

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
Herrn Vorsitzenden Hans-Willi Körfges MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4948

A02, A20

10. März 2022

**Schriftliche Anhörung von Sachverständigen
(A02 - digitale Gremiensitzungen – zum 18.03.2022)**

„Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“

- Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/16295 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ eine Stellungnahme abgeben zu dürfen.

Gerne möchten wir gemeinsam als kommunalpolitische Vereinigungen (KPV/NRW, SGK NRW, VLK NRW, GAR NRW) folgende Punkte in die Diskussion einführen:

I. Allgemeines

Insgesamt begrüßen wir die Vorschläge zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien. Trotz unterschiedlicher Haltung zu dessen Umsetzbarkeit ist im Gesetzentwurf ein sinnvoller Kompromiss zur Erprobung derartiger Verfahren gefunden. Richtig und nachvollziehbar sind die sich aus der Einführung der geplanten digitalen Gremienarbeit ergebenden Änderungen im Entschädigungsrecht sowie die Harmonisierung für die Landschaftsverbände, den Regionalverband Ruhr und besonders das Zweckverbandsrecht.

Wir regen an, die Änderungen im Gemeindefinanzierungsrecht zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Sie wirken im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren sachfremd und bedürfen einer vertieften Debatte.

Ferner weisen wir darauf hin, dass eine umfassende und abschließende Erörterung – insbesondere des geplanten Entschädigungsrechts – erst im Zusammenhang und in der Wechselwirkung mit einer überarbeiteten Entschädigungsverordnung vorgenommen werden kann.

II. Im Einzelnen

1. Artikel 1 Nummer 3 (§ 34 Absatz 1)

Die Möglichkeit, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu Ehrenbürgern zu ernennen, kann grundsätzlich mitgetragen werden, auch wenn aus der Beratungspraxis der kommunalpolitischen Vereinigungen hierfür kein Regelungsbedarf erkannt werden kann.

2. Artikel 1 Nummer 4 (§ 36 Absatz 5)

Die grundsätzliche Einbeziehung der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten in die Möglichkeit der digitalen und hybriden Sitzungsformen ist zu begrüßen.

Nach dem Gesetzentwurf sollen sich die Rahmenbedingungen für digitale Sitzungen der Bezirksvertretungen nach den Vorschriften über die Ausschüsse richten. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Rechtsstellung der Bezirksvertretungen grundsätzlich eher der der Stadträte ähnelt. Deshalb ließe sich auch vertreten, die Regelungen zur digitalen Arbeit den Vorschriften für den Stadtrat anzupassen und damit deutlich enger zu fassen. Wir erkennen aber an, dass die praktische Arbeit und das Verständnis der Bezirksvertretungen durchaus auch denjenigen der Ausschüsse angenähert sein können.

Deshalb tragen die kommunalpolitischen Vereinigungen die politische Entscheidung mit, für die Bezirksvertretungen jene Möglichkeiten zu eröffnen, die auch für die Ausschüsse vorgesehen sind.

3. Artikel 1 Nummer 5 (§ 44 Absatz 3)

Die Ausweitung des Erstattungsanspruches auf die Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflegebedürftigen Personen wird begrüßt.

Anregen möchten wir zudem eine klarstellende Regelung in § 44 dahingehend, dass auch die sog. Rüstzeiten – wie etwa Fahrtzeiten von der Arbeitsstätte – der Freistellung und den Regelungen des Verdienstausfalls unterliegen.

4. Artikel 1 Nummer 6 (§ 45)

Die Neuregelung des § 45 sieht eine Zusammenfassung der früher in den einzelnen Absätzen geregelten Ansprüche auf Entschädigung der Ratsmitglieder vor.

Unklar ist, welche Absätze der derzeitigen Gesetzesfassung weiterhin Geltung behalten sollen und welche wegfallen. Hier bedarf es dringend einer Klarstellung. Dies ist unter anderem deshalb von Bedeutung, weil nach unserer Auffassung eine Ermächtigung, in der Hauptsatzung bestimmte Regelungen vorzusehen, im Gesetz vorzunehmen ist.

Insgesamt ist es aus Sicht der kommunalpolitischen Vereinigungen von Bedeutung, dass die Regelungen in der Entschädigungsverordnung inhaltlich mindestens den Status quo abbilden, die Ratsmitglieder also z.B. weiterhin selbst entscheiden können, ob allein Pauschalen oder auch Sitzungsgelder gezahlt werden. Darüber hinaus sollte eine regelmäßige Anpassung der Entschädigungsverordnung – wie in der Vergangenheit praktiziert – erhalten bleiben.

Nicht zuletzt regen wir Regelungen für den Nachweis des Verdienstausfalles an.

4.a § 45 Absatz 1

In Satz 1 sollte klarer formuliert werden, dass die Einschränkungen des zweiten Halbsatzes nur auf den Verdienstausschlag bezogen sind. In Satz 2 halten wir den Einschub „anstelle des Verdienstausschlags“ für entbehrlich.

Wir begrüßen, dass die Kinderbetreuungskosten trotz Entschädigung gezahlt werden sollen. Zugleich sollte überdacht werden, ob die Stundenzahl von 20 Stunden/Woche noch angemessen scheint oder nicht angehoben werden müsste.

4.b § 45 Absatz 2

Die Ermächtigung des Rates zur Regelung des Ersatzes von Auslagen begrüßen wir. Wir halten es in der weiteren Konkretisierung jedoch für wichtig und sinnvoll, dass in der Entschädigungsverordnung das „Ob“ bei regelmäßig anfallenden Auslagen festgehalten ist und damit in der Hauptsatzung allein die Höhe des Auslagenersatzes geregelt werden muss.

Wir weisen ferner auf unsere Einschätzung hin, dass eine Regelung in der Hauptsatzung über Auslagenersatz und insbesondere sonstige Leistungen steuerrechtlich nicht als (teilweise) steuerfreie Aufwandsentschädigung nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG anerkannt werden kann, da sie nicht auf Grundlage einer landesgesetzlichen Ermächtigung aus einer öffentlichen Kasse gezahlt werden, sondern nur auf Grundlage der lokalen Hauptsatzungen.

5. Artikel 1 Nummer 9 (§ 47a)

Die Ermächtigung zur Durchführung von digitalen und hybriden Ratssitzungen ist auf besondere Ausnahmefälle beschränkt, was wir begrüßen.

Grundsätzlich weisen wir noch einmal darauf hin, jeglichen Risiken bei der Herstellung und Aufrechterhaltung der Nichtöffentlichkeit entgegenzutreten. Dies ist unter anderem bei großen Vergabeverfahren, Unternehmensansiedlungen oder Personalentscheidungen besonders relevant.

Darüber hinaus ist für uns – ungeachtet etwaiger Regelungen in der Digitalsitzungsverordnung, die wir bislang nicht bewerten konnten – nicht klar, über welche Verfahren geheime Abstimmungen sicher durchgeführt werden können. Diese Form der Abstimmung kann auch in öffentlicher Sitzung bei jedem Tagesordnungspunkt beantragt werden.

Kritisch weisen wir darauf hin, dass viele verfahrenswichtig bedeutsamen Hinweise in die Begründung aufgenommen wurden und nicht Gegenstand des Gesetzestextes sind.

Klarstellend sollte zudem noch geregelt werden, dass die Vorschriften des § 47 Absatz 2 und Absatz 3 auch für § 47a gelten.

5.a § 47a Absatz 2

Die Definition der digitalen Sitzung setzt eine zeitgleiche Bild-Ton-Übertragung voraus. Das begrüßen wir ausdrücklich. Unklar ist jedoch, was geschieht, wenn Ratsmitglieder während der Sitzung die Bild- und/oder Tonübertragung ausschalten.

Auch hier kann es eine Regelung in der Digitalsitzungsverordnung geben, die es dann genauer zu beurteilen gilt.

5.b § 47a Absatz 4

Satz 1 erklärt die Durchführung von digitalen und hybriden Sitzungen nur dann für zulässig, wenn und soweit die erforderlichen technischen Voraussetzungen für ihre Durchführung vorliegen und jedes (!) Gremienmitglied über eine digitale Zugangsmöglichkeit zur Sitzung verfügt. Dies ist insofern kritisch zu bewerten, als auch Ratsmitglieder, die im Sitzungssaal anwesend sind, nach diesem Wortlaut über eine digitale Zugangsmöglichkeit zur Sitzung verfügen müssen. Dafür besteht aus unserer Sicht kein Bedürfnis.

Satz 3 letzter Halbsatz ordnet für die Gremienmitglieder an, dass diese ihre Sitzungsteilnahme per Bild-Ton-Übertragung in eigener Verantwortung sicherstellen. Abzulehnen ist es, dass damit die Hardware gemeint ist, wenn nicht auch das „Ob“ der Finanzierung oder Zurverfügungstellung durch eine Kommune verpflichtend geregelt ist.

5.c § 47a Absatz 5

Der Öffentlichkeitsgrundsatz kann nur gewahrt werden, wenn die Bild-Ton-Übertragung auch Dritte außerhalb des Kreises der Gremienmitglieder wahrnehmen können. Dieser notwendigerweise breitere Empfängerkreis sollte als Voraussetzung benannt werden.

6. Artikel 1 Nummer 10 (§ 48 Absatz 4)

Film- und Tonaufnahmen von Rats- oder Ausschussmitgliedern greifen massiv in ihre Persönlichkeitsrechte ein und bedürfen deshalb zum Schutz der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sehr hoher Hürden. Anerkannt wird, dass eine Regelung bei digitalen Sitzungsformaten notwendig erscheint. Das Gesetz sollte mindestens die unterschiedlichen Regelungsinhalte für die Hauptsatzung, die in der Begründung genannt werden, in den Gesetzestext übernehmen. Zudem sollten die Kommunen verpflichtet werden, auf die Folgen einer missbräuchlichen Verwendung von Bild- und Tonaufnahmen, wie sie die Gesetzesbegründung benennt, zu Beginn und während einer Sitzung wahrnehmbar hinzuweisen.

7. Artikel 1 Nummer 12 (§ 58a)

§ 58a erweitert die Möglichkeiten der Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen für Ausschüsse im Vergleich zu § 47a. Gleichzeitig nimmt er dabei die in § 57 Absatz 2 genannten Ausschüsse von der Möglichkeit aus.

Wir halten dieses Abgrenzungskriterium für wenig geeignet. Sinnvoller wäre es nach unserer Auffassung, solche Ausschüsse von der Möglichkeit der Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen auszunehmen, denen kraft Gesetzes oder durch kommunale Vorschriften Entscheidungszuständigkeiten zugewiesen sind. Damit würden die (technischen) Hürden zur Durchführung digitaler oder hybrider Sitzungen auf der Ebene der Ausschüsse deutlich gesenkt. Es spricht nach unserer Erfahrung viel dafür, dass vor Ort hierdurch eher von der Möglichkeit dieser Form der Sitzungsdurchführung Gebrauch gemacht wird. In der Folge müssten dann aber die Vorschriften für die Bezirksvertretungen gegebenenfalls wieder erweitert werden, da diesen in § 37 Entscheidungszuständigkeiten zugewiesen sind.

§ 58a Sätze 3 und 4 regeln das Verfahren innerhalb des Ausschusses. Danach hat der jeweilige Ausschuss in einer Präsenzsitzung über die Durchführung hybrider Sitzungen für die Zukunft zu entscheiden. Eine Regelung, wie sie § 47a Abs. 3 Satz 3 enthält, fehlt nämlich. Dieses Vorgehen halten wir besonders für kleinere Kommunen, in denen in der Regel nicht mehr als vier Ausschusssitzungen pro Jahr durchgeführt werden, für wenig zielführend. Wir regen stattdessen an, die Entscheidung über die Durchführungsform der/dem Ausschussvorsitzenden zu übertragen.

8. Artikel 1 Nummer 15, Nummer 16 (§ 107 Absatz 5 Sätze 3 bis 8, § 107a Absatz 4)

Wie bereits oben dargelegt, regen wir noch einmal an, jegliche Änderungen des Gemeindefirtschaftsrechts zu einem anderen Zeitpunkt vorzunehmen.

Satz 1 des neu gefassten § 107 Absatz 5 Satz 2 legt nahe, dass allein der Antrag aus der Politik den Bürgermeister zur Abgabe einer Stellungnahme verpflichtet. Satz 3 setzt dagegen eine positive Beschlussfassung voraus. Der Unterschied sollte auf Basis der Reichweite des Informationsanspruchs der Ratsmitglieder gegen den Bürgermeister aufgelöst werden (vgl. § 55 Abs. 1 Satz 2).

Satz 3 der Neuregelung von Absatz 5 halten wir für überflüssig, da die Ergebnisse ohnehin in geeigneter Weise zu veröffentlichen sind, wenn keine entgegenstehenden Interessen verletzt werden.

Die Sätze 5 ff. regeln in diesem Einzelfall die Art der Veröffentlichung in einer kaum nachvollziehbaren Weise und sind deshalb ersatzlos zu streichen.

9. Artikel 1 Nummer 19 (§ 133 Absatz 5)

Zu begrüßen ist, dass allein das für Kommunales zuständige Ministerium ermächtigt wird, die näheren Vorschriften zur Ausgestaltung der Entschädigungsansprüche festzusetzen. Insgesamt darf es nach Auffassung der kommunalpolitischen Vereinigungen nicht zu einer Verschlechterung im Verhältnis zum Status quo kommen.

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



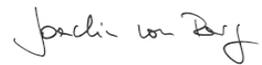
Oliver Flühöh
Landesgeschäftsführer
KPV/NRW



Maik Luhmann
Landesgeschäftsführer
SGK NRW



Volker Wilke
Landesgeschäftsführer
GAR NRW



Joachim vom Berg
Landesgeschäftsführer
VLK NRW