28 (30); *Zieglmeier*, Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, NVwZ 2008, 270 (272). Lediglich vereinzelt wird Kritik an diesem restriktiven Aufgabenbegriff geübt, *Trips*, Die Konnexitätsregelung in der Niedersächsischen Verfassung, NVwZ 2015, 102 (103 ff.).

²⁸ *Sponer*, Anmerkung zu MVVerfG, Urteil vom 26.11.2009, LKV 2010, 28 (30).

²⁹ In Ergänzung zu § 35a GO und § 30a KrO.

³⁰ Vgl. § 35b Absatz 1 Satz 3 und § 30b Absatz 1 Satz 3 der vorgelegten Gesetzentwürfe verweisen auf § 38 Absatz 1 GO sowie §§ 33 Absatz 1 KrO.

³¹ Vgl. § 35b Absatz 2 Satz 1 und § 30b Absatz 2 Satz 1 der vorgelegten Gesetzentwürfe.

³² Vgl. § 35b Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 und § 30b Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 der vorgelegten Gesetzentwürfe.

³³ Allgemein zu den Gegenständen des Kommunalverfassungsrechts *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, S. 351 ff. (Gemeindeverfassung) und S. 1220 ff. (Kreisverfassung). Regelungen über die Durchführung von Sitzungen in digitaler Form ordnen auch *Mehde*, Kommunales Verfassungs- und Haushaltsrecht in der Pandemie, NordÖR 2021, 497 (499 ff.) sowie *Meyer*, Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, NVwZ 2020, 1302 (1305 f.) dem Kommunalverfassungsrecht zu. Auch *Lenz/Schulte*, Sitzungen des Bundestags per Videokonferenz, NVwZ 2020, 744 (746 f.) ordnen die Art und Weise der Durchführung der Verhandlungen (hier: des Bundestags) dem Selbstorganisationsrecht des Organs zu.

Kommunen festlegen und ihre inneren Angelegenheiten regeln. Das Kommunalverfassungsrecht legt dabei gerade keine Sachaufgaben der Kommunen fest, die diese mit Außenwirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wahrnehmen, sondern schafft mit der Ausgestaltung von Organisationsbefugnissen erst die Voraussetzungen dafür, dass die Kommunen ihre Sachaufgaben erfüllen können.³⁴

Gegen eine Einordnung als Organisationsaufgabe spricht auch nicht der Umstand, dass eine Regelung zur Nutzung der Videokonferenztechnik die Frage der Öffentlichkeit von Sitzungen berührt und damit gewissermaßen ihre Wirkung auch in einem Bereich außerhalb der Verwaltung entfaltet. Zwar ist bei der Einführung hybrider Sitzungen nicht nur die optische und akustische Wahrnehmbarkeit der an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder untereinander, sondern bei öffentlichen Sitzungen auch die Wahrnehmbarkeit für die Zuhörerinnen und Zuhörer im Saal herzustellen.³⁵ In diesem Sinne ist die Zulassung der Nutzung der Videokonferenztechnik „keine rein interne Angelegenheit der Vertretung“.³⁶ Dennoch vermag nicht jegliche tatsächliche Ausstrahlungswirkung einer Regelung in den Bereich außerhalb der Verwaltung mit einer Außenwirkung, wie sie das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern als für Sachaufgaben charakteristisch beschreibt,³⁷ gleichgesetzt zu werden. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern definiert das Abgrenzungskriterium der Außenwirkung in seinem Urteil zwar nicht näher. Als Tatbestandsmerkmal eines Verwaltungsaktes (vgl. § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz³⁸ bzw. § 106 Absatz 1 Landesverwaltungsgesetz³⁹) wird in diesem Zusammenhang indes stets eine „*unmittelbare* Rechtswirkung nach außen“ und damit eine gewisse Finalität vorausgesetzt, die verwaltungsinternen Organisationsakten gerade nicht innewohnt. Sie gestalten lediglich reflexartig die

³⁴ Vgl. nur die ausdrückliche Differenzierung zwischen dem Kommunalverfassungsrecht einerseits und den Aufgaben der Gemeinden und Kreise andererseits bei *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, S. 351 ff. und S. 686 ff. (Gemeinden) und S. 1220 ff. und S. 1235 ff. (Kreise).

³⁵ Vgl. insoweit § 35 Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs sowie § 30b Absatz 2 Satz 2 Halbsatz 2 des vorgelegten Gesetzentwurfs. Anders als bei vollständig digital durchgeführten Sitzungen kann die Öffentlichkeit bei hybriden Sitzungen indes weiter in Form einer „klassischen“ Saalöffentlichkeit hergestellt werden.

³⁶ *Mehde*, in: Dietlein/Mehde (Hrsg.), Kommunalrecht Niedersachsen, 28. Edition, § 64 Rn. 46, der daher eine Regelung zur Durchführung von hybriden Sitzungen nicht der gemeindlichen Geschäftsordnung überlassen will, sondern vielmehr eine Hauptsatzungsregelung für erforderlich hält.

³⁷ LVerfG MV, Urteil vom 26.11.2009 – LVerfG 9/08, zitiert nach *juris*, Rn. 56. Das Kriterium der Außenwirkung hebt auch das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht als für Sachaufgaben charakteristisch hervor, LVerfG SH, Urteil vom 14.09.2020 – LVerfG 3/19, zitiert nach *juris*, Rn. 103.

³⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 4.12.2023, BGBl. I S. 344.

³⁹ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. 1992, S. 243, 543, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.12.2023, GVOBl. 2023, S. 638, ber. GVOBl. 2024, S. 79.

Rechte außenstehender Dritter.⁴⁰ Alleiniger Zweck des in Rede stehenden Gesetzentwurfes ist es, die Art der Durchführung von Sitzungen der kommunalen Vertretungsorgane und die Form der Anwesenheit ihrer Mitglieder intern neu zu gestalten. Eine rechtliche Außenwirkung ist ausweislich der Gesetzesbegründung, die allein auf die Erleichterung der Gremienarbeit für deren Mitglieder abstellt, hierdurch nicht intendiert und allenfalls faktischer Natur.

Darüber hinaus lässt sich die Frage, ob Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzungen auf Wunsch eines Mitglieds in hybrider Form durchgeführt werden müssen, weder als Selbstverwaltungsaufgabe im Sinne des § 2 GO bzw. § 2 KrO noch als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung im Sinne des § 3 GO bzw. § 3 KrO einordnen. Vielmehr berührt diese Frage ein der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen vorgelagertes Stadium der kommunalen Willensbildung. Dass die Neugestaltung der Organisationsstruktur mittelbar auch die Aufgabenwahrnehmung berührt, weil im Rahmen dieser prozeduralen Neuordnung Sachentscheidungen getroffen werden, ändert nichts an der Qualifikation der zu begutachtenden Regelungen als organisationsrechtliche Entscheidungen. Vielmehr sind organisationsrechtliche Entscheidungen regelmäßig mit materiellen Auswirkungen verbunden.⁴¹

Folglich stellt sich die beabsichtigte Verpflichtung der Kommunen zur Ermöglichung hybrider Sitzungen ihrer Vertretungsorgane als Organisationsaufgabe mit rein interner Wirkung dar, die nach der überzeugenden Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs nicht konnexitätsauslösend ist. Dass das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht im Falle einer Anrufung eine hiervon abweichende Rechtsauffassung vertreten könnte, ist aus hiesiger Sicht nicht zu prognostizieren. Daher ist der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips aus Art. 57 Absatz 2 LV nicht eröffnet.

2. Durchführung hybrider Sitzungen keine Festsetzung kostenträchtiger Standards

Eine andere Bewertung folgt auch nicht aus dem Umstand, dass nach den Erläuterungen des vom Schleswig-Holsteinischen Landtag eingesetzten Sonderausschusses „Verfassungsreform“ ausdrücklich auch die „Festsetzung kostenträchtiger Standards“ unter den Begriff der öffentlichen Aufgabe im Sinne des Art. 57 Absatz 2 LV fällt.⁴²

⁴⁰ von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), VwVfG, 61. Edition, § 35 Rn. 242 ff.

⁴¹ In diesem Sinne BVerfG, Beschluss vom 26.10.1994 – 2 BvR 445/91, BVerfGE 91, 228, zitiert nach NVwZ 1995, 677 (678).

⁴² Erläuterungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ zur Auslegung des Konnexitätsgrundsatzes, LT-Drs. 14/1245, S. 18, lit. a.

§ 1 Absatz 1 Satz 2 Konnexitätsausführungsgesetz Schleswig-Holstein⁴³ macht bereits seinem Wortlaut nach deutlich, dass sich die Festsetzung von Standards auf eine bereits bestehende Aufgabe im Sinne des Art. 57 Absatz 2 LV beziehen muss, um ihrerseits Konnexität auszulösen („zusätzlich gestellte Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben“).⁴⁴ Gemeint sind also Fälle, in denen *bestehende* kommunale Aufgaben qualitativ oder quantitativ verändert werden.⁴⁵ Die in Rede stehende Durchführung hybrider Sitzungen von Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzungen vermag zwar im alltäglichen Sprachgebrauch als eine Standardveränderung von Sitzungen eingeordnet zu werden. Sie bezieht sich indes – wie unter Gliederungspunkt B. II. 1. b) des vorliegenden Gutachtens geprüft – gerade nicht auf eine bereits übertragene Aufgabe im Sinne des Konnexitätsprinzips. Die Art und Weise, wie Sitzungen der kommunalen Vertretungsorgane ablaufen, stellt vielmehr eine Organisationsaufgabe dar, die nicht unter den Aufgabenbegriff des Art. 57 Absatz 2 LV fällt.

C. Gesamtergebnis

Der Gesetzentwurf, der eine unbedingte Pflicht zur Ermöglichung hybrider Sitzungen in der durch Landesgesetz vorgegebenen Form vorsieht, löst mangels einer durch ihn übertragenen öffentlichen Aufgabe im Sinne des Art. 57 Absatz 2 LV keine Pflicht zur Schaffung eines finanziellen Ausgleichs an die Kommunen aus.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marie Holst

⁴³ Gesetz zur Regelung eines Beteiligungs- und Kostenfolgeabschätzungsverfahrens nach Artikel 57 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 27.04.2012, GVOBl. 2012, S. 450, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 23.06.2020, GVOBl. 2020, S. 364.

⁴⁴ In diesem Sinne auch das allgemeine Verständnis des Begriffes der Standarderhöhung, *Dombert*, Auch für die Erhöhung kommunaler Aufgabenstandards gilt: Wer bestellt, der bezahlt!, LKV 2011, 353 (355); *Kemmler*, Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen, DÖV 2008, 983 (986); *Leisner-Egensperger*, Das Konnexitätsprinzip im verfassungsrechtlichen Ländervergleich, NVwZ 2021, 1487 (1488); *Zieglmeier*, Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, NVwZ 2008, 270 (272 f.).

⁴⁵ *Dombert*, Auch für die Erhöhung kommunaler Aufgabenstandards gilt: Wer bestellt, der bezahlt!, LKV 2011, 353 (355).