

An den Landtag Nordrhein-Westfalen –
Ausschuss für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4951

A02, A20

Mehr Demokratie NRW
Achim Wölfel
Gürzenichstraße 21a-c
50667 Köln
Tel. 0221 669 665 13
achim.woelfel@mehr-demokratie.de

11.03.2022

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP „**Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften**“ (Drucksache 17/16295). Die voraussichtliche Behandlung im Ausschuss erfolgt am 18. März 2022.

A. Vorbemerkungen

Mehr Demokratie bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Mehr Demokratie ist ein gemeinnütziger und mitgliedergetragener Verein, der einen wesentlichen Teil seiner Arbeit mithilfe von ehrenamtlichen Bundes- und Landesvorständen, über Mitgliederversammlungen und Arbeitskreise organisiert. Mit zahlreichen dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Fragestellungen zur digitalen und hybriden Arbeitsorganisation waren wir in den letzten beiden Jahren also auch vereinsintern sehr intensiv konfrontiert. Auch mit dieser Erfahrung bewerten wir den vorliegenden Gesetzentwurf.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich die folgenden Ausführungen in erster Linie auf den Teil des Gesetzentwurfs (Ergänzungen bei § 47a, § 58a, § 133 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und analog dazu die entsprechenden Paragraphen in der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung und dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr) beziehen, in dem digitale sowie hybride Gremiensitzungen Gegenstand der geplanten Gesetzesänderung sind.

B. Zum grundsätzlichen Regelungsbedarf mit Blick auf digitale Sitzungen für kommunale Gremien

Die Corona-Pandemie hat es deutlich vor Augen geführt: Auch in Ausnahmesituationen sind unsere kommunalen demokratischen Institutionen bemerkenswert funktions- und leistungsfähig. Allerdings stellen fehlende rechtliche Rahmenbedingungen für solche Ausnahmesituationen eine enorme zusätzliche Herausforderung für die Institutionen dar. Diese Herausforderung gilt es bestenfalls präventiv und nicht erst im Krisenfall anzugehen. Dementsprechend begrüßen wir die Intention des Gesetzentwurfs, die Kommunalverfassung jetzt und damit vorausschauend krisenfester zu gestalten.

Gerade auf kommunaler Ebene werden viele demokratische Institutionen ehrenamtlich getragen. Eine Stärkung des Ehrenamts geht also immer auch damit einher, diese Institutionen resilienter zu gestalten. Deshalb begrüßen wir grundsätzlich Maßnahmen, die darauf abzielen, ehrenamtliches Engagement niedrigschwelliger und damit attraktiver für möglichst viele Menschen zu machen. Die Ermöglichung digitaler Gremiensitzungen, aber auch die durchdachte Ausgestaltung von Aufwandsentschädigungen können einen Teil dazu beitragen.

C. Zu den Gesetzeserwägungen im Detail

Die im Folgenden thematisierten Änderungen finden sich zu § 47a, § 58a, § 133 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und analog dazu mit anderer Nummerierung in den entsprechenden Paragraphen in der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung und dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

§ 47a Einberufung von Sitzungen in besonderen Ausnahmefällen

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung des § 47 um den § 47a *Einberufung von Sitzungen in besonderen Ausnahmefällen* vor. Dort wird geregelt, dass etwa bei Katastrophen, einer epidemischen Lage oder anderer außergewöhnlicher Notsituationen Sitzungen des Rates, der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen auch in digitaler Form erfolgen können, sofern dafür die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen werden im Rahmen eines Zertifizierungsverfahrens von einer zuständigen Stelle festgestellt. Die Verantwortung über die Überprüfung und Einhaltung der Voraussetzungen liegt in der Hand der jeweiligen Kommune. Die Entscheidung darüber, ob ein besonderer Ausnahmefall vorliegt, liegt beim Rat selbst und wird von diesem mit einer Zweidrittel-Mehrheit und begrenzt auf längstens zwei Monate festgestellt. Bei weiterem Andauern des Ausnahmefalls kann der Zeitraum verlängert werden. Möglich sind bei Vorliegen eines solchen besonderen Ausnahmefalls dann sowohl vollständig digitale als auch hybride Gremiensitzungen.

Mit Blick auf die eingangs erwähnte Krisenfestigkeit unserer demokratischen Institutionen, die es regelmäßig zu stärken und zu erneuern gilt, halten wir die Ermöglichung digitaler Gremiensitzungen in besonderen Ausnahmefällen – wie hier vorgesehen – für sinnvoll ausgestaltet und begrüßenswert. Durch den Gesetzentwurf wird ein Stück Rechtssicherheit geschaffen. Eine Herausforderung für die Umsetzung des Gesetzes wird sicherlich in der Definition, Sicherstellung und Einhaltung der Voraussetzungen liegen, die für digitale und hybride Gremiensitzungen erfüllt sein müssen. Aus Gesprächen mit Ratsmitgliedern, Verwaltungsmitarbeitenden, aber auch eigenen Erfahrungen bei der Vereinsarbeit empfehlen wir, den umzusetzenden Stellen hier keine zu starren und engen Vorgaben zu

machen. Das kann konkret bedeuten, dass etwa eine möglichst große Auswahl unterschiedlicher Software zur Durchführung digitaler Sitzungen anerkannt wird. Immerhin können sich die Rahmenbedingungen von Kommune zu Kommune erheblich unterscheiden, ein zu enges Korsett an Vorgaben würde hier im Zweifel den Handlungsspielraum einzelner Kommunen unnötig einschränken.

§ 58a Hybride Sitzungen der Ausschüsse

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf eine Ergänzung des § 58 um § 58a *Hybride Sitzungen der Ausschüsse* vor. Dort wird geregelt, dass hybride Gremiensitzungen auch außerhalb von besonderen Ausnahmefällen durchgeführt werden können. Bei solchen hybriden Sitzungen handelt es sich um Sitzungen, an denen sowohl vor Ort als auch digital teilgenommen werden kann.¹ Die Möglichkeit hybrider Sitzungen gilt für alle Ausschüsse mit Ausnahme der herausgehobenen kommunalen Pflichtausschüsse, also Hauptausschuss, Finanzausschuss und Rechnungsprüfungsausschuss. Es obliegt der Entscheidung des jeweiligen Ausschusses, ob Sitzungen hybrid durchgeführt werden. Die Beschlussfassung erfolgt mit einfacher Mehrheit.

Insbesondere mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt halten wir es für höchst sinnvoll, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf Regelungen geschaffen werden sollen, die regelmäßig hybride Gremiensitzungen ermöglichen. In der Begründung des Gesetzentwurfes wird deshalb auch zu Recht auf den Abschlussbericht der Enquetekommission „Subsidiarität und Partizipation“ verwiesen, in dem die Empfehlung ausgesprochen wird, „(...) die Chancen der digitalen Entwicklungen zu nutzen und den Ausbau digitaler Beteiligungsformate weiter zu fördern“.² Hybride Gremiensitzungen sind aus unserer Sicht ein wichtiger Baustein, um das kommunale Ehrenamt attraktiver für eine möglichst breite Bevölkerung zu gestalten.

Diesem Gedanken folgend können wir uns durchaus eine weitergehende Regelung als im Gesetzentwurf vorgesehen vorstellen, die auch eine Wahlmöglichkeit für die Durchführung von hybriden Sitzungen für die oben genannten Pflichtausschüsse schafft. Zwar wird in der Begründung des Gesetzentwurfes richtigerweise auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse nach Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt auf der einen Seite und den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Sitzungsdurchführung, insbesondere mit Blick auf den Öffentlichkeitsgrundsatz, auf der anderen Seite verwiesen. Durch entsprechende Maßnahmen, bspw. die Live-Übertragung von Sitzungen und deren nachträgliche Abrufbarkeit auf öffentlich zugänglichen Seiten, halten wir dieses Spannungsverhältnis aber für durchaus austarierbar. Klar ist natürlich, dass andere Faktoren wie die Vertraulichkeit von Unterlagen, die Behandlung nicht-öffentlicher Tagesordnungspunkte, geheime

¹ An dieser Stelle sei übrigens darauf verwiesen, dass insbesondere mit Blick auf die eigenen Erfahrungen der letzten beiden Jahre mit hybrider Verbandsarbeit die Durchführung hybrider Veranstaltungen für Verwaltung sowie Teilnehmende die größte Herausforderung darstellen. Hier gilt es bei der Organisation deutlich mehr Fallstricke zu kennen und zu meistern als bei reinen Präsenz- oder Online-Veranstaltungen.

² In dem zitierten Enquete-Bericht finden sich übrigens weitere Empfehlungen und Prüfaufträge, deren Umsetzung dringend vom Gesetzgeber angegangen werden sollte, etwa die Schaffung eines Partizipationsbeauftragten, die Institutionalisierung geloster Bürgerräte, die Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre, die Erarbeitung einer Strategie für den Umgang mit der Digitalisierung von Wahlen und Stimmabgabe, die Einrichtung eines Lobbyregisters samt legislativem Fußabdruck sowie die Überprüfung der Hürden für Volksbegehren.

Abstimmungen, der Schutz von Persönlichkeitsrechten usw. sichergestellt sein müssen. Zumindest überzeugt uns aber nicht, wieso bei den genannten Pflichtausschüssen die Bedingungen grundsätzlich andere sein sollten. Perspektivisch könnten wir uns gut vorstellen, dass auch in der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung vom relativ strikten Grundsatz der persönlichen Präsenz bei Gremiensitzungen abgerückt wird und an dessen Stelle eine digitalere bzw. hybride Sichtweise tritt.

Ergänzung des § 133 um die Absätze 4 und 5

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung des § 133 um die Absätze 4 und 5 vor, in denen geregelt wird, dass per Rechtsverordnung an zentraler Stelle Vorschriften zur Verwirklichung der in § 47a und § 58a genannten Voraussetzungen erlassen werden können, in denen etwa festgelegt wird, welche Software zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen von den Kommunen verwendet werden kann. So kann an zentraler Stelle Expertise zur Thematik entwickelt und gebündelt werden. Wir halten diesen Ansatz für sinnvoll und möchten lediglich noch einmal die bereits oben erwähnte Empfehlung aussprechen, dass hier in enger Abstimmung mit den Kommunen gearbeitet wird und möglichst offene Vorgaben für die Kommunen gemacht werden, da sich die Rahmenbedingungen, aber auch technischen und organisatorischen Bedürfnisse der Räte teilweise stark unterscheiden.

D. Fazit

Mit dem Gesetzentwurf wird aus unserer Sicht die Kommunalverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen an relevanter Stelle ergänzt und erweitert. Der Gesetzentwurf beseitigt rechtliche Unklarheiten, die in den vergangenen beiden Jahren deutlich zu Tage traten und hat damit Potenzial, unsere kommunalen demokratischen Institutionen zukünftig krisensicherer zu gestalten. Weiterhin wird durch die Möglichkeit der hybriden Gremiensitzungen auch außerhalb besonderer Ausnahmefälle ehrenamtliche Arbeit inklusiver, was insbesondere Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen zugutekommt, aber auch ganz grundsätzlich die Vereinbarkeit des Ehrenamtes mit familiären und beruflichen Verpflichtungen verbessert. Auch deshalb dürfte der Gesetzentwurf im Bereich der hybriden Sitzungen für uns noch weiter gehen und es sollte zumindest mittelfristig auf die Ausnahmeregelungen für kommunale Pflichtausschüsse verzichtet werden. Schließlich wird die Praxistauglichkeit des Gesetzentwurfes stark mit den Vorgaben der zentralen Zertifizierungsstelle verbunden sein, die die Voraussetzungen definiert, nach denen digitale und hybride Gremiensitzungen durchgeführt werden können.