

Keine Rückkehr ins vordigitale Zeitalter – zur Notwendigkeit von Hybridsitzungen in den Kommunen auch in der Post-Covid-Zeit

von Prof. Dr. Oliver Junk und Arkadiusz B. Szczesniak, Goslar*

Die COVID-19-Pandemie hat kommunale Gremienarbeit massiv verändert. Durch Hybridsitzungen haben die Kommunen einen entscheidenden Beitrag bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie geleistet und Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit bewiesen. Die Landesgesetzgeber haben inzwischen nicht nur rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen, um digitale Gremienarbeit auf kommunaler Ebene in Pandemie-Zeiten rechtssicher zu ermöglichen, sondern diskutieren darüber, ob Hybridsitzungen dauerhaft für kommunale Gremiensitzungen zu etablieren sind. Erörtert werden Eingriffe in die demokratische Willensbildung, die Einschränkung der freien Rede, die veränderte Sitzungsdynamik und Sitzungskultur, Kontrolle der Abgeordneten sowie Partizipationsmöglichkeiten. Besondere Beachtung wird der »schwarzen Kachel« geschenkt, ein inzwischen »etabliertes Nutzerverhalten« bei Hybridsitzungen.

I. Einführung

Von Gesundheitsgefahren durch die COVID-19-Pandemie lesen wir täglich in den Medien. Aber wie steht es um die Gesundheit unserer lokalen Demokratien in der Pandemiezeit?

Die kommunale Gremienarbeit wurde mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie vor große Herausforderungen gestellt. Die kommunale Praxis hat aber gezeigt, dass Social Distancing und gesundheitlicher Schutz von ehrenamtlichen Abgeordneten, Verwaltungsmitarbeitern und Hauptverwaltungsbeamten¹ nicht zu einem Stillstand von Entscheidungen auf kommunaler Ebene geführt hat. Vielmehr haben die Kommunen als Teil der staatlichen Exekutive einen entscheidenden Beitrag bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie geleistet und Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit bewiesen.²

Eilentscheidungen, Umlaufbeschlüsse und Ferienausschüsse³ sowie Pairing-Abkommen der Politik hießen die ersten Reaktionen zur Aufrechterhaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, schnell abgelöst durch den Ausbau von digitaler Gremienarbeit. Alle Landesgesetzgeber haben mittlerweile rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen, um digitale Gremienarbeit auf kommunaler Ebene in Pandemie-Zeiten zu ermöglichen.

In den Kommunen konnten deshalb vielfältige Erfahrungen im Umgang mit digitaler Gremienarbeit gesammelt werden. Die anhaltende Pandemie stellt sich als Beschleuniger der Digitalisierung von kommunaler Gremienarbeit dar. »Hybridsitzung« heißt die Zauberformel. Trotz anfänglicher Bedenken überwiegen die Vorteile inzwischen dermaßen, dass sich die Gesetzgeber beeilen, um Hybridsitzungen auch unabhängig von Krisenzeiten dauerhaft, für kommunale Gremiensitzungen zu etablieren.⁴

Stärken also hybride Sitzungen unsere schwächelnden lokalen Demokratien, weil sie im veränderten Informationszeitalter Transparenz im kommunalen Willensbildungsprozess schaf-

fen, neue niederschwellige Zugänge Lust auf Kommunalpolitik machen und die Teilnahme an Sitzungen für Abgeordnete und Öffentlichkeit erheblich erleichtert wird?⁵

Oder unterliegen sie vielmehr verfassungsrechtlichen Bedenken, weil der virtuelle Raum intransparent ist, Abgeordnete sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entziehen und der demokratische Willensbildungsprozess negativ beeinflusst wird?

Der Beantwortung dieser Fragen werden zunächst die Erfahrungs- und Erkenntniswerte von Hybridsitzungen aus der kommunalen Praxis vorangestellt:

II. Die Hybridsitzung in der kommunalen Praxis

Es klingt zunächst sehr attraktiv. Die Hybridsitzung macht es möglich und erleichtert die Arbeit in kommunalen Gremien. Ein Teil der Abgeordneten in Präsenz im Sitzungssaal, andere per Video und Audio zugeschaltet aus dem Urlaub, vom Arbeitsplatz im Büro oder vom heimischen Küchentisch. Doch derart gefasste demokratische Entscheidungen erfordern technische Infrastruktur, geschulte Nutzer und fachliche Betreuung.

1. Technische Grundausstattung

Hybridsitzungen stellen zunächst Anforderungen an den Tagungsraum. Dieser muss technisch nicht nur ermöglichen, dass der Redner für die digital teilnehmenden Abgeordneten sichtbar und hörbar wird. Vielmehr ist sicherzustellen, dass für die Präsenzteilnehmer alle digital teilnehmenden Kollegen sowie alle Präsenzteilnehmer für die zugeschalteten Abgeordneten während der gesamten Sitzungszeit sichtbar sind. Im

* Prof. Dr. Oliver Junk wurde mit einer Arbeit zum Thema »Das Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung« (2006) promoviert. Von 2002 bis 2011 war er ehrenamtlicher Stadtrat der Stadt Bayreuth, von 2011 bis 2021 Oberbürgermeister der Stadt Goslar. Seit Februar 2022 ist er mit der Vertretungsprofessur für Verwaltungsrecht, Schwerpunkt Kommunalrecht, an der Hochschule Harz beauftragt. Verwaltungsfachwirt Arkadiusz B. Szczesniak hat in der Stadt Goslar die Fortbildung zum Verwaltungsfachwirt erfolgreich abgeschlossen. Seit 2013 war er im Stab des Hauptverwaltungsbeamten der Stadt Goslar tätig und verantwortlich für kommunalrechtliche Grundsatzangelegenheiten. Ab 01.03.2022 hat er in der Samtgemeinde Papenteich die Leitung des Ordnungs- und Standesamtes.

1 Gender-Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

2 Zutreffend Bayerischer LT, Drs. 18/13024/, S. 13.

3 So in Bayern gem. Art. 32 Abs. 4 BayGO.

4 Vgl. Rundblick #003 v. 10.01.2022 »Kommunen sind dafür verantwortlich, dass die Technik bei Online-Ratssitzungen funktioniert« mit Verweis auf eine diesbezügliche gemeinsame Gesetzesinitiative der CDU- und SPD-Landtagsfraktionen in Niedersachsen.

5 So jedenfalls eine der Handlungsempfehlungen im Abschlussbericht der Enquetekommission zum Thema »Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive«, Landtag NRW, Drucksache 17/13750 v. 11.05.2021, S. 103.

Hinblick auf Wahrung von Mitgliedschaftsrechten der Abgeordneten ist die Kommune verpflichtet, in ihrem Verantwortungsbereich die Voraussetzungen für eine uneingeschränkte digitale Sitzungsteilnahme aller Abgeordneten für die gesamte Dauer einer Sitzung zu ermöglichen.⁶

2. Schulungen und fachliche Betreuung

Durch Schulungen und eine allgemeine hohe Akzeptanz der Hybridsitzungen konnten den Abgeordneten wie Verwaltungsmitarbeitern die erforderlichen Kompetenzen schnell vermittelt werden. Trotz theoretisch funktionierender Technik und erfolgreichen Schulungen zeigen die Praxiserfahrungen, dass für die Hybridsitzungen der Sitzungsdienst in den Kommunen professionalisiert und fachlich qualifiziert werden muss. Die bereit gestellte technische Infrastruktur und die Nutzer benötigen während der Gremiensitzungen eine permanent zur Verfügung stehende fachliche Betreuung.

3. Nutzerverhalten

Die Praxis beweist, dass sich Hybridsitzungen von Präsenzsitzungen ohne Social Distancing und Maskenpflicht unterscheiden. Es sind Asymmetrien bei der Diskussionsbeteiligung zwischen Anwesenden und Zugeschalteten wahrnehmbar. Diskussionen verlaufen zumeist disziplinierter und zielgerichteter. Die Sitzungsdynamik ist kontrollierter, aber die Spontaneität inklusiver produktiver Missgriffe und Ausrutscher, scheint zu entfallen.⁷ Deutlich fällt auf, dass sich schwarze Kacheln als »echte Hingucker« erwiesen haben. Denn die Mehrheit der zugeschalteten Abgeordneten nehmen – trotz gegebener technischer Möglichkeiten – mit ausgeschaltetem Mikrofon und abgestellter Kamera teil. Zu sehen sind diese Abgeordneten von Kollegen wie auch der Öffentlichkeit nur als »schwarze Kachel«.

III. Die Hybridsitzung im Lichte des Verfassungsrechts

1. Demokratische und rechtsstaatliche Erfordernisse

Hybride Sitzungsformen für kommunalrechtliche Gremien unterliegen verschiedenen (verfassungs-)rechtlichen Fragestellungen. Diese betreffen die Mitgliedschaftsrechte und Persönlichkeitsrechte der Abgeordneten, das Recht der informationellen Selbstbestimmung der Abgeordneten, die Funktionsfähigkeit des Vertretungsorgans im Allgemeinen, das Thema Datenschutz, die Sicherstellung von geheimen Abstimmungen, die Gewährleistung des Geheimhaltungsprinzips, die Sicherstellung und die Prüfung von Mitwirkungsverboten sowie die Identitätsfeststellung der Teilnehmenden und Anforderungen an die ordnungsgemäße Sitzungsleitung.⁸

Dieser Beitrag konzentriert sich allein auf die Vereinbarkeit der Hybridsitzungen mit dem Öffentlichkeitsprinzip.

2. Gewährleistung des Öffentlichkeitsprinzips

Das Öffentlichkeitsprinzip stellt eine Ausprägung des Demokratie- (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 2 GG) und des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) dar und ist tragender Grundsatz des Kommunalrechts.⁹ Das Demokratiegebot prägt mit anderen Worten das Bild der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁰ Schon damit kommt zum Ausdruck, dass Sinn und Funktion des Öffentlichkeitsprinzips vielschichtig sind.

Es soll zunächst sicherstellen, dass die Bürger sich über die Tätigkeit ihrer kommunalen Vertreter unmittelbar selbst informieren können. Dies gilt nicht nur für die Abstimmung selbst, sondern der gesamte Meinungs- und Willensbildungsprozess in der Vertretung muss durchsichtig und nachvollziehbar nach außen sein.¹¹ Das Öffentlichkeitsprinzip ermöglicht damit Transparenz und Kontrolle. Es soll weiterhin die unzulässige, demokratisch nicht legitimierte Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Vertretung von außen verhindern und ist mithin eine notwendige Bedingung für die auf Recht und Gesetz beruhende sachorientierte Arbeit der Vertretung.¹² Darüber hinaus sollen die Bürger zu Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung angeregt sowie das Vertrauen in kommunale Vertretungen gestärkt werden.¹³ Öffentlichkeit ist elementarer Bestandteil der Demokratie. Deshalb ist dem Öffentlichkeitsprinzip auch auf kommunaler Ebene zu umfassender Wirksamkeit zu verhelfen.¹⁴

a) Demokratische Willensbildung

Das Demokratieprinzip verlangt, dass die Willensbildung in den Kommunalvertretungsorganen demokratischen Grundsätzen entspricht. Nach der Information kommt die wichtigste Etappe im demokratischen Prozess: Meinungsbildung, Debattieren, Streiten, Aushandeln, Deliberation. Unabdingbarer Bestandteil ist der freie und offene Diskurs. Das öffentliche Forum für Rede und Gegenrede gilt nicht nur für Parlamente in Bund und Ländern, sondern auch für die kommunale Ebene.

Dabei war die Präsenzsitzung für kollegiale Repräsentativorgane tragendes Fundament. Nur durch gleichzeitige Anwesenheit hat jeder Abgeordnete die Möglichkeit, gleichermaßen wirksam an der Willensbildung des Kollegialorgans teilzunehmen. Sein Recht besteht darin, nicht nur an der Abstimmung, sondern insbesondere auch an der Entscheidungsfindung und Willensbildung mitzuwirken. Diese setzt mehr

6 Vgl. dazu Bayerischer LT, Drs. 18/13024/, S. 17.

7 Zutreffend für Sitzungen wissenschaftlicher Gremien: Wagner in: Kortmann/Schulze (Hrsg.), *Jenseits von Corona, Unsere Welt nach der Pandemie – Perspektiven aus der Wissenschaft*, 2020, S. 235.

8 Vgl. dazu etwa: Gern/Brüning, *Deutsches Kommunalrecht*, 4. Aufl., 2018, S. 310 ff., Rdnr. 618 ff.; *Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst*, Landtag NRW, *Digitale Gremiensitzungen in Kommunen*, 16.08.2021; Brenner, *Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO*, S. 3; Nds. Ministerium für Inneres und Sport, *Auslegungshinweise zu § 182 Abs. 1 bis NKomVG*, 11.12.2022; Wittkop, *Anwendungsfragen zu § 182 Abs. 2 und 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes*, NST-N1-2021, S. 8 ff.; Bayerischer LT, Drs. 18/13024/, S. 17; Weidemann, *Von der Saalöffentlichkeit zur Medienöffentlichkeit – Sitzungsöffentlichkeit von Ratsitzungen im Wandel*, *KommJur* 2017, 281, 284.

9 Lange, *Kommunalrecht*, 2. Aufl., 2019, S. 391 f., Rdnr. 56; Gern/Brüning, *Deutsches Kommunalrecht*, 4. Aufl., 2018, S. 309, Rdnr. 614; *Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst*, Landtag NRW, *Digitale Gremiensitzungen in Kommunen*, 16.08.2021, S. 8; Katz, *NVwZ*, 2020, 1076 (1076); Brenner, *Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO*, S. 3.

10 BVerGE 91, 228 (244).

11 Grunke, *Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen – ein Grundsatz kommunaler Demokratie*, S. 1.

12 Grunke, a.a.O., m.w.N.

13 Brenner, *Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO*, S. 3; Grunke, *Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen – Grundsatz kommunaler Demokratie*, S. 1.

14 Brenner, *Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO*, S. 4.

voraus als eine gleichberechtigte Abstimmung. Die Entscheidung ist vielmehr Abschluss eines Beratungsprozesses. Und dieser stellt eine notwendige Voraussetzung für die fehlerfreie Willensbildung der Abgeordneten dar und sichert ein bestmögliches Ergebnis.¹⁵ Zu dieser Beratung gehören nicht nur Wortbeiträge. Auch Gestik und Mimik, spontane Reaktionen, Zwischenfragen, Applaus und Widerspruch beeinflussen den Meinungsbildungsprozess im Kollektiv.¹⁶

Damit ist der Frage nachzugehen, ob sich der Beratungsprozess einer Hybridsitzung von der Präsenzsitzung derart unterscheidet, dass der demokratische Willensbildungsprozess unzulässig beeinflusst wird. Zugespielt formuliert ist Antwort darauf zu geben, ob es einer Hybridsitzung im Gegensatz zu einer klassischen Präsenzsitzung gelingen kann, die ungezwungene, freimütige und in aller Offenheit verlaufende Willensbildung aller Mitglieder der Vertretung zu beeinflussen.

aa) Einschränkung der freien Rede

Das Recht auf die freie Rede hat wichtige Bedeutung für die demokratische Ordnung.

Gerade die Beratung und Entscheidungsfindung in kommunalen Gremien lebt vom unmittelbaren Austausch, der öffentlichen Aussprache und der Interaktion der Teilnehmer.¹⁷

Im Hinblick auf Ansprüche von Rundfunkveranstaltern zu Videoaufzeichnungen von Gemeinderatssitzungen zu Sendezwecken wurde diskutiert, ob dies zu unzulässigen Beschränkungen von Abgeordneten führen könne, weil sie ihre Spontaneität verlören.¹⁸

Dazu ist zunächst festzuhalten, dass die Hybridsitzung nicht zu Aufzeichnungen der Wortbeiträge zwingt. Ferner vermag die Kamera- oder Mikrofontechnik nicht – oder jedenfalls im Smartphone-Zeitalter nicht mehr – zu Hemmungen bei Wortbeiträgen führen. Für den Redner im Saal ist allein sicherzustellen, dass von der Übertragung ins Netz keine Störungen ausgehen.¹⁹

Auch die Teilnahme einer denkbar großen Öffentlichkeit im weltweiten Netz im Gegensatz zu einer kleinen lokalen Öffentlichkeit bei Präsenzsitzung stellt keine unzulässige Einschränkung der für den demokratischen Willensbildungsprozess notwendigen freien Rede dar. Der Abgeordnete hat die mit seiner Funktion verbundenen Ansprüche der Öffentlichkeit zu erfüllen und dabei auch die Sichtbarkeit seiner Beiträge im Internet zu dulden. Er ist Inhaber eines öffentlichen Amtes, übt damit im Rahmen öffentlicher Sitzung hoheitliche Gewalt aus. Damit hat er nicht nur mit der Beobachtung der Öffentlichkeit zu rechnen, sondern hat sich dieser gerade ganz aktiv zu stellen.

Damit hat der Abgeordnete die Pflicht, auf Veränderungen der Medienlandschaft und Ansprüche der Öffentlichkeit auf Informationen Rücksicht zu nehmen und darf sich dem ebenso wenig entziehen, wie Parlamentarier in Bund und Ländern. Dabei stellt auch die Größe der Kommune und des Vertretungsgremiums keinen differenzierten Bewertungsmaßstab dar.

Es gibt keinen Rechtsanspruch, sich einer »zu großen Öffentlichkeit« zu entziehen und nur durch eine beschränkte lokale und analoge Öffentlichkeit kontrolliert zu werden.

Ob Redebeiträge weniger rhetorisch begabten Abgeordneten tatsächlich leichter fallen, wenn sie »nur« vor ihren Kollegen, Verwaltungsmitarbeitern, Hauptverwaltungsbeamten und einer kleinen Zuschauerzahl im Sitzungsraum gehalten werden anstelle eines Wortbeitrages, der im geschützten Bereich zu Hause in eine Kamera gesprochen wird, darf an dieser Stelle wenigstens als Frage formuliert werden.

Von Hybridsitzungen jedenfalls gehen keine derartigen psychologischen Hemmnisse aus, die das Recht der freien Rede und damit den Willensbildungsprozesse negativ beeinflussen.

bb) Beschränkung durch eine veränderte Sitzungsdynamik
Der Informationsfluss zu den Abgeordneten, die Sitzungskultur und die Sitzungsdynamik haben Einfluss auf den demokratischen Willensbildungsprozess.

Wie beschrieben²⁰ sind im Hinblick auf die Sitzungsdynamik Unterschiede zwischen Präsenzsitzung und Hybridsitzung festzuhalten. So wie sich Öffentlichkeit und Informationsaufnahme verändern, dürfen sich aber grundsätzlich auch Gremiensitzungen verändern. Fraglich ist nur, ob in den demokratischen Willensbildungsprozess unzulässig eingegriffen wird.

Die sich verändernde Diskussionskultur über zugeschaltete Abgeordnete führt zu einer neuen Sitzungskultur in den Gremien. Die Interaktion innerhalb der Gruppen und Fraktionen, wie auch zum politischen Wettbewerber, dauert länger, ist komplexer. Die Hybridsitzung macht aber auch das nicht unmöglich. Alles das, was man bisher durch das Zuschieben eines kleinen Zettels oder einer kurzen informellen Abstimmung vor dem Sitzungsraum erledigen konnte, funktioniert – mutatis mutandis – in Zukunft über WhatsApp-Gruppen oder Chat-Funktionen.

Durch Hybridsitzungen wird der persönliche Austausch, vertrauensbildende Maßnahmen im Vorfeld oder im Nachgang zu Sitzungen, nicht abgeschafft. Überhaupt verhindert die Möglichkeit einer Hybridsitzung nicht die persönliche Teilnahme.

Es ist nicht ersichtlich, warum es durch die veränderte Sitzungsdynamik und durch eine veränderte Sitzungskultur zu Mängeln im Willensbildungsprozess kommen soll. Dieser verändert sich, verschlechtert aber keine Entscheidungsqualität und stellt auch kein Risiko für die Konsensbildung dar.

cc) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Hybridsitzung den Meinungsbildungsprozess, die Debattenkultur und die Sitzungsdynamik verändern wird. Sie stellt aber gerade keinen unzulässigen Eingriff in den durch das Grundgesetz

¹⁵ Wacker, NVwZ 2020, 922 (923).

¹⁶ Wacker, NVwZ 2020, 922 (923); Michl, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 19/2243, Landtag Schleswig-Holstein, 02.08.2020, S. 6 f.

¹⁷ Bayerischer LT, Drs. 18/13024/, S. 16.

¹⁸ VG Saarlouis, Veröffentlichung von Videoaufnahmen einer Gemeinderatssitzung, KommJur 2011, 179, 184.

¹⁹ Zur Störung von Sitzungen durch Bildaufnahmen Weidemann, Von der Saalöffentlichkeit zur Medienöffentlichkeit – Sitzungsöffentlichkeit von Ratssitzungen im Wandel, KommJur 2017, 281, 282 m.w.N.

²⁰ Dazu oben (II. 4.).

geschützten demokratischen Willensbildungsprozess dar. Die Abgeordneten haben deshalb auch nicht der Frage nachzugehen, an welcher Stelle die klassische Präsenzsitzung Entscheidungsfindungen erleichtert, sondern die Pflicht darüber nachzudenken, welche anderen und zusätzlichen Kommunikationsschritte im Rahmen des politischen Diskurses und der Debatte bis zu einer gemeinsamen Entscheidung im Rahmen einer Hybridsitzung in Zukunft zu tun sind.

b) Kontrolle der Abgeordneten und Partizipation der Bürgerschaft

Damit ist zu bewerten, ob die Hybridsitzungen die Kontrolle der Abgeordneten und die Partizipation der Bürgerschaft unzulässig einschränken.

Das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet öffentliche Kontrolle und sorgt für Transparenz. Diese wird zuerst durch die ortsübliche Bekanntmachung der Sitzung sichergestellt. Dazu kommt die öffentliche Bekanntmachung der in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sowie die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Verhandlungen. Insbesondere ist der öffentliche Zugang zu den Sitzungen zu gewährleisten (Saalöffentlichkeit). Während der gesamten Dauer der Sitzung muss für jeden ein ungehinderter Zugang zum Sitzungsraum möglich gemacht werden.²¹

Für die Hybridsitzung bedeutet dies, dass als neues Erfordernis die digitalen Zugangsdaten der Sitzung – eines Live-streams²² – im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung kundgetan werden müssen. Nur so können Bürgerinnen und Bürger digital an der Sitzung teilnehmen.

Das Öffentlichkeitsprinzip verlangt aber mehr als den reinen Zugang zu einer Sitzung.

Vielmehr muss der kollektive und dynamische Meinungs-, Willensbildungs-, Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozess der Vertretung durchsichtig, verfolgbar und erlebbar sein.

Die Meinungs- und Willensbildung entsteht durch den Diskurs, die politische Auseinandersetzung. Sie entsteht durch Sitzungsinteraktion, durch Rede und Gegenrede, aber auch durch Äußerungen wie Beifall, Unmut, Missfallensbekundungen, Zwischenrufe und dergleichen. Gerade diese erfolgen in Kollektivorganen in der Auseinandersetzung, machen diese geradezu aus und entstehen spontan.

Und dieser Prozess – die gesamte verbale und nonverbale Sitzungsinteraktion – muss jederzeit durchsichtig und nachvollziehbar für die Öffentlichkeit sein.²³ Nur so haben Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, unmittelbar unterrichtet zu werden und sich ein transparentes Bild über die Arbeit ihrer kommunalen Vertretungsorgane verschaffen zu können.²⁴ Dies ist notwendige Bedingung, um aus unmittelbarem Erleben und unmittelbarer Kenntnis Vorgänge und Beschlüsse kontrollieren und beurteilen zu können und politische Zusammenhänge zu erkennen. Und daraus sollte dann eine eigene politische Meinung entstehen können. Nur durch die unmittelbare Teilhabe an dem Willens- und Meinungsbildungsprozess der Vertretung kann die Arbeit und die Haltung der einzelnen Abgeordneten selbst und direkt beurteilt werden.²⁵

Dies ist Basis für Vertrauen in lokale Demokratie, weckt Interesse an kommunaler Selbstverwaltung, ermöglicht Partizipation und ist Teil einer Wahlentscheidung bei den nächsten Kommunalwahlen.²⁶

Festzuhalten ist, dass sich dieses Transparenzprinzip traditionell auf das Bild der »Saalöffentlichkeit« konzentriert; die Öffentlichkeit und Vertretung begegnen sich in einem Raum. Es ist keine überraschende Feststellung, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung die Möglichkeit wahrnimmt, der Sitzung der Vertretung unmittelbar beizuwohnen. Deshalb haben die Medien traditionell eine sehr wichtige Rolle gespielt, die Öffentlichkeit herzustellen. Auf kommunaler Ebene war die Lokalzeitung wichtigste Informationsquelle für die Bürgerschaft. Das Informationsverhalten und die Nutzung von Informationsquellen haben sich allerdings in der jüngsten Vergangenheit dramatisch verändert. Das hängt gewiss auch damit zusammen, dass sich die Medienlandschaft selbst verändert hat. Die klassische Lokalzeitung, die umfangreich über Sitzungen der Ortsräte, der Gemeinde- und Stadträte sowie der Kreisräte berichtet, hat heute weniger Präsenz.²⁷ Aber selbst an den Orten, wo es noch Lokalzeitungen gibt, wird sie weniger und weniger gelesen, insbesondere von jungen Menschen. Und kritisch bleibt zu konstatieren, dass die Medien immer nur für eine mittelbare Information der Bevölkerung sorgen, die zudem durch subjektive Auswahl und Begrenzung der präsentierten Themen gekennzeichnet ist.²⁸

Bürgerinnen und Bürger informieren sich heute anders. Nicht nur die Kommunikation, sondern auch die Informationsbeschaffung hat sich gewandelt. Technische Entwicklungen und soziale Netzwerke haben neue Möglichkeiten zur Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung geschaffen, die insbesondere von jungen Menschen genutzt werden.

An dieser Stelle darf damit festgehalten werden, dass die Hybridsitzung die Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit verbessert, die Transparenzfunktion verstärkt und auch Partizipationsmöglichkeiten erhöht werden.

c) Rechtsfolgen bei Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip

Wegen der großen Bedeutung des Demokratieprinzips führen Verstöße gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit jedenfalls

21 Dazu: Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl., 2019, S. 392, Rdnr. 57; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., 2018, S. 310, Rdnr. 615; Grunke, Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen – ein Grundsatz kommunaler Demokratie, S. 5.

22 Z. B. über die Plattform YouTube.

23 Bayerischer LT, Drs. 18/13024/, S. 16; Brenner, Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO, S. 3; BGH, Urt. v. 23.04.2015 – III ZR 195/14.

24 Katz, NVwZ 2020, 1076 (1077); OVG Saarland, Urt. v. 22.04.1993, Az.: 1 R 35/91.

25 Vgl. dazu: OVG NRW, Urt. v. 07.10.2020 – 15 A 2750/18; BeckRS 2020, 27709.

26 Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., 2018, S. 314, Rdnr. 629; Grunke, Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen – ein Grundsatz kommunaler Demokratie, S. 1; VGH Mannheim, BeckRS 2015, 50159.

27 Dazu: »Zeitungssterben bedroht lokale Demokratie«, KOMMUNAL. v. 07.11.2018;.

28 Zutreffend Weidemann, Von der Saalöffentlichkeit zur Medienöffentlichkeit – Sitzungsöffentlichkeit von Ratssitzungen im Wandel, KommJur 2017, 281, 282.

zur Rechtswidrigkeit, nach wohl überwiegender Meinung zur Nichtigkeit der gefassten Ratsbeschlüsse.²⁹ Der Verstoß stellt mithin eine schwerwiegende Verfahrensverletzung dar.

3. Vereinbarkeit der Hybridsitzung mit dem Öffentlichkeitsprinzip

Wie herausgearbeitet stärken Hybridsitzungen die Kontrollmöglichkeiten der Bürgerschaft und die Transparenz der kommunalen Gremiensitzungen. Auch die Teilhabemöglichkeit der Öffentlichkeit wird verbessert.³⁰

Die Hybridsitzung schafft eine der Präsenzsitzung vergleichbare Situation und sie gewährleistet den Zugang zur Sitzung für Jedermann. Das gilt für netzaffine Menschen wie auch für die Menschen, die diesen Formaten nichts abgewinnen können oder wollen. Jedenfalls wird die Barriere, an Sitzungen teilzuhaben zu können, kleiner. Damit werden Transparenz und die Kontrollmöglichkeiten gesteigert. Der digitale Raum kennt keine Teilnehmergegrenzen.³¹ Deshalb wird durch die Hybridsitzung auch die – rechtlich zulässige – Begrenzung der Zuschauerzahl³² aufgehoben. Mithilfe der Technik können auch die Bürger das Sitzungsgeschehen verfolgen, die zum Zeitpunkt der Sitzung vor Ort verhindert oder dauerhaft immobil sind.³³

Eine unzulässige Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips stellt es nicht dar, dass über den Kameraausschnitt nicht ein »Vollbild« des Abgeordneten übertragen wird. Mit Verweis auf die klassische Präsenzsitzung darf angemerkt werden, dass auch hier – je nach Bestuhlung und Größe des Sitzungsraumes – nicht jeder Abgeordnete für Zuschauer oder Kollegen vollumfänglich erkennbar und wahrnehmbar ist.

Entscheidend ist, dass der Meinungs- und Willensbildungsprozess der Abgeordneten untereinander durch die Hybridsitzung möglich gemacht wird. Denn bei Einhaltung der technischen Vorgaben können sich die Abgeordneten von allen Teilnehmern permanent visuelle Eindrücke verschaffen.

Wie beschrieben hat sich die Art und Weise der öffentlichen Meinungsbildung in den vergangenen Jahren dramatisch geändert. Das öffentliche Bild der ehrenamtlichen Abgeordneten und des Hauptverwaltungsbeamten ist heute weit weniger geprägt von der Berichterstattung der Lokalzeitung über Wortbeiträge und Abstimmungsverhalten in Gremiensitzung, sondern vielmehr über unmittelbares Erleben in Social-Media-Kanälen.

So ist etwa die »Saalöffentlichkeit«³⁴ kein Verfassungsrecht, sondern eine Vorgabe aus dem Verfassungsrecht im Hinblick auf das zu gewährleistende Öffentlichkeitsprinzip. Mit Blick auf Ausgestaltung und Form ist dieses nicht bis ins kleinste Detail festgeschrieben, sondern durchaus Modifikationen und Interpretationen zugänglich. Die Hybridsitzung stellt eine verfassungsgemäße Interpretation eines gesellschaftlichen wie technischen Fortentwicklungen unterliegenden Begriffsverständnisses des Öffentlichkeitsprinzips im Kommunalrecht dar.³⁵

4. Verstoß der »schwarzen Kachel« gegen das Öffentlichkeitsprinzip

Die Hybridsitzung selbst stellt aber das Öffentlichkeitsprinzip nicht per se sicher. Es sind vielmehr Anforderungen an die Durchführung von Hybridsitzungen zu stellen.

Wie herausgearbeitet, dient das Öffentlichkeitsprinzip nicht nur der Verfolgung der Wortbeiträge des jeweiligen Redners durch die Zuschauer. Deshalb ist es nicht ausreichend, dass die Wahrnehmung der Öffentlichkeit auf den Bildausschnitt eines einzelnen Abgeordneten, etwa des Redners, beschränkt ist. Vielmehr muss die Möglichkeit der Wahrnehmung aller verbalen und nonverbalen Interaktionen bestehen. Es müssen also audiovisuelle Darstellungsformen gewählt werden, die Wortbeiträge und Reaktionen gleichermaßen sichtbar und nicht nur hörbar machen.

Reine Audiokonferenzen stellen einen Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip dar. Sie kommen der Präsenzsitzung deshalb nicht nahe, weil Mimik, Gestik und Verstehen nicht übertragen und wahrnehmbar werden.³⁶ Soll aber die Hybridsitzung als rechtmäßige Verfahrensform anerkannt werden, darf sie sich nicht in der Praxis als Audiokonferenz darstellen, sich gleichsam nur als Hybridsitzung tarnen.

Exakt das ist aber mit Blick auf die Praxis und die Selbsterkenntnis der Abgeordneten³⁷ regelmäßig der Fall. Denn die digital zugeschalteten Abgeordneten sind überwiegend hinter der »schwarzen Kachel« versteckt, nehmen also nicht sichtbar und wahrnehmbar an der Gremiensitzung teil. So wird die Sitzungszeit – vorsichtig formuliert wenigstens gelegentlich – für Nebenbeschäftigungen genutzt. Oder ist die Gremiensitzung selbst in der Konsequenz die Nebenbeschäftigung?

Um dem Öffentlichkeitsprinzip gerecht zu werden, wird daher keine Präsenzsitzung verlangt, sondern ein »Sichtbarkeitsprinzip« bei Hybridsitzungen. Alle digital zugeschalteten Abgeordneten müssen auf einer Leinwand oder einem Bildschirm im Sitzungsraum permanent – und nicht nur bei den eigenen Redebeiträgen – für Öffentlichkeit wie Abgeordnetenkollegen sichtbar sein.

Die schwarze Kachel oder das eingefrorene Standbild stellen damit einen Verstoß gegen die zwingenden Vorgaben des Öffentlichkeitsprinzips dar.

Auch hybride Sitzungsformen verlangen die Einhaltung von demokratiestaatlichen Erfordernissen. Wie bei Präsenzsitzungen benötigen alle Teilnehmer eindeutige Regelungen für die konkrete Durchführung. Dazu gehören die personellen und technischen Ressourcen.³⁸ Dazu gehören aber insbesondere

29 Vgl. Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl., 2019, S. 409, Rdnr. 91 m.w.N.; Brenner, Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO, S. 5; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 12.07.2018 - 15 K 5404/15, Rdnr. 56 m.w.N.

30 Dazu oben....

31 Lück, Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung (BbgKom-NorV) – SARS-CoV-2-bedingte und befristete Ausnahme oder Beginn der Digitalisierung kommunaler Entscheidungsprozesse?, LKV 5/2020, S. 207.

32 Dazu umfassend: Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., 2018, S. 310, Rdnr. 616.

33 Lück, Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung (BbgKom-NorV) – SARS-CoV-2-bedingte und befristete Ausnahme oder Beginn der Digitalisierung kommunaler Entscheidungsprozesse?, LKV 5/2020, S. 208.

34 Dazu oben unter (III. 2. b.).

35 Brenner, Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO, S. 3.

36 Bayerischer LT, Drs. 18/13024/, S. 16; Wacker, NVwZ 2020, 922 (926).

37 Dazu oben (II. 4.).

38 Dazu oben (II. 1., 2., 3.).

Verhaltensregeln für Abgeordnete, die durch den Vorsitzenden eingefordert und sanktioniert werden müssen. Der Vorsitzende hat einen sachgerechten Sitzungsablauf im Interesse der Funktionsfähigkeit der Vertretung zu gewährleisten und damit sicherzustellen, dass die Abgeordneten dauerhaft sichtbar sind und sich nicht hinter einem Standbild oder einer schwarzen Kachel verstecken.³⁹

Kann nicht geklärt werden, ob aktives Tun oder eine technische Störung der Grund für die schwarze Kachel darstellt, bietet sich eine Sitzungsunterbrechung an. Wenn die Ursache der Abschaltung nicht im Verantwortungsbereich der Kommune liegt, sondern beim Abgeordneten selbst (gilt auch für technische Probleme), muss und darf die Sitzung ohne ihn fortgeführt werden. Wenn das technische Problem im Verantwortungsbereich des Abgeordneten liegt, entsteht auch kein Rügegrund. Das Risiko einer Netzstörung liegt in der Sphäre des Abgeordneten, denn allein ihm ist es überlassen, ob er digital oder physisch teilnimmt.

Um die Verantwortungsbereiche sauber abzugrenzen, bieten sich Regelungen derart an, dass vom Verantwortungsbereich des Abgeordneten dann gesprochen werden kann, wenn mindestens ein Abgeordneter digital zugeschaltet ist bzw. ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.⁴⁰

Im Hinblick auf die Bedeutung des verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsrechts sollten die Kommunen weitgehend frei entscheiden können, wie sie das Verbot der »schwarzen Kachel« konkret umsetzen bzw. gewährleisten. Sinnvoll erscheint eine klare Regelung in den jeweiligen Geschäftsordnungen der Körperschaften.

Einschränkend muss festgehalten werden, dass an dieses »Verbot der schwarzen Kachel« keine überzogenen Maßstäbe gestellt werden dürfen. Auch während Präsenzsitzungen ist es Abgeordneten möglich, kurzzeitig den Sitzungsraum zu verlassen. So muss es auch dem digital zugeschalteten Abgeordneten möglich sein, seinen Platz kurzzeitig zu verlassen. Regelungsmöglichkeiten können dabei z.B. über die Chat-Funktionen geschaffen werden. In jedem Fall ist durch den Vorsitzenden zu vermerken, zu welchem Zeitpunkt der digital zugeschaltete Abgeordnete am Sitzungsgeschehen nicht teilnimmt.

IV. Ausblick und Bewertung

John F. Kennedy soll schon 1959 festgehalten haben, dass sich das Wort Krise im Chinesischen aus zwei Schriftzeichen zusammensetzt. Das eine bedeutete Gefahr und das Andere Gelegenheit. Und er soll angefügt haben »In einer Krise sei dir der Gefahr bewusst, aber erkenne die Gelegenheit!«

Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Einschränkungen der kommunalen Gremiensitzungen stellen danach eine exzellente Gelegenheit dar, die Hybridsitzenden dauerhaft für kommunale Gremienarbeit zu etablieren.

Das Öffentlichkeitsgebot nimmt eine zentrale Rolle für kommunale Selbstverwaltung und Demokratie ein. Dieses wird durch die Hybridsitzung gestärkt. Der zeitliche und finanzielle Aufwand für die Teilnahme an Sitzungen von Bürgerschaft und Abgeordneten wird minimiert. Dies gilt insbesondere

für großflächige Kommunen mit weiten Entfernungen zum Sitzungsort.

Wichtiger ist noch, dass die Teilnahme an Sitzungen durch den digitalen Zugang an vielen Stellen überhaupt erst möglich gemacht werden kann. Zu denken ist an körperliche Einschränkungen oder Präsenz weit weg vom Sitzungsort (Urlaub, Dienstreise, etc.). Zu denken ist aber auch daran, dass breitere Bevölkerungsgruppen und Altersgruppen – netzaffine junge Menschen – zu erreichen sind und damit Lust auf Kommunale Selbstverwaltung, Lust auf Mitarbeit in kommunalen Gremien gemacht werden kann. Das Interesse der Bevölkerung an der Arbeit der Vertretungskörperschaft wird durch breitere öffentliche Transparenz gefördert, Partizipationsmöglichkeiten erhöht.

Ferner wird durch Hybridsitzungen die Arbeit für die Abgeordneten attraktiver gestaltet und erleichtert. Die Abgeordneten auf kommunaler Ebene üben – abgesehen von Parlamentariern und Hauptverwaltungsbeamten – eine ehrenamtliche Tätigkeit aus. Dies erfordert die Kombination mit Familie und Beruf. Durch die Ermöglichung von digitalen Zugängen kann diese Herausforderung erleichtert werden.⁴¹

Dies wird zu dem positiven Effekt führen, dass die Bereitschaft für die Übernahme ehrenamtlicher kommunaler Arbeit steigt.⁴² Dies ist besonders wichtig gerade in der Altersgruppe zwischen 25 und 50 Jahren, die in kommunalen Gremien unterrepräsentiert ist. Hier stehen berufliche und familiäre Herausforderungen deutlich im Vordergrund.

Gegen die Verankerung der Hybridsitzungen – losgelöst von Notlagen – spricht die verfassungsrechtliche Vorgabe des Öffentlichkeitsprinzips gerade nicht. Im Gegenteil.

Die Gesellschaft hat sich hinsichtlich der Beschaffung von Informationen dramatisch schnell verändert. Neue elektronische Techniken und neue Kommunikationsstrukturen sind entstanden. Damit bestehen nicht nur neue Möglichkeiten, sondern auch neue Notwendigkeiten für Transparenz und öffentliche Kontrolle. Dem Öffentlichkeitsgebot kommt eine derart zentrale Rolle zu,⁴³ dass durch die Digitalisierungschancen dem veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten der Bürgerschaft Rechnung getragen werden muss. Ergänzungen eines tradierten Öffentlichkeitsverständnisses steht das Verfassungsrecht gerade nicht entgegen.⁴⁴

Daraus folgt die Pflicht zur dauerhaften Etablierung von Hybridsitzungen. Nur so kann dem Öffentlichkeitsprinzip heute Rechnung getragen werden. Es gibt inzwischen (zu) viele

39 Blum/Meyer, Kommentar zum NKomVG, 5. Aufl., 2021, § 63 I, Rdnr. 4, S. 366.

40 So Bayerischer LT, Drs. 18/13024/, S. 16.

41 Lück, Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung (BbgKom-NorV) – SARS-CoV-2-bedingte und befristete Ausnahme oder Beginn der Digitalisierung kommunaler Entscheidungsprozesse?, LKV 5/2020, S. 208.

42 Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst, Landtag NRW, Digitale Gremiensitzungen in Kommunen, 16.08.2021, S. 21.

43 Zutreffend Weidemann, Von der Saalöffentlichkeit zur Medienöffentlichkeit – Sitzungsöffentlichkeit von Ratssitzungen im Wandel, KommJur 2017, 281, 281.

44 Zutreffend Brenner, Rechtsgutachten zur Frage der rechtssicheren Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes nach § 40 ThürKO, S. 3.

Menschen, die sich ausschließlich über soziale Netzwerke und das Internet informieren. Auf der anderen Seite wird die Hybridsitzung auch der Tatsache gerecht, dass ein großer Bevölkerungsteil weiterhin keinen Zugang zum Internet hat bzw. will und sich ganz klassisch, traditionell analog informiert.

Für die schwächelnden lokalen Demokratien steht viel auf dem Spiel. Es geht um die Akzeptanz gelebter kommunaler Selbstverwaltung. Und die Kommunen haben sich den Anforderungen der sich wandelnden (Informations-)welt zu stellen. Die Kommunen haben eine Pflicht zur Verhaltensanpassung, um einer veränderten Öffentlichkeit gerecht zu werden.

Abgeordnete sind nicht vor Öffentlichkeit zu schützen, sondern sie müssen ein Interesse daran haben, dass ihre Arbeit unmittelbar verfolgt wird und die Bürgerschaft Teilhabe hat. Das demokratische Prinzip baut auf die informierten, am kommunalen Leben ständig teilhabenden Bürger auf, seine wissende Nähe zur Kommune.⁴⁵ Da sich Öffentlichkeit verändert hat, muss sich auch die öffentliche kommunale Gremienarbeit dauerhaft hin zur Hybridsitzung verändern.

Warum also den digitalen Zugang und hybride Gremienarbeit nur auf Pandemiezeiten beschränken? Hybride Sitzun-

gen stärken die Kommunale Selbstverwaltung und verhindern die Rückkehr ins vordigitale Zeitalter von kommunalen Gremiensitzungen.

Es bleibt zu hoffen, dass die Diskussion über die notwendige Etablierung von Hybridsitzungen nicht unter Kostengesichtspunkten geführt wird. Digitalisierung und Hybridsitzungen sind kein Sparmodell. Im Gegenteil! Die Kommunen haben gelernt, welche Möglichkeiten die Digitalisierung von Gremiensitzungen hat. Und das darf auch von mit dem Netz fremdelnden Abgeordneten nicht nach dem Ende der durch die Pandemie aufgezwungenen Einschränkungen ignoriert werden.

Hybridsitzungen sind kein »nice to have«, sondern »must have«; nicht Kür, sondern Pflicht. Den Abgeordneten selbst bleibt es überlassen, wie sie die notwendige Hybridsitzung für kommunale Gremien konkret ausgestalten und fortsetzen. Ihnen bleibt es überlassen, neues Sitzungsverhalten und neue Sitzungskultur zu entwickeln. Es ist ihre Pflicht.

⁴⁵ Weidemann, Von der Saalöffentlichkeit zur Medienöffentlichkeit – Sitzungsöffentlichkeit von Ratssitzungen im Wandel, *KommJur* 2017, 281, 285.

Das Schengen-Regime im Umbruch – der stille Abschied von einer Fiktion

von Präsident eines Grenzschutzpräsidiums a.D. Bernd Walter, Berlin

Die Einführung des Schengen-Regimes, das im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU den freien Personen- und Warenverkehr über die Binnengrenzen hinweg und die Weiterentwicklung des Binnenmarktes gewährleisten soll, wird zurecht als größte Errungenschaft der Union bezeichnet. Gleichwohl waren in der Umsetzung die Folgen der Fallhöhe zwischen programmatischem Anspruch und Rechtswirklichkeit mehr als ernüchternd, da die politischen Gremien der EU weder einen effektiven Außengrenzschutz noch ein verbindliches Asyl- und Migrationssystem als Garant eines funktionierenden Systems zu implementieren vermochten und mehr als einmal Opfer ihrer fehlerhaften Lagebeurteilung der geostrategischen Rahmenbedingungen wurden. Nicht zuletzt aufgrund der Ereignisse an der polnisch-belarussischen Grenze, im Ärmelkanal, in der Ukraine und im Mittelmeer befindet sich daher das Migrationsmanagement der EU-Gremien unverändert im Krisenmodus, denn die ursprünglichen programmatischen Aussagen über einen kontrollfreien Binnenraum wurden zunehmend durch eigenmächtige und nicht abgestimmt Grenzsicherungen der Mitgliedstaaten konterkariert. Verbesserungen verspricht sich die EU-Kommission von der längst fälligen Weiterentwicklung des Schengener Grenzkodex (SGK) und seiner Anpassung an neuartige Sicherheitsszenarien sowie der Einführung neuer zukunftsweisender Regelungen für eine grenzüberschreitende Polizeikooperation. Erste Vorschläge mit gravierenden Änderungen liegen seit Dezember 2021

vor und signalisieren einen durchgreifenden Paradigmenwechsel im Schengen-System. Der nachfolgende Beitrag zeichnet eine Entwicklung nach, in der die EU-Kommission zur Kenntnis nehmen musste, dass ihr ursprünglichen Absichten von der Schaffung eines kontrollfreien Binnenraum den Lackmestest einer durchgreifenden Sicherheitsgewährleistung nicht bestanden haben und deswegen einer Korrektur bedürfen.

Alte Probleme – neue Herausforderungen

Anfang Oktober des Jahres 2021 trat zusätzlich zu den anderen Brandherden der irregulären Migration im Außengrenzbereich der EU eine signifikante Änderung der Sicherheitslage an der deutsch-polnischen Grenze ein. Die meisten festgestellten Personen, die illegal die Grenze überschritten, verfügten über belarussische Visa oder Einreisestempel und belegten dadurch nachdrücklich, dass der belarussische diktatorische Regierungschef Lukaschenko das absichtliche Verbringen von irregulären Migranten aus den Herkunftsländern des Nahen Osten in den Außengrenzbereich der EU als Mittel der politischen Erpressung benutzte, um das Grenzregime der Union zu destabilisieren. Die EU geriet erneut in den Krisenmodus, zumal die Corona-Pandemie der bereits strapazierten Grenzlage ohnehin eine neue Brisanz verliehen hatte. Dies galt auch für die deutsche geschäftsführende Regierung, denn die Bundespolizei registrierte in den ersten