



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/6701

A02

29. März 2022

**Entwurf einer Verordnung über die Durchführung digitaler und
hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen
– Herstellung des Benehmens mit dem Ausschuss für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

mit Schreiben vom 8. März 2022 habe ich den Landtag Nordrhein-Westfalen gemäß Abschnitt I Ziff. 2 der Vereinbarung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung, Drucksache-Nummer 16/1724, über die Einleitung der Verbändeanhörung zum Entwurf einer Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen kommunaler Vertretungen unterrichtet und um Herstellung des Benehmens gebeten.

Nach Verbändeanhörung liegt die von der Landesregierung gebilligte Fassung des Verordnungsentwurfs vor, die wenige klarstellende Änderungen gegenüber der bereits übersandten Fassung enthält. Zu dieser, heute von der Landesregierung gebilligten, Fassung bitte ich nunmehr um Benehmensherstellung. Ich bitte daher um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen für die kommende Sitzung am 1. April 2022, in der dieser Tagesordnungspunkt bereits vorgesehen ist.

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

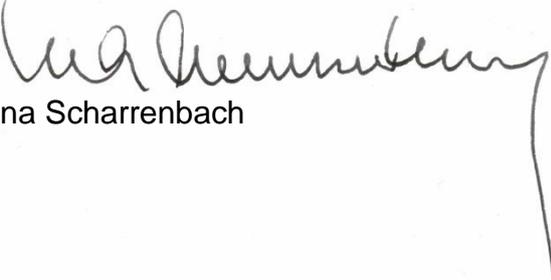
Mit dem in der aktuellen Landtagsberatung befindlichen Entwurf eines Gesetzes zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften soll den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen digitale und hybride Gremiensitzungen durchzuführen.

Mit der vorliegenden Verordnung sollen die technischen und organisatorischen Anforderungen an die digitale Sitzungsdurchführung im Einzelnen festgelegt werden. Dabei werden die Ergebnisse des von September bis Dezember 2021 durchgeführten Modellprojekts „Digitale und hybride Gremiensitzungen“ aufgegriffen. Aufgenommen wurden diejenigen Mindestanforderungen, die sich aus landesgesetzlichen Verfahrensvorgaben sowie einschlägigen datenschutzrechtlichen und IT-sicherheitsrechtlichen Standards ergeben.

Der Erlass der Verordnung bedarf nach § 133 Absatz 4 Satz 1 GO NRW in der Fassung des Gesetzentwurfs der Benehmensherstellung mit dem für Kommunales zuständigen Ausschuss des Landtags. Dieses Benehmen soll hiermit eingeholt werden.

Damit die Verordnung zeitnah nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlage in Kraft treten kann, wurde das Ordnungsverfahren parallel zur Landtagsbefassung zum Gesetzentwurf eingeleitet.

Mit freundlichem Gruß



Ina Scharrenbach

2023

**Verordnung über die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen
kommunaler Vertretungen
(Digitalsitzungsverordnung – DigiSiVO)**

Vom X. Monat 202X

Auf Grund des § 133 Absatz 4 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), der durch Artikel 1 Nummer 21 des Gesetzes vom ... [Ausfertigungsdatum und Fundstelle des Gesetzes zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften einsetzen] eingefügt worden ist, verordnet das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung im Benehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ausschuss des Landtags und mit der oder dem Beauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik:

**§ 1
Geltungsbereich**

Diese Verordnung gilt gemäß § 47a Absatz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) in der jeweils geltenden Fassung für digitale und hybride Sitzungen der Vertretungen und Ausschüsse der Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände, des Regionalverbands Ruhr sowie der Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NRW. S. 621) in der jeweils geltenden Fassung.

**§ 2
Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen**

(1) Digitale und hybride Sitzungen sind mit Unterstützung einer zugelassenen Anwendung zur Bild-Ton-Übertragung (Videokonferenzsystem) sowie einer zugelassenen Anwendung zur Durchführung digitaler Abstimmungen (Abstimmungssystem) durchzuführen. Videokonferenzsystem und Abstimmungssystem sollen aufeinander abgestimmt oder, soweit möglich, in einer Anwendung integriert sein.

(2) Die eingesetzten Anwendungen nach Absatz 1 müssen die Funktionalitäten bereitstellen, die zur Einhaltung der verbindlichen Verfahren und Vorgaben für die jeweilige Gremiensitzung erforderlich sind. Sie müssen es der Sitzungsleitung technisch ermöglichen, die Ordnung in den Sitzungen herzustellen und durchzusetzen.

(3) Für die Sitzungsleitung, die Gremienmitglieder und im Fall einer öffentlichen Sitzung auch für die Öffentlichkeit muss jederzeit durch Bildübertragung, namentliche Anzeige oder geeignete Darstellung nachvollziehbar sein, welche Gremienmitglieder aktuell zugeschaltet sind und an der Sitzung teilnehmen.

(4) Bei Wortbeiträgen müssen die Gremienmitglieder mit Bild und Ton, im Übrigen sollen sie im Rahmen der Darstellungsmöglichkeiten mit Bild für alle anderen Gremienmitglieder, die Sitzungsleitung und im Fall einer öffentlichen Sitzung auch für die Öffentlichkeit wahrnehmbar sein. Den teilnehmenden Gremienmitgliedern muss es jederzeit während der Sitzung technisch möglich sein, die Wahrnehmbarkeit mit Bild und Ton herzustellen.

(5) Die Übermittlung der Zugangsdaten, die den Gremienmitgliedern und den übrigen Teilnahmeberechtigten im gebotenen Umfang den Zugang zum Videokonferenzsystem und zum Abstimmungssystem ermöglichen, erfolgt elektronisch. Es ist sicherzustellen, dass nur Berechtigte Kenntnis von den Zugangsdaten erhalten.

§ 3

Öffentlichkeit in digitalen Sitzungen

(1) Die Öffentlichkeit erhält die Information über den Zugang zu digitalen Sitzungen in der durch Geschäftsordnung festzulegenden Form. Die Teilnahme erfolgt über einen geschützten Zugang, bei dem die Zugangsmöglichkeit nach vorheriger Anmeldung innerhalb einer in der Geschäftsordnung festzulegenden angemessenen Frist regelmäßig in Form eines Zugangslinks elektronisch mitgeteilt und eröffnet wird. Vor Eröffnung der digitalen Zugangsmöglichkeit ist darauf hinzuweisen, dass die Aufzeichnung und Weiterverbreitung der Sitzung oder Teilen davon untersagt ist. Personen, die nicht über einen eigenen Internetzugang verfügen, soll auf rechtzeitige Anfrage ein Angebot bereitgestellt werden, das diesen ein Verfolgen der Sitzung in geeigneten Räumlichkeiten ermöglicht.

(2) Die Durchführung von Einwohnerfragestunden in digitalen Sitzungen ist möglich, sofern der Öffentlichkeit ein geschützter Zugang mit Rederecht eingeräumt ist. Alternativ kann die Gelegenheit eingeräumt werden, Fragen zur Einwohnerfragestunde auf elektronischem Wege innerhalb einer zu bestimmenden Frist vor oder während der Fragestunde einzureichen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

(3) Die Beratung von Gegenständen unter Ausschluss der Öffentlichkeit ist in digitaler Sitzung zulässig. Die eingesetzte Videokonferenzsoftware muss einen Ausschluss der Öffentlichkeit zuverlässig ermöglichen. Ist die Öffentlichkeit von der Beratung ausgeschlossen, haben die digital teilnehmenden Gremienmitglieder in ihrem Verantwortungsbereich den erforderlichen Datenschutz sicherzustellen und am Ort ihrer Sitzungsteilnahme zu verhindern, dass Dritte die Inhalte der nichtöffentlichen Beratung ganz oder teilweise wahrnehmen können. Diese Pflicht ist Bestandteil der Verschwiegenheitspflicht nach § 30 Absatz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. Vor Beginn eines nichtöffentlichen Sitzungsteils hat die Sitzungsleitung die Gremienmitglieder auf ihre Pflichten hinzuweisen und ihnen Gelegenheit zu geben, die erforderlichen Voraussetzungen herzustellen.

§ 4

Abstimmungen und Wahlen

(1) Das Abstimmungssystem muss das Stimmverhalten der Stimmberechtigten bei offenen oder namentlichen Abstimmungen für die Sitzungsleitung, die anderen Gremienmitglieder und die Öffentlichkeit erkennen und nachvollziehen lassen. Der Verzicht auf den Einsatz eines Abstimmungssystems ist abweichend von § 2 Absatz 1 Satz 1 zulässig, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 im Rahmen der digitalen und hybriden Sitzungsdurchführung auf andere geeignete Weise erfüllt werden.

(2) Die Durchführung geheimer Abstimmungen oder Wahlen ist in einer digitalen oder hybriden Sitzung nur zulässig, wenn durch das eingesetzte Abstimmungssystem technisch sichergestellt ist, dass die Anforderungen an das Verfahren eingehalten werden können, insbesondere die Vertraulichkeit der digitalen Stimmabgabe gewährleistet bleibt und die

wesentlichen Schritte der Abstimmungs- beziehungsweise Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Wird geheim abgestimmt, darf nur das Abstimmungsergebnis erkennbar sein. Ist die Einhaltung der Anforderungen nach Satz 1 nicht sichergestellt, sind geheime Abstimmungen im Nachgang zur digitalen oder hybriden Sitzung durch Abgabe von Stimmzetteln per Briefwahl durchzuführen und das Ergebnis in die Niederschrift aufzunehmen. Neben den Gremienmitgliedern ist auch die Öffentlichkeit über das Stimmergebnis zu informieren, soweit nicht im Einzelfall etwas anderes beschlossen wird. Für die durch Bild-Ton-Übertragung teilnehmenden Gremienmitglieder gilt bei Beratungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit § 3 Absatz 3 entsprechend.

§ 5 Hybride Sitzungen

(1) Bei hybriden Sitzungen sind die Sitzungsleitung und die Öffentlichkeit sowie die nicht durch Bild-Ton-Übertragung teilnehmenden Gremienmitglieder im Sitzungssaal anwesend. Durch die geeignete Aufnahme- und Übertragungstechnik ist sicherzustellen, dass die Sitzungsleitung und Wortbeiträge der Gremienmitglieder für alle digital und vor Ort teilnehmenden Gremienmitglieder sowie für die Öffentlichkeit optisch und akustisch gleichwertig wahrnehmbar sind.

(2) Bei geheimen Abstimmungen und Wahlen in hybriden Sitzungen ist für die Stimmabgabe der vor Ort anwesenden und der digital teilnehmenden Gremienmitglieder dasselbe Abstimmungssystem zu verwenden.

§ 6 Befangene Gremienmitglieder

Die Sitzungsleitung hat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass befangene Gremienmitglieder von der Mitwirkung an der Beratung und Abstimmung zu Tagesordnungspunkten im Videokonferenz- und Abstimmungssystem in dem gebotenen Umfang ausgeschlossen sind. Bei nichtöffentlichen Sitzungsteilen muss für die Sitzungsleitung und die übrigen Gremienmitglieder erkennbar sein, dass ein befangenes Gremienmitglied für die Dauer der Behandlung der Angelegenheit keinen Zugang zur digitalen oder hybriden Sitzung hat.

§ 7 Datenschutz

(1) Die eingesetzten Anwendungen müssen der Datenschutz-Grundverordnung vom 27. April 2016 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2; L 74 vom 4.3.2021, S. 35) in der jeweils geltenden Fassung sowie den weiteren einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechen. Die Gemeinde oder der Gemeindeverband trägt Sorge für die Einhaltung der bei Durchführung digitaler Sitzungen zu beachtenden datenschutzrechtlichen Vorgaben. Einer Zustimmung der Gremienmitglieder sowie von Angehörigen der Verwaltung zu Bild-Ton-Übertragungen, die erforderlich sind, um die Voraussetzungen des § 47a Absatz 2 und 5 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sicherzustellen, bedarf es nicht.

(2) Die Zulässigkeit von Video- und Tonaufnahmen von digitalen Sitzungen mit dem Zweck der Veröffentlichung richtet sich nach der Maßgabe der Hauptsatzung.

(3) Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern digitaler und hybrider Sitzungen sowie der Öffentlichkeit sind die wesentlichen sie betreffenden datenschutzrechtlichen Informationen und zu beachtenden Regularien vor Beginn der Sitzung in geeigneter Form zur Kenntnis zu bringen. Sofern Zustimmungen erforderlich sind, können diese elektronisch erteilt werden.

(4) Für im Rahmen von digitalen und hybriden Gremiensitzungen gespeicherten personenbezogene Daten sind Schutzanforderungen und Löschfristen festzulegen und zu überwachen.

§ 8 IT-Sicherheit

(1) Die eingesetzten Anwendungen müssen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Videokonferenz- und Abstimmungssysteme entsprechen. Für den Einsatz dieser Anwendungen hat die Kommune eigenverantwortlich ein Konzept zu erstellen, das den Anforderungen der IT-Sicherheit Rechnung trägt, oder ein vorhandenes IT-Sicherheitskonzept entsprechend zu erweitern.

(2) Um eine sichere Nutzung der Videokonferenz- und Abstimmungssysteme zu ermöglichen, ist ein Handbuch vorzuhalten, das die erforderlichen Anweisungen bezüglich Informationssicherheit sowie die zu beachtenden Richtlinien und Regularien umfasst. Dieses Handbuch muss allen Nutzerinnen und Nutzern der digitalen Sitzung zugänglich sein.

(3) Wird die Verwendung privater Endgeräte zugelassen, hat das Konzept nach Absatz 1 Satz 2 festzulegen, welche IT-sicherheitsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Maßnahmen von den Gremienmitgliedern in eigener Verantwortung zu treffen sind.

§ 9 Verantwortung für die digitale Teilnahmemöglichkeit

(1) Vor und während der gesamten Dauer der Sitzung sind im Rahmen der Sitzungsorganisation die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür sicherzustellen, dass den Gremienmitgliedern und in öffentlichen Sitzungen der Öffentlichkeit der Zugang und die digitale Teilnahme an der Sitzung dauerhaft möglich sind.

(2) Es sind vor der Sitzungsdurchführung Regelungen darüber zu treffen, welche Endgeräte die Gremienmitglieder für die digitale Sitzungsteilnahme zu verwenden haben und wer für die Wartung und Pflege der Endgeräte verantwortlich ist.

(3) Die Gremienmitglieder sind verantwortlich für die Herstellung der digitalen Verbindung zur Sitzung mit den dafür zur Verfügung gestellten oder zugelassenen Endgeräten.

(4) Der Umfang der Pflichten nach den Absätzen 1 bis 3 kann in der Geschäftsordnung näher bestimmt werden.

§ 10 Störungen der Bild-Ton-Übertragung

(1) Die Sitzung ist unverzüglich zu unterbrechen, wenn ein Gremienmitglied eine Störung der Bild-Ton-Übertragung, die es an einer ordnungsgemäßen Sitzungsteilnahme hindert, rügt oder

wenn die Sitzungsleitung auf andere Weise Kenntnis von einer solchen Störung erhält. Die Sitzung darf vor Behebung der Störung nicht fortgesetzt werden. Das gilt nicht, wenn es sich um eine unbeachtliche Störung nach Absatz 4 handelt oder davon ausgegangen werden kann, dass die Störung in den Verantwortungsbereich des Gremienmitglieds fällt. Das ist insbesondere zu vermuten, wenn eine Behebung der Störung nicht gelingt und allen übrigen Gremienmitgliedern eine störungsfreie Bild-Ton-Übertragung möglich ist.

(2) Sind Verfahrensschritte durch eine Störung beeinträchtigt gewesen, die der Fortsetzung der Sitzung entgegengestanden hätte und die nicht nach Absatz 4 unbeachtlich ist, sind diese nach der Feststellung und Behebung der Störung in der Sitzung nachzuholen.

(3) Vor der Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen sind Regelungen über die Meldung von Störungen zu treffen, insbesondere ist ein zweiter Meldeweg festzulegen, auf dem Störungen bei der Bild-Ton-Übertragung gemeldet werden können. Sitzungsleitung und Gremienmitglieder stellen sicher, dass die Gremienmitglieder unmittelbar vor und während der Sitzung die Möglichkeit haben, der Sitzungsleitung technische oder sonstige Störungen der Bild-Ton-Übertragung zu melden.

(4) Eine Störung ist insbesondere unbeachtlich, wenn

1. nach einem Abbruch der Bild-Ton-Übertragung eine Meldung der Störung innerhalb einer angemessenen Zeit unterbleibt, die in der Geschäftsordnung festgelegt werden kann oder

2. das betroffene Gremienmitglied nach Wiederherstellung der Übertragung ohne Rüge an Beratungen und Abstimmungen mitwirkt.

§ 11

Zulassungsverfahren

(1) Für die Zulassung von Anwendungen nach § 2 Absatz 1 ist die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen die gemäß § 47a Absatz 4 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen zuständige Stelle (Zulassungsstelle).

(2) Die Zulassung erfolgt auf Antrag. Bei Anwendungen, die von mehreren Gemeinden oder Gemeindeverbänden eingesetzt werden sollen, genügt eine Zulassung.

(3) Die Zulassungsstelle kann zum Nachweis der Erfüllung von Datenschutz- und IT-Sicherheits-Standards die Vorlage geeigneter Zertifikate von dritten Stellen verlangen. Sie kann sich für die Zulassungsprüfung oder Teile dieser Dritter bedienen.

(4) Die Gültigkeit der Zulassungen nach Absatz 1 ist längstens auf fünf Jahre zu befristen. Die Gültigkeit erlischt, wenn wesentliche Änderungen an den Anwendungen vorgenommen werden. Die Zulassung kann mit weiteren Nebenbestimmungen versehen werden, insbesondere mit Auflagen, mit denen die Einhaltung von in dieser Verordnung geregelten Anforderungen sichergestellt wird.

§ 12

Verwaltungsvorschriften

Das für Kommunales zuständige Ministerium erlässt im Benehmen mit der oder dem Beauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik die

erforderlichen Verwaltungsvorschriften zur näheren Festlegung der Anforderungen nach den §§ 2 bis 8 sowie der Verfahrensschritte, die im Rahmen des Zulassungsverfahrens nach § 11 zu berücksichtigen sind.

§ 13
Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den X. Monat 202X

Die Ministerin
für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ina S c h a r r e n b a c h

Begründung

Allgemeines

Mit dem Gesetz zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom XX. Monat 2022 (GV. NRW S. XXX) wurde den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen digitale und hybride Gremiensitzungen durchzuführen und in den §§ 47a und 58a der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der rechtliche Rahmen dafür festgelegt. Die Regelungen gelten durch entsprechende Verweise für die Kreise (§§ 32a, 41a KrO NRW), die Landschaftsverbände (§§ 8b, 13a LVerbO), den Regionalverband Ruhr (§ 11a RVRG) sowie die Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (§ 8 GkG NRW) entsprechend.

Nach § 47a Absatz 4 Satz 1 und 2 GO NRW gilt für die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen, dass diese nur zulässig sind, wenn und soweit die erforderlichen technischen Voraussetzungen für ihre Durchführung vorliegen, jedes Gremienmitglied über eine digitale Zugangsmöglichkeit zur Sitzung verfügt und für sie nur Anwendungen verwendet werden, die von der für die Zertifizierung zuständigen Stelle zugelassen sind. Durch § 133 Absatz 4 Satz 1 GO NRW wird das für Kommunales zuständige Ministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften zur Verwirklichung der in § 47a Absatz 2 bis 5 GO NRW bezeichneten Anforderungen zu erlassen. Dies betrifft insbesondere Vorgaben für die technische und organisatorische Umsetzung von Sitzungen in digitaler und in hybrider Form im Einzelnen, insbesondere bei Verfahren nach § 48 Absatz 2 Satz 2 bis 5 (nichtöffentliche Beratungen) sowie § 50 Absatz 1 und 2 GO NRW (Abstimmungen und Wahlen), einschließlich datenschutzrechtlicher und informationssicherheitsrechtlicher Standards in diesem Zusammenhang. Die Rechtsverordnung kann ferner eine juristische Person des öffentlichen Rechts als zuständige Stelle für die Zulassung nach § 47a Absatz 4 Satz 2 GO NRW bestimmen und die für sie maßgeblichen Verfahren und Anforderungen festlegen.

Von dieser Ermächtigung wird mit der vorliegenden Verordnung Gebrauch gemacht und Vorschriften erlassen über die technischen und organisatorischen Anforderungen bei der Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen im Allgemeinen (§§ 1 bis 6), die datenschutzrechtlichen und informationssicherheitstechnischen Anforderungen hierbei (§§ 7 und 8), die Verantwortlichkeiten für die technischen Voraussetzungen und den Umgang mit technischen Störungen (§§ 9 und 10) sowie über die Zulassungsstelle und das Zulassungsverfahren (§§ 11 und 12).

Zu § 1 (Geltungsbereich)

§ 1 beschreibt den Geltungsbereich der nachfolgenden Regelungen dieser Verordnung. Diese Verordnung macht Vorgaben für die beiden gesetzlich in Betracht kommenden digitalförmigen Sitzungsformate, nämlich digitale Sitzungen gemäß § 47a Absatz 2 Satz 1 GO NRW und hybride Sitzungen gemäß § 47a Absatz 2 Satz 3 GO NRW. Die Vorgaben gelten für digitale und hybride Sitzungen in diesem Sinne der Vertretungen und Ausschüsse der Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände, des Regionalverbands Ruhr sowie der Zweckverbände nach dem

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Von dem Begriff der Vertretung sind neben den Räten, Kreistagen, den Landschaftsversammlungen der Landschaftsverbände und den Verbandsversammlungen des Regionalverbands Ruhr auch die gewählten Bezirksvertretungen nach § 36 GO NRW und Integrationsgremien der Gemeinden nach § 27 GO NRW erfasst. Unter den Begriff der Ausschüsse fallen alle pflichtigen und freiwilligen Ausschüsse als Untergliederungen der Vertretungskörperschaften. Keine verbindliche Geltung beansprucht die Verordnung für Sitzungen der Fraktionen und sonstiger, nicht an den Öffentlichkeitsgrundsatz gebundener Gremien. Gleichwohl erscheint es für die Funktionsfähigkeit und insbesondere die Datensicherheit und den Datenschutz bei der digitalen Arbeit solcher Gremien empfehlenswert, sich an den Vorgaben und Anforderungen dieser Verordnung zu orientieren und nach dieser Verordnung zugelassene Anwendungen einzusetzen.

Zu § 2 (Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen)

§ 2 macht allgemeine Vorgaben für die technische Umsetzung digitaler und hybrider Sitzungen. § 2 Absatz 1 Satz 1 definiert die in der Verordnung verwendeten Begriffe des Videokonferenzsystems als zugelassene Anwendung zur Bild-Ton-Übertragung und des Abstimmungssystems als zugelassene Anwendung zur Durchführung digitaler Abstimmungen. Es wird zudem festgelegt, dass digitale und hybride Sitzungen der von § 1 bezeichneten Gremien mithilfe solcher Anwendungen durchzuführen sind. Bei dem Videokonferenz- und dem Abstimmungssystem handelt es sich also um Softwareanwendungen, die dazu dienen, die kommunalverfassungsrechtlichen Beratungen, Beschlussfassungen und sonstigen Abläufe technisch abzubilden und durch Datenübertragung in einem digitalen Raum zu ermöglichen, und dazu auf geeigneter Hardware betrieben werden.

§ 2 Absatz 1 Satz 2 legt fest, dass das eingesetzte Videokonferenzsystem und das eingesetzte Abstimmungssystem entweder aufeinander abgestimmt oder im Rahmen des technisch Möglichen in einer Anwendung integriert sein sollen. Damit kommt zum Ausdruck, dass es sowohl möglich ist, dass beide Anwendungen in Form von separaten Softwareprodukten eingesetzt werden, als auch eine Integration beider Anwendungen in einer Softwarelösung in Betracht kommt. Werden zwei separate Softwareprodukte für die Videokonferenz und die Abstimmungen eingesetzt, sollen die Produkte aufeinander abgestimmt sein, also sinnvoll, praktisch handhabbar und mit vollem Funktionsumfang gleichzeitig nebeneinander betrieben und bedient werden können. Damit soll ausgeschlossen werden, dass für sich genommen funktionsfähige Produkte eingesetzt werden, die aber im Zusammenspiel zu technischen oder praktischen Schwierigkeiten führen, die die Sitzungsabläufe beeinträchtigen. Soweit technisch möglich, kommt insbesondere auch eine integrierte Softwarelösung in Betracht, die die digitale Durchführung sowohl der Beratungen als auch der Abstimmungen ermöglicht. Die im Rahmen des vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung durchgeführten Modellprojekts „Digitale und hybride Gremiensitzungen“ gewonnenen Erkenntnissen deuten aber aktuell darauf hin, dass eher wenige solcher integrierten Produkte auf dem Markt existieren und zudem die kumulative Erfüllung der Anforderungen an beide Systemkomponenten derzeit vergleichsweise anspruchsvoll ist.

§ 2 Absatz 2 Satz 1 legt allgemein fest, dass die eingesetzten Anwendungen nach Absatz 1 alle technischen Funktionalitäten bereitstellen müssen, die zur Einhaltung der verbindlichen Verfahren und Vorgaben für die jeweilige Gremiensitzung erforderlich sind. Dies korrespondiert mit der gesetzlichen Anforderung aus § 47a Absatz 4 Satz 1 GO NRW, dass digitalförmige Sitzungen nur zulässig sind, wenn und soweit die erforderlichen technischen Voraussetzungen für ihre Durchführung vorliegen. Erforderlich ist also, dass alle vorgeschriebenen Abläufe und Handlungsmöglichkeiten technisch so abgebildet und

ermöglicht werden, dass die zu beachtenden rechtlichen Vorgaben entsprechend erfüllt werden. Das gilt insbesondere, aber nicht nur, für die Vorgaben des Kommunalverfassungsrechts an Sitzungen kommunaler Gremien. § 2 Absatz 2 Satz 2 stellt im Speziellen heraus, dass insbesondere der Sitzungsleitung die Herstellung und erforderlichenfalls die Durchsetzung der Sitzungsordnung technisch möglich sein muss. Das umfasst auch die technisch gegebene Möglichkeit, Ordnungsmaßnahmen zum Beispiel in Form von Sitzungsausschlüssen im digitalen Raum um- und durchzusetzen. Über die systemtechnischen Anforderungen hinaus sind auch organisatorische Regelungen vor Ort zu treffen, die der Sitzungsleitung die Herstellung der Ordnung in den Sitzungen im digitalen und hybriden Kontext ermöglichen. Dies sind insbesondere Vereinbarungen zur Berücksichtigung der Würde des Mandats bei den sichtbaren Bildausschnitten der Gremienmitglieder zur zulässigen Nutzung von Funktionalitäten der Anwendungen wie Chatfunktionen und optischen Beifalls- oder Ablehnungsbekundungen. Da die Sitzungsleitung in digitalen und hybriden Sitzungen einen höheren Grad an Komplexität aufweist als in reinen Präsenzsitzungen, kann es zudem sinnvoll sein, dass die Sitzungsleitung vor und während der Sitzung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben administrativ durch die Verwaltung unterstützt wird.

§ 2 Absatz 3 gibt vor, dass jederzeit durch Bildübertragung, namentliche Anzeige oder geeignete Darstellung nachvollziehbar sein muss, welche Gremienmitglieder aktuell zugeschaltet sind und an der Sitzung teilnehmen. Diese Anforderung dient verschiedenen Zwecken. Insbesondere soll sie der Sitzungsleitung ermöglichen, die digitale Teilnahme der einzelnen Gremienmitglieder festzustellen, an die gemäß § 47a Absatz 2 Satz 2 GO NRW die Fiktion der Anwesenheit anknüpft und die damit zum Beispiel auch Grundlage für die Bestimmung von gesetzlichen Quoren und die Bemessung von Entschädigungsansprüchen sein kann. Darüber hinaus soll die Nachvollziehbarkeit der Teilnahme auch für die in öffentlicher digitaler Sitzung teilnehmende Öffentlichkeit sichergestellt sein, die erkennen können muss, welche Gremienmitglieder mitwirken. Auch für die übrigen Gremienmitglieder und sonstigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer muss feststellbar sein, wer zu welcher Zeit teilnimmt und mitwirkt. Nicht erforderlich für die Teilnahme per Bild-Ton-Übertragung und damit die Anwesenheit ist, dass durchgängig eine für alle sichtbare Bild-Wiedergabe stattfindet. Ausreichend ist die Möglichkeit des einzelnen Gremienmitglieds, sich jederzeit mit Ton und Bild in der Sitzung bemerkbar machen zu können (vgl. § 2 Absatz 4 Satz 2). Für Übertragungsstörungen und den Umgang mit diesen trifft § 10 Festlegungen.

§ 2 Absatz 4 Satz 1 gibt zunächst vor, dass die Gremienmitglieder bei eigenen Wortbeiträgen mit Bild und Ton für alle anderen Gremienmitglieder, die Sitzungsleitung und im Fall einer öffentlichen Sitzung auch für die Öffentlichkeit wahrnehmbar sein müssen. Bei der Anforderung der Sicht- und Hörbarkeit bei eigenen Wortbeiträgen handelt es sich um eine Grundvoraussetzung für die Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit und die Ermöglichung demokratischer Beratungen und Debatten und damit der Mandatsausübung. Dabei müssen Ton- und Bildübertragung eine Wiedergabequalität ermöglichen, die es den Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmern ermöglicht, das gesprochene Wort, die Mimik und gegebenenfalls Gestik der oder des Redenden zu verfolgen und inhaltlich wahrzunehmen. Darüber hinaus sollen im Rahmen der technischen Möglichkeiten des Videokonferenzsystems bzw. der Konferenztechnik bei hybriden Sitzungen auch die übrigen Gremienmitglieder mit Live-Bild sichtbar sein, auch wenn sie nicht reden. Dabei lässt die Soll-Regelung Raum für Situationen, in denen das Abschalten der Bild-Übertragung im begründeten Ausnahmefall kurzweilig hinnehmbar erscheint. Gleichzeitig wird mit der Beschränkung auf die „Darstellungsmöglichkeiten“ klargestellt, dass bei entsprechender Gremiengröße die Anzeige aller Live-Bilder an praktische Grenzen stößt und dann auch nicht herzustellen ist (z. B. wenn die Darstellung aller „Kacheln“ auf einer Seite der Erkennbarkeit entgegenstünde). Im Übrigen

sollten aber regelmäßig insbesondere durch kleinere Gremien sichergestellt werden, dass möglichst alle Gremienmitglieder sichtbar sind, um Präsenzsitzungen in dieser Hinsicht möglichst gleichzukommen. Eine dauerhafte Tonübertragung außerhalb von Redebeiträgen ist dagegen nicht zu verlangen, allein schon um Stör- und Hintergrundgeräusche zu minimieren. Ausgeschlossen ist damit die dauerhafte Übertragung nur des Bilds, aber auch die Übertragung nur des Tons des redenden Gremienmitglieds. Letzteres wäre zwar denkbar, würde im Ergebnis aber Beratungen in Form einer Telefonkonferenz zulassen, was den Anforderungen an eine öffentliche, transparente und interdependent geprägte Beratung nicht genügt. Über die Anforderungen der Wahrnehmbarkeit der jeweils Redenden hinaus, gibt § 2 Absatz 4 Satz 2 vor, dass die teilnehmenden Gremienmitglieder jederzeit über die Möglichkeit verfügen müssen, die eigene Wahrnehmbarkeit in Bild und Ton herzustellen, also auch dann, wenn ihnen gerade nicht das Wort erteilt ist. Diese Anforderung folgt aus dem freien Mandat, das den Gremienmitgliedern, wie in einer Präsenzsitzung, ermöglichen soll, jederzeit verbal oder nonverbal zu kommunizieren. Das erfordert ein Zusammenspiel der eingesetzten Hardware, der Datenübertragung einschließlich ihrer Bandbreite und der verwendeten Software, die diese Möglichkeit zumindest nicht systemseitig ausschließen darf. Die Anforderung gilt nicht für Gremienmitglieder, die aus speziellen Gründen ganz oder teilweise von einer Teilnahme ausgeschlossen sind, etwa wegen eigener Befangenheit (vgl. § 6) oder aufgrund von Ordnungsmaßnahmen (vgl. Absatz 2 Satz 2).

Nach § 2 Absatz 5 erfolgt die Übermittlung der Zugangsdaten zum Videokonferenzsystem sowie zum Abstimmungssystem an die Gremienmitglieder elektronisch, soweit dies zur Mitwirkung an der jeweiligen Sitzung erforderlich ist. Damit wird sichergestellt, dass kein Medienbruch zwischen Erhalt und Einsatz der Zugangsdaten für die Sitzungsteilnahme und die Abstimmungsteilnahme erfolgt. Zugleich wird mit der Formulierung klargestellt, dass der Zugang nur insoweit gewährt wird, wie dies für die jeweilige Ausübung des Mandats oder Amtes erforderlich ist, also ein Rechte- und Rollenkonzept zu Grunde zu legen ist. Regelmäßig dürfte jeweils ein Zugang zum Videokonferenz- und zum Abstimmungssystem zur Verfügung zu stellen sein, damit die Gremienmitglieder an den Beratungen und Abstimmungen in der Sitzung teilnehmen können. Denkbar ist aber auch, dass nur ein Zugang zum Videokonferenzsystem hergestellt werden muss, wenn das jeweilige Gremienmitglied (z. B. eine sachkundige Einwohnerin bzw. ein sachkundiger Einwohner) in der Sitzung kein Stimmrecht hat oder aus anderen Gründen (z. B. Befangenheit) nicht an den Abstimmungen teilnehmen darf. Auch denkbar ist, dass nur ein Zugang zum Abstimmungssystem bestehen muss. Das ist der Fall für in Präsenz anwesende Gremienmitglieder in hybriden Sitzungen, die aber für geheime Abstimmungen gleichwohl einen Zugang zum digitalen Abstimmungssystem benötigen, damit alle Gremienmitglieder einheitlich geheim über das Abstimmungssystem abstimmen können. Es ist sicherzustellen, dass nur Berechtigte Kenntnis von den jeweiligen Zugangsdaten erhalten. Das gilt in besonderem Maße für die Einwahldaten zum Abstimmungssystem, um unbefugte Einwirkungen auf Abstimmungen auszuschließen, aber auch mit Blick auf datenschutzrechtliche Erfordernisse für Einwahldaten zum Videokonferenzsystem, wenn vertrauliche Informationen behandelt werden sollen.

Zu § 3 (Öffentlichkeit in digitalen Sitzungen)

§ 3 macht Festlegungen zur Herstellung der Öffentlichkeit in digitalen Sitzungen. Während bei hybriden Sitzungen die Sitzungsöffentlichkeit durch Zutritts- und Teilnahmemöglichkeit im Sitzungssaal hergestellt wird, in dem die Sitzungsleitung und die nicht digital teilnehmenden Gremienmitglieder körperlich anwesend sind, besteht bei digitalen Sitzungen die Notwendigkeit, die Sitzungsöffentlichkeit ebenfalls digital herzustellen. § 3 Absatz 1 Satz 1 setzt zudem die Vorgabe aus § 47 Absatz 2 Satz 1 GO NRW klarstellend um, dass die

Öffentlichkeit die Information über den Zugang zu digitalen Sitzungen in der durch die Geschäftsordnung festzulegenden Form erhält. Die Information kann insbesondere im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung von Zeit und Ort der Sitzung gemäß § 48 Absatz 1 Satz 4 GO NRW erfolgen, muss aber in jedem Falle öffentlich sowie leicht und barrierefrei für die Allgemeinheit zugänglich sein. § 3 Absatz 1 Satz 1 legt weiter fest, dass die Teilnahme über einen geschützten Zugang erfolgt, was regelmäßig in Form der elektronischen Zuleitung eines Zugangslinks nach vorheriger Anmeldung erfolgt. Damit wird klargestellt, dass regelmäßig eine vorherige Anmeldung erfolgt, in jedem Fall aber ein geschützter individueller Zugang bereitzustellen ist. Damit ist ausgeschlossen, dass die Öffentlichkeit zur Teilnahme ausschließlich auf einen öffentlichen und frei zugänglichen Livestream im Internet verwiesen wird, dem auch aus datenschutzrechtlichen Gründen der geschützte Zugang vorzuziehen ist. Unbeschadet bleibt die bereits gegebene Möglichkeit, in eigener Verantwortung unter Beachtung des Datenschutzrechts, das grundsätzlich eine Einwilligung vor der Übertragung erfordert, Sitzungen oder Teile dieser im Internet per freiem Livestream zu übertragen. § 3 Absatz 1 Satz 3 verpflichtet die Kommune, die öffentlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor der Eröffnung der digitalen Zugangsmöglichkeit auf das Verbot unberechtigter Aufzeichnungen aus der Sitzung und der Weiterverbreitung dieser hinzuweisen. Dieser Hinweis wird regelmäßig im Zusammenhang mit einer Anmeldung zur Sitzungsteilnahme erfolgen können. Wünschenswert wäre es, wenn eine solche Aufzeichnung bereits systemseitig unterbunden werden könnte. Bei Verstoß dagegen kommt eine Ordnungswidrigkeit nach § 33 Absatz 1 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen in Betracht. § 3 Absatz 1 Satz 4 bestimmt, dass die Kommune Personen, die nicht über einen eigenen Internetzugang verfügen, auf rechtzeitige Anfrage ein Angebot bereitstellen soll, das diesen ein Verfolgen der Sitzung in geeigneten Räumlichkeiten ermöglicht. Interessierte Personen, die sich mangels eigener Internetanbindung nicht digital in die Sitzung einwählen können und hierfür auch nicht auf die Unterstützung Dritter zurückgreifen können oder wollen, können eine formlose Anfrage an die Kommune dahingehend richten, dass ihnen das Verfolgen der Sitzung in geeigneten Räumlichkeiten ermöglicht wird. In Betracht kommt insbesondere die Übertragung der Sitzung in einen öffentlich zugänglichen Raum, z. B. den Sitzungssaal. Möglich ist aber auch die Übertragung oder Herstellung einer Verbindung in einem anderen Raum, der ohne Schwierigkeiten und mit zumutbarem Aufwand aufgesucht und betreten werden kann, um die Sitzung zu verfolgen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass auch Bevölkerungsgruppen ohne Internetzugangsmöglichkeit die Sitzung mit einem Aufwand verfolgen können, der über das Aufsuchen des Sitzungssaals nicht hinausgeht. Aus Gründen der Ressourcenschonung muss die Bereitstellung mit Blick auf die breite Ausstattung aller Bevölkerungsteile mit Internetzugängen nur auf Anfrage erfolgen, sodass bei fehlender Nachfrage keine unnötigen Vorkehrungen zu treffen sind. Dabei muss sichergestellt sein, dass in kurzer Zeit die Möglichkeit zum Verfolgen der Sitzung hergestellt werden kann, sodass auch auf spontane Anfragen reagiert werden kann.

§ 3 Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass auch die Durchführung von Einwohnerfragestunden in digitalen Sitzungen möglich ist, wenn der Öffentlichkeit ein geschützter Zugang mit Rederecht eingeräumt ist. Das kann insbesondere durch die Bereitstellung von Zugangsmöglichkeiten zum Videokonferenzsystem mit Rederechten erfolgen. Alternativ lässt § 3 Absatz 2 Satz 2 aber auch zu, dass Fragen zur Einwohnerfragestunde auf elektronischen Wege eingereicht werden, wobei eine Einreichungsfrist festgelegt werden kann. Denkbar ist danach auch, dass Kommunen es im Rahmen einer digitalen Einwohnerfragestunde zulassen, dass Fragen über die Chatfunktion des Videokonferenzsystems gestellt werden, was aber Regeln und eine angemessene Moderation voraussetzen dürfte.

Es wird durch § 3 Absatz 3 Satz 1 klargestellt, dass die Beratung von Gegenständen unter Ausschluss der Öffentlichkeit in digitaler Sitzung zulässig ist. Grundvoraussetzung ist dafür nach § 3 Absatz 3 Satz 2, dass die eingesetzte Videokonferenzsoftware einen Ausschluss der Öffentlichkeit technisch zuverlässig ermöglicht. Das Videokonferenzsystem und das Abstimmungssystem müssen also systemseitig sicherstellen können, dass während nichtöffentlicher Sitzungsteile jederzeit nachvollzogen und überprüft werden kann, dass ausschließlich die Teilnahmeberechtigten über ihre Zugänge zugeschaltet sind und die Möglichkeit haben, die Sitzungs- und Abstimmungsinhalte zur Kenntnis zu nehmen. Da systemseitig nicht sichergestellt werden kann, von wem die Inhalte auf den Endgeräten der Teilnahmeberechtigten wahrgenommen werden, sind nach § 3 Absatz 3 Satz 3 die digital teilnehmenden Gremienmitglieder verpflichtet, in ihrem Verantwortungsbereich den erforderlichen Datenschutz sicherzustellen und am Ort ihrer digitalen Sitzungsteilnahme zu verhindern, dass Dritte die Inhalte der nicht öffentlichen Beratung ganz oder teilweise wahrnehmen können. Es ist von ihnen mit geeigneten Vorkehrungen sicherzustellen, dass keine Möglichkeit besteht, dass Dritte von den vertraulichen Inhalten Kenntnis erhalten. Das kann das Aufsuchen und ggf. Verschließen geeigneter Räumlichkeiten sowie den Einsatz geeigneter technischer Hilfsmittel (Kopfhörer) umfassen, betrifft aber auch denkbare externe Zugriffe auf die verwendeten Endgeräte. Nicht zulässig ist insbesondere bei digitalen nichtöffentlichen Beratungen die Teilnahme vom öffentlichen Raum oder von anderen Orten aus, an denen diese Anforderungen nicht erfüllt werden können. § 3 Absatz 3 Satz 4 stellt klar, dass die Pflicht nach Satz 3 Bestandteil der Verschwiegenheitspflicht nach § 30 Absatz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ist. Vor Beginn eines nichtöffentlichen Sitzungsteils hat die oder der Vorsitzende die Gremienmitglieder auf ihre Pflichten hinzuweisen und ihnen Gelegenheit zu geben, die erforderlichen Voraussetzungen herzustellen. Bei Verletzung der Pflicht kommt gemäß § 30 Absatz 6 GO NRW daher insbesondere eine Ordnungswidrigkeit nach § 29 Absatz 3 GO NRW in Betracht.

Zu § 4 (Abstimmungen und Wahlen)

§ 4 trifft Festlegungen zur Umsetzung von offenen und geheimen Abstimmungen und Wahlen in digitalen und hybriden Sitzungen. Spezielle Regelungen zur Durchführung geheimer Abstimmungen in hybriden Sitzungen trifft § 5 Absatz 2.

§ 4 Absatz 1 legt technische Mindestanforderungen mit Blick auf digitale Abstimmungen fest. Das Abstimmungssystem muss nach § 4 Absatz 1 Satz 1 das Abstimmungsverhalten der Stimmberechtigten bei offenen oder namentlichen Abstimmungen für die Sitzungsleitung, die anderen Gremienmitglieder und die Öffentlichkeit jederzeit erkennen lassen. Das setzt voraus, dass das im Abstimmungssystem gezeigte Abstimmungsverhalten digital für alle sicht- und feststellbar wird. Hierzu kann es notwendig sein, eine geeignete Darstellung des Abstimmungsverhaltens über das Videokonferenzsystem sichtbar zu machen, sodass Sitzungsleitung, Gremienmitglieder und Öffentlichkeit das Abstimmverhalten während der Sitzung erkennen und mitverfolgen können. Dabei muss grundsätzlich das Maß nach Transparenz und Mitverfolgbarkeit erreicht werden, das bei der jeweiligen Abstimmungsart auch in Präsenzsitzungen bestehen würde. Nicht erforderlich ist also zum Beispiel eine namentliche Darstellung des Abstimmungsverhaltens aller Abstimmenden bei offenen Abstimmungen. Die digitale Umsetzung muss der Sitzungsleitung eine sichere Feststellung und Protokollierung des Abstimmungsverhaltens ermöglichen. Zu diesem Zweck kann sich die Darstellung des Abstimmungsverhaltens für die Sitzungsleitung auf der einen und für die Gremienmitglieder und die Öffentlichkeit auf der anderen Seite auch in ihrer Weise unterscheiden. Gleichzeitig soll die Vorgabe Raum für individuelle technische Lösungen vor Ort lassen, auch in Abhängigkeit von der Größe der Gremien und der Art der Abstimmungen.

§ 4 Absatz 1 Satz 2 lässt abweichend von dem Grundsatz des Satzes 1 zu, dass auf den Einsatz eines Abstimmungssystems verzichtet werden darf, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 im Rahmen der digitalen und hybriden Sitzungsdurchführung auf andere geeignete Weise erfüllt werden. Kann die durch Satz 1 geforderte Transparenz und Mitverfolgbarkeit bei dem jeweiligen Gremium oder in der jeweiligen Sitzung auch ohne Einsatz eines Abstimmungssystems sichergestellt werden, so können die Abstimmungen auch auf anderem Wege erfolgen. Denkbar ist zum Beispiel, dass auf den Einsatz eines Abstimmungssystems verzichtet wird, wenn ein kleines Gremium tagt und/oder lediglich offene Abstimmungen durchgeführt werden, sodass eine Feststellbarkeit des Abstimmungsverhaltens durch Handzeichen oder andere optische Signale hergestellt wird, was voraussetzen kann, dass alle Abstimmenden gleichzeitig bei der Abstimmung mit ihrem Bild übertragen werden. Empfehlenswert sind hierfür Videokonferenzlösungen, die eine Gruppierung der Bildübertragungen der Gremienmitglieder analog zur Sitzordnung im Sitzungssaal ermöglichen. Bestehen Zweifel, ob die Voraussetzungen anders sichergestellt werden können, ist ein zugelassenes Abstimmungssystem einzusetzen.

§ 4 Absatz 2 bestimmt den Umgang mit geheimen Abstimmungen in digitalen oder hybriden Sitzungen. Wird ein Abstimmungssystem verwendet, ersetzt die digitale Stimmabgabe den Stimmzettel nach § 50 Absatz 2 Satz 1 GO NRW. § 4 Absatz 2 Satz 1 legt als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Durchführung geheimer Abstimmungen und Wahlen in digitalen und hybriden Sitzungen fest, dass das eingesetzte Abstimmungssystem die verfahrensmäßigen Anforderungen an das geheime Wahlverfahren sicherstellen muss. Insbesondere erforderlich ist, dass dabei die Vertraulichkeit der digitalen Stimmabgabe gewährleistet bleibt und die wesentlichen Schritte der Abstimmungs- bzw. Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Es muss mithin schon softwareseitig sichergestellt sein, dass bei geheimen Abstimmungen niemand erkennen oder nachträglich nachweisen kann, welche Abstimmungsteilnehmerin bzw. Abstimmungsteilnehmer wie abgestimmt hat (Trennung von Stimme und Kennzeichnung der oder des Abstimmenden), und die einzelnen digitalen Wahlhandlungsschritte verifizierbar sind (Ende-zu-Ende-Verifizierbarkeit, vgl. zu den Anforderungen auch: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Anforderungen an Produkte für virtuelle Versammlungen und Abstimmungen – Virtuelle Versammlungen und Abstimmungen (ViVA), Version 1.0, Abschnitt 4.3). Mit § 4 Absatz 2 Satz 2 wird in Konkretisierung von Satz 1 und Abweichung von § 4 Absatz 1 Satz 1 klargestellt, dass bei geheimen Abstimmungen nur das Abstimmungsergebnis erkennbar sein darf. Diese Anforderung richtet sich an die technische Ausgestaltung des Abstimmungssystems und ist klarstellender Art. § 4 Absatz 2 Satz 3 stellt weiter klar, dass bei Nichteinhaltung der Anforderungen nach Satz 1 geheime Abstimmungen nicht in der digitalen oder hybriden Sitzung, sondern im Nachgang zu dieser durch Abgabe von Stimmzetteln per Briefwahl durchzuführen sind. In diesem Fall ist das Abstimmungsergebnis in die Niederschrift aufzunehmen und, soweit nichts anderes beschlossen wird, die Öffentlichkeit über das Stimmergebnis zu informieren, um die erforderliche Transparenz über das Ergebnis der geheimen Wahl herzustellen.

Zu § 5 (Hybride Sitzungen)

Mit § 5 werden ergänzende Festlegungen für hybride Sitzungen getroffen. § 5 Absatz 1 Satz 1 greift die Beschreibung des Wesens hybrider Sitzungen aus § 47a Absatz 2 Satz 3 GO NRW auf und stellt ausführend klar, dass bei hybriden Sitzungen neben der Sitzungsleitung und den nicht durch Bild-Ton-Übertragung teilnehmenden Gremienmitgliedern auch die Öffentlichkeit physisch im Sitzungssaal anwesend ist. Damit ist zugunsten der klassischen Saalöffentlichkeit bei hybriden Sitzungen die Herstellung einer digitalen Öffentlichkeit nicht vorgesehen.

Unbeschadet hiervon bleibt die Möglichkeit, im Rahmen des geltenden Rechts aus der hybriden Sitzung per Livestream zu übertragen (vgl. Erläuterung zu § 3). Gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 ist durch geeignete Aufnahme- und Übertragungstechnik sicherzustellen, dass die Sitzungsleitung und Wortbeiträge der Gremienmitglieder für alle Gremienmitglieder sowie für die Öffentlichkeit optisch und akustisch gleichwertig wahrnehmbar sind. Damit werden die besonderen technischen Anforderungen hybrider Sitzungen nicht nur an das Videokonferenzsystem, sondern auch an die Übertragungs- und Aufnahmetechnik vor Ort zum Ausdruck gebracht. Dadurch, dass ein Teil der Gremienmitglieder per Bild-Ton-Übertragung an der Sitzung teilnimmt, während die übrige Sitzung physisch im Sitzungssaal stattfindet, besteht die Notwendigkeit, Ton und Bild der digital Teilnehmenden im Sitzungssaal so wiederzugeben, dass alle vor Ort Anwesenden diese wahrnehmen können. Zugleich ist es notwendig, dass die vor Ort Teilnehmenden auch für die digital Zugeschalteten wahrnehmbar sind, was erfordert, dass die entsprechenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer Beiträge mit geeigneter Kamera- und Mikrofontechnik vor Ort aufgenommen, übertragen und auf den Endgeräten der hybrid Teilnehmenden wiedergegeben werden. Herzustellen ist dabei lediglich eine gleichwertige Wahrnehmbarkeit. Insbesondere nicht erforderlich ist, dass die digital Teilnehmenden dauerhaft im Großformat wiedergegeben werden und erkennbar sind. Allerdings müssen die digital Teilnehmenden bei eigenen Redebeiträgen optisch und akustisch hinreichend deutlich im Sitzungssaal wahrgenommen werden können.

§ 5 Absatz 2 legt fest, dass bei geheimen Abstimmungen und Wahlen in hybriden Sitzungen für die Stimmabgabe aller Gremienmitglieder dasselbe Abstimmungssystem zu verwenden ist. Das bedeutet, dass zu diesem Zweck auch die vor Ort anwesenden Gremienmitglieder mit technischen Endgeräten und Zugängen zum Abstimmungssystem ausgestattet sein müssen. Ausgeschlossen wird damit, dass die vor Ort Anwesenden ihre Stimmen geheim auf Stimmzetteln und die digital Teilnehmenden diese über das Abstimmungssystem abgeben. Diese Vorgabe erfolgt, um durch ein einheitliches Abstimmungsverfahren die Revisionssicherheit der Wahlhandlung sicherzustellen und diesbezügliche Fehlerquellen auszuschließen.

Zu § 6 (Befangene Gremienmitglieder)

Durch § 6 wird der Umgang mit befangenen Gremienmitgliedern geregelt, die digital an der Sitzung teilnehmen. Nach § 6 Satz 1 ist sicherzustellen, dass befangene Gremienmitglieder von der Mitwirkung an der Beratung und Abstimmung im Videokonferenz- und Abstimmungssystem in dem gebotenen Umfang ausgeschlossen sind. Das erfordert, dass die technisch zuverlässige Möglichkeit gegeben sein muss, die Mitwirkungsrechte der digital Teilnehmenden zur gebotenen Zeit einzuschränken. Dies kann zum Beispiel durch eine entsprechende Änderung des Rollenkonzepts oder des Zugangs zum Videokonferenzsystem realisiert werden. Ist dem befangenen Mitglied der Verbleib in der Sitzung als ZuhörerIn oder Zuhörer gestattet, ist es jedenfalls auch von der Nutzung nonverbaler Funktionalitäten wie ggf. einer Chatfunktion sowie Missfallens- und Zustimmungsbekundungen auszuschließen. Daneben sind bei Ausschluss aus der Sitzung wegen Befangenheit Vorkehrungen zu treffen, damit dem befangenen Gremienmitglied zuverlässig nach Abschluss der Behandlung der die Befangenheit auslösenden Angelegenheiten die Mitwirkung wieder ermöglicht werden kann. Nach § 6 Satz 2 muss bei nichtöffentlichen Sitzungsteilen für die Sitzungsleitung und die übrigen Gremienmitglieder erkennbar sein, dass ein befangenes Gremienmitglied für die Dauer der Behandlung der Angelegenheit keinen Zugang zur digitalen oder hybriden Sitzung hat. Denkbar ist dafür zum Beispiel der Einsatz einer Warteraumfunktion, die den Ausschluss des Gremienmitglieds erkennen lässt und den Wiedereintritt zu einem späteren Zeitpunkt ermöglicht.

Zu § 7 (Datenschutz)

Mit § 7 werden Festlegungen zur Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen bei der Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen getroffen. Die eingesetzten Anwendungen (Videokonferenzsystem und/oder Abstimmungssystem) müssen nach § 7 Absatz 1 Satz 1 der DSGVO und weiteren einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechen. Hierbei handelt es sich um eine Klarstellung, dass von den Softwareanwendungen und bei ihrem Einsatz in den digitalförmigen Sitzungen die jeweils gültigen Datenschutzerfordernungen einzuhalten sind, soweit nicht durch die Vorgaben der GO NRW oder dieser Verordnung abweichende Festlegungen getroffen werden. § 7 Absatz 1 Satz 2 weist der Kommune die Verantwortung für die Einhaltung der bei Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen zu beachtenden datenschutzrechtlichen Vorgaben zu. Soweit die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben von der Mitwirkung der Gremienmitglieder abhängt oder von diesen sicherzustellen ist, hat die Kommune im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf die Einhaltung durch diese hinzuwirken. Darunter fallen auch Hinweise zum datenschutzkonformen Umgang mit der zur Verfügung gestellten Soft- und Hardware. Durch § 7 Absatz 1 Satz 3 wird klargestellt, dass es nicht erforderlich ist, dass die Gremienmitglieder oder gegebenenfalls die Angehörigen der Verwaltung Bild-Ton-Übertragungen zustimmen, die zwingend erforderlich sind, um die Voraussetzungen des § 47a Absätze 2 und 5 GO NRW sicherzustellen. Alle für die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen gebotenen und erforderlichen Datenverarbeitungsvorgänge, insbesondere im Zusammenhang mit der Bild-Ton-Übertragung, erfolgen zur Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse auf gesetzlicher Grundlage der GO NRW, sodass ein datenschutzrechtlicher Einwilligungsvorbehalt insoweit nicht besteht.

Aufzeichnungen von Gremiensitzungen für Protokollzwecke richten sich nach den gleichen Grundsätzen, die auch für Präsenzsitzungen gelten.

§ 7 Absatz 2 stellt klar, dass sich auch für digitale Sitzungen die Zulässigkeit von Video- und Tonaufnahmen mit dem Zweck der Veröffentlichung nach der Hauptsatzung richtet, und greift damit die auch für Präsenzsitzungen geltende Vorgabe von § 48 Absatz 4 Satz 2 GO NRW auf.

Durch § 7 Absatz 3 Satz 1 wird die Kommune verpflichtet, allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern digitaler und hybrider Sitzungen einschließlich der Öffentlichkeit die wesentlichen, sie betreffenden datenschutzrechtlichen Informationen und zu beachtenden Regularien vor Beginn der Sitzung in geeigneter Form zur Kenntnis zu bringen. Die Erteilung der sitzungsbezogenen Hinweise kann insbesondere im Zusammenhang mit der Zurverfügungstellung der digitalen Zugangsmöglichkeit bzw. mit der Anmeldung erfolgen, soweit eine solche vorgesehen ist. Sofern in diesem Zusammenhang Zustimmungen erforderlich sind, lässt § 7 Absatz 3 Satz 2 die elektronische Erklärung zu, sodass sie zum Beispiel im Zusammenhang mit der Anmeldung erteilt werden können.

§ 7 Absatz 4 verpflichtet die Kommunen, für im Rahmen von digitalen und hybriden Gremiensitzungen gespeicherte personenbezogene Daten Schutzanforderungen und Löschfristen festzulegen und zu überwachen. Hierdurch soll erreicht werden, dass schon im Vorhinein datenschutzrechtliche Schutzbedarfe erkannt werden und sichergestellt wird, dass für alle entstehenden Daten bereits initial Löschfristen festgelegt werden. So soll ein an datenschutzrechtlichen Maßstäben orientierter Umgang mit den im Rahmen digitaler Sitzungsdurchführung anfallenden zusätzlichen Daten durch die Kommunen befördert werden, der in kommunaler Verantwortung erfolgt. Auf die Verpflichtung zur Aufnahme der Datenverarbeitung in das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten wird hingewiesen.

Zu § 8 (IT-Sicherheit)

§ 8 Absatz 1 Satz 1 gibt für die eingesetzten Anwendungen (Videokonferenzsystem und ggf. Abstimmungssysteme) vor, dass diese dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik entsprechen müssen. Anhaltspunkte für den einzuhaltenden IT-Sicherheitsstandard bieten die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik festgelegten Anforderungen an Produkte für virtuelle Versammlungen und Abstimmungen (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Anforderungen an Produkte für virtuelle Versammlungen und Abstimmungen – Virtuelle Versammlungen und Abstimmungen (ViVA), Version 1.0) und das Kompendium Videokonferenzsysteme (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Kompendium Videokonferenzsysteme (KoViKo), Version 1.0.1; Dokumente online abrufbar über: [bsi.bund.de](https://www.bsi.bund.de)).

Es liegt nach § 8 Absatz 1 Satz 2 in der Verantwortung der jeweiligen Kommune, dass auch der konkrete Einsatz der für sich genommen sicheren Anwendung in Bezug auf die IT-Sicherheit eigenverantwortlich geprüft und in örtliche Sicherheitskonzepte einbezogen wird. Damit wird klargestellt, dass die Erreichung des gebotenen IT-Sicherheitsniveaus nicht allein softwareseitig sichergestellt werden kann, sondern dass auch die Art und Weise des Einsatzes der Anwendungen innerhalb der kommunalen IT-Infrastruktur vor dem Hintergrund der IT-Sicherheit zu betrachten und zu bewerten ist. Es liegt in der kommunalen Eigenverantwortung, die verschiedenen Anwendungsszenarien im Rahmen der örtlichen IT-Sicherheitskonzeption aufzugreifen und zu regeln. Dazu gehört auch die eigenverantwortliche Analyse und Bewertung von Risiken unter Einbeziehung fachlich Zuständiger in der Verwaltung.

Ergänzend zu den technischen Vorgaben des Absatzes 1 legt Absatz 2 fest, dass ein Handbuch vorzuhalten ist, das die erforderlichen Anweisungen zur Informationssicherheit sowie die Richtlinien und Regularien umfasst, die bei der Nutzung von Videokonferenz- und Abstimmungssystemen zu beachten sind. Dieses Handbuch muss allen Nutzerinnen und Nutzern der digitalen Sitzung zugänglich sein, wofür sich ein elektronisches Format anbietet. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass etwaige IT-Sicherheitsrisiken von den Anwenderinnen und Anwendern unter Rückgriff auf diese Informationen erkannt werden und auf sie angemessen mit den erforderlichen Maßnahmen reagiert werden kann.

§ 8 Absatz 3 stellt klar, dass bei Verwendung privater Endgeräte durch die Gremienmitglieder diese im Rahmen der Vorgaben und Anweisungen des IT-Sicherheitskonzepts die Verantwortung für die Durchführung der die Geräte betreffenden IT-sicherheitsrechtlich und datenschutzrechtlich gebotenen Maßnahmen trifft. Die Regelung ergänzt die allgemeine Vorgabe des § 9 Absatz 2, nach der die einzusetzenden Geräte und die Verantwortung für die Pflege und Wartung festzulegen sind. Werden danach private Endgeräte zugelassen, muss damit auch die rechtliche Verantwortlichkeit für den gerätebezogenen Datenschutz und die IT-Sicherheit einhergehen, da dann die System- und Softwarekonfiguration und somit IT-Sicherheitsrisiken in den Händen der einzelnen Gremienmitglieder liegen.

Zu § 9 (Verantwortung für die digitale Teilnahmemöglichkeit)

Mit § 9 wird die gesetzliche Verantwortungsverteilung aus § 47a Absatz 4 Satz 3 GO NRW aufgegriffen und ausdifferenziert. § 9 Absatz 1 konkretisiert § 47a Absatz 4 Satz 3, 1. Halbsatz dahingehend, dass vor und während der gesamten Dauer der Sitzung durch die Sitzungsleitung die technischen und organisatorischen Voraussetzungen sicherzustellen sind, die den Gremienmitgliedern und in öffentlichen Sitzungen der Öffentlichkeit den Zugang und die

digitale Teilnahme an der Sitzung dauerhaft ermöglichen. Damit wird der Bereich der kommunalen Verantwortung für die Durchführbarkeit der digitalen oder hybriden Sitzung umrissen. Die kommunale Verantwortung hat eine technische und eine organisatorische Komponente: Die technische Verantwortung der Kommune betrifft die zentral vorzuhaltende technische Ausrüstung und Ausstattung. Umfasst sind davon die Verfügbarkeit der notwendigen Anwendungen und der IT-Infrastruktur, die notwendig ist, um diese Anwendungen sicher und störungsfrei zu betreiben. Dafür ist es zunächst unerheblich, ob die Anwendungen auf kommunaler IT-Infrastruktur oder auf IT-Strukturen durch die Kommune beauftragter Dritter betrieben werden. Entscheidend ist, dass die Zugangsmöglichkeit für die Gremienmitglieder und die Öffentlichkeit besteht. Die technische Verantwortung der Kommune betrifft hingegen nicht die Leitungen oder Kommunikationswege, die jeweils individuell notwendig sind, damit die Gremienmitglieder (vgl. Absatz 3) und die Öffentlichkeit die Verbindung zur Sitzung herstellen können.

§ 9 Absatz 2 gibt vor, dass vor der Sitzungsdurchführung geregelt sein muss, welche Endgeräte die Gremienmitglieder für die digitale Sitzungsteilnahme zu verwenden haben und wer für die Wartung und Pflege der Endgeräte verantwortlich ist. Hiermit soll sichergestellt werden, dass vor der digitalen Sitzungsdurchführung verbindlich festgelegt ist, welche Geräte für die Teilnahme an digitalen Gremiensitzungen zugelassen sind und wer für die Endgeräte und ihren Zustand verantwortlich ist. Davon hängt insbesondere ab, wen die Verantwortung für den gerätebezogenen Datenschutz und die IT-Sicherheit trifft (vgl. § 8 Absatz 3) und wer für die gerätebezogenen Störungen verantwortlich sein kann (vgl. § 10 Absatz 1 Satz 3). Dabei ist es grundsätzlich zulässig und in kommunaler Verantwortung zu entscheiden, ob allen Gremienmitgliedern Endgeräte zur Verfügung gestellt werden oder ob und welche privaten Endgeräte zugelassen werden.

Mit § 9 Absatz 3 wird § 47a Absatz 4 Satz 3, 2. Halbsatz GO NRW aufgegriffen und wiederholt, dass die Gremienmitglieder für die Herstellung der digitalen Verbindung zur Sitzung mit den dafür zur Verfügung gestellten oder zugelassenen Endgeräten verantwortlich sind. Das umfasst den vorgaben- und bestimmungsgemäßen Einsatz der eingesetzten Endgeräte und Software, um die Bild-Ton-Übertragung zur Sitzung und zu den Abstimmungen herzustellen. Das umfasst auch notwendige technische und organisatorische Vorbereitungen. So müssen die Gremienmitglieder zum Beispiel dafür Sorge tragen, dass eine hinreichend stabile Internetverbindung besteht, die Endgeräte über ausreichende Stromzufuhr verfügen und äußere Schadeinwirkungen möglichst ausgeschlossen sind.

Im Rahmen der Verantwortungsverteilung durch § 47a Absatz 4 Satz 3 GO NRW und § 9 dieser Verordnung kann der Umfang der Pflichten nach Absatz 1 bis 3 in der Geschäftsordnung näher festgelegt und ausdifferenziert werden. Denkbar sind zum Beispiel Regelungen darüber, dass für den Fall von Ausfällen der Hauptinternetverbindung technische Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden oder bereitzuhalten sind, die eine alternative Internetverbindung ermöglichen (vgl. Erläuterungen zu § 10 Absatz 1 Satz 3 und 4). Darüber hinaus sind zum Beispiel Detailfestlegungen zum Umgang mit und zum Einsatz von digitalen Endgeräten durch die Gremienmitglieder denkbar (Wartungsroutinen, Sicherheitsvorkehrungen, herzustellende Rahmenbedingungen und Verhaltensregeln während der Teilnahme), aber auch Detailfestlegungen zu den von der Kommune zur Verfügung zu stellenden Hilfsmitteln und Produkten (bereitzuhaltende Endgeräte und Ausrüstungen sowie Softwareanwendungen, anzubietende Schulungen und Sicherheitsunterweisungen).

Zu § 10 (Störungen der Bild-Ton-Übertragung)

Verfahrensregelungen darüber, wie mit dem Auftreten technischer Störungen der Bild-Ton-Übertragung während der Durchführung digitaler oder hybrider Sitzungen umgegangen werden kann, trifft § 10.

§ 10 Absatz 1 Satz 1 ordnet an, dass eine digitale oder hybride Sitzung unverzüglich von der Sitzungsleitung unterbrochen werden muss, wenn eine Störung der Bild-Ton-Übertragung auftritt, die ein Gremienmitglied an der ordnungsgemäßen Sitzungsteilnahme hindert. Damit sind bereits bestimmte Anforderungen an das Mindestausmaß einer solchen Störung gestellt. Dabei sieht die Norm vor, dass die Unterbrechung dann vorzunehmen ist, wenn diese von dem betroffenen Gremienmitglied gerügt wird oder die Sitzungsleitung auf andere Weise Kenntnis von einer solchen Störung erhält. Eine Unterbrechung wird nur durch solche Störungen der Bild-Ton-Übertragung zwingend ausgelöst, die zu einer Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Sitzungsteilnahme führen. Das wird in der Regel dann der Fall sein, wenn das Gremienmitglied über sein Endgerät dem Sitzungsinhalt und den Sitzungsabläufen nicht mehr im Zusammenhang folgen kann. Kurze oder unerhebliche Beeinträchtigungen der Übertragung oder ihrer Qualität können daher unterhalb dieser Schwelle liegen. Entscheidend kommt es auf die Auswirkungen der Störungen auf der Seite des Gremienmitglieds an. Die Sitzungsleitung hat die Sitzung zwingend zu unterbrechen, wenn ein Gremienmitglied eine solche Übertragungsstörung rügt. Diese Rüge kann insbesondere auf dem zweiten Meldeweg geäußert werden (vgl. Absatz 2). Denkbar ist aber auch eine Meldung auf einem anderen Weg, zum Beispiel auch per Ton-Übertragung über das Videokonferenzsystem, wenn eine Beeinträchtigung lediglich der Bild-Übertragung vorliegt, oder über eine Textnachricht im Rahmen einer Chat-Funktionalität. Wird eine Störung in der bezeichneten Qualität gerügt, ist die Sitzung zu unterbrechen; eine Beurteilung der Störungsintensität durch die Sitzungsleitung ist hierfür nicht maßgeblich. Ist eine Rüge der Störung durch das Gremienmitglied nicht oder noch nicht erfolgt, stellt aber die Sitzungsleitung selbst fest, dass eine Störung vorliegt und diese ein oder gar mehrere Gremienmitglieder von der ordnungsgemäßen Mitwirkung abhält, ist die Sitzung ebenfalls zu unterbrechen. Hierfür bedarf es dann einer Einschätzung der Sitzungsleitung dazu, ob die Störung sich auf die Mitwirkungsmöglichkeit auswirkt. Bestehen Zweifel, wie sich die Störung für das Gremienmitglied auswirkt, was häufig der Fall sein wird, sollte die Sitzung unterbrochen werden bis die Störungsqualität im direkten Austausch mit dem betroffenen Gremienmitglied besser beurteilt werden kann.

§ 10 Absatz 1 Satz 2 ordnet im Grundsatz an, dass die Sitzung vor Behebung der Störung nicht fortgesetzt werden darf. Wie es zu der Behebung der Störung kommt, ist dabei nicht entscheidend, sondern nur, dass die Teilnahme- und Mitwirkungsmöglichkeiten wieder hinreichend hergestellt sind. Ausnahmen von dem Grundsatz, dass vor Störungsbeseitigung eine Fortsetzung der Sitzung nicht erfolgen darf, regelt § 10 Absatz 1 Satz 3. Danach darf die Sitzung auch bei Vorliegen einer Störung nach Satz 1 dann fortgesetzt werden, wenn es sich um eine unbeachtliche Störung nach Absatz 4 handelt oder davon ausgegangen werden kann, dass die Störung in den Verantwortungsbereich des Gremienmitglieds fällt. In diesen Fällen überwiegt bei der gebotenen Abwägung das Interesse an der Funktionsfähigkeit des Gremiums die möglicherweise beeinträchtigten Mitwirkungsinteressen des einzelnen Gremienmitglieds. Absatz 4 legt Fälle fest, in denen aufgrund des späteren Verhaltens des Gremienmitglieds davon ausgegangen werden darf, dass eine vorangegangene Störung das Gremienmitglied nicht beeinträchtigt hat oder jedenfalls eine Beeinträchtigung nicht mehr geltend gemacht wird. Diesen Fällen liegt der Gedanke einer Verwirkung des Rügerechts zugrunde. Liegt einer der Fälle des Absatzes 4 vor, darf die Sitzung auch bei Vorliegen einer Störung nach Satz 1 fortgesetzt werden. Unterlässt ein augenscheinlich von einer Störung betroffenes Gremienmitglied die Rüge der Störung auf einem alternativen Meldeweg in einer angemessenen, in der Geschäftsordnung festzulegenden Frist (Absatz 4 Buchstabe a), dürfen

die Sitzungsleitung und die übrigen Gremienmitglieder davon ausgehen, dass das Gremienmitglied von der Störung nicht beeinträchtigt ist oder aber auf die Geltendmachung verzichtet, sodass kein Grund für die Aufrechterhaltung der Unterbrechung besteht. Da dem Gremienmitglied eine Meldung auf dem zweiten oder einem alternativen Meldeweg in einer angemessenen Frist zugemutet werden kann, um eine Störungsbeurteilung zuzulassen, ist die Fortsetzung der Sitzung bei Unterlassen dieser zumutbaren Meldung angemessen und im Interesse der Funktionsfähigkeit des Gremiums gerechtfertigt. Wirkt zum Beispiel ein Gremienmitglied über das Abstimmungssystem an Abstimmungen mit, während die Bild-Ton-Übertragung über das Videokonferenzsystem gestört zu sein scheint, darf davon ausgegangen werden, dass das Gremienmitglied eigene Mitwirkungsinteressen nicht als beeinträchtigt ansieht.

Eine Fortsetzung der Sitzung trotz Vorliegens einer gerügten oder ungerügten Störung ist nach § 10 Absatz 1 Satz 3 auch dann zulässig, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Störung in den Verantwortungsbereich des Gremienmitglieds fällt. Hierbei handelt es sich um den von § 9 Absatz 3 und 4 und § 47a Absatz 4 Satz 3, 2. Halbsatz GO NRW umschriebenen Verantwortungsbereich. Darf die Sitzungsleitung davon ausgehen, dass die Störung aus dieser Sphäre herrührt und somit die Verantwortung für die Behebung der Störung bei dem betroffenen Gremienmitglied liegt, ist die Fortsetzung der Sitzung gerechtfertigt. Davon sind insbesondere Störungen umfasst, die auf Fehlerquellen im direkten Einwirkungsbereich des Gremienmitglieds zurückzuführen sind (Unterlassen des rechtzeitigen Ladens des Endgeräts, Unterbrechung der Internetverbindung durch Fortbewegung). Gleichfalls erfasst sind grundsätzlich solche Störungen, die auf Ausfälle der vom Gremienmitglied gewählten Internetverbindung zurückzuführen sind, was bedeutet, dass das allgemeine „Leitungsrisiko“ im Grundsatz beim Gremienmitglied liegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine digitale Funktionsfähigkeit des Gremiums faktisch nicht sichergestellt werden kann, wenn das „Leitungsrisiko“ dem Verantwortungsbereich der Kommune zugeordnet wird und sich damit jede, auch nur vermeintliche, Leitungsstörung zulasten der Arbeitsfähigkeit des Gremiums auswirkt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es dem Gremienmitglied sowohl zumutbar ist, eine stabile Internetverbindung zu suchen und herzustellen, als auch eine alternative Verbindungsmöglichkeit für den Eintritt von Ausfällen der Primärverbindung vorzuhalten. So ist es möglich und zumutbar, dass Gremienmitglieder, die primär auf eine kabelgebundene Internetverbindung zurückgreifen, für Ausfälle alternative Verbindungsmöglichkeiten (zum Beispiel sogenannte Internetsticks) bereithalten, die losgelöst vom Kabelnetz eine Internetverbindung über Funk (z. B. LTE, 5G) ermöglichen. Dabei kann es beim Eintritt besonderer Ausnahmefälle nach § 47a Absatz 1 GO NRW oder bei dauerhaft beabsichtigter hybrider Gremienarbeit nach § 58a GO NRW ratsam und angezeigt sein, dass die Kommune alle Gremienmitglieder mit solchen Hilfsmitteln, die eine alternative Internetverbindung ermöglichen, ausstattet, um die Mitwirkungsmöglichkeit auch im Fall von Leitungsausfällen dauerhaft abzusichern. Eine Vermutungsregel, wann davon ausgegangen werden kann, dass eine Störung im Verantwortungsbereich des Gremienmitglieds liegt, stellt § 10 Absatz 1 Satz 4 auf. Diese dient dazu, den Umgang mit solchen Störungen, die sich keinem Verantwortungsbereich kurzfristig zuordnen lassen, in der Sitzung handhabbar zu machen. Danach wird vermutet, dass eine Störung dem Verantwortungsbereich des Gremienmitglieds zuzuordnen ist und damit die Kommune keine maßgebliche rechtliche Verantwortung trifft, wenn eine Behebung der Störung erfolglos bleibt und allen übrigen Gremienmitgliedern eine störungsfreie Bild-Ton-Übertragung möglich ist. Können alle übrigen Gremienmitglieder eine störungsfreie Verbindung zur Sitzung herstellen und lässt sich die gestörte Übertragung nach einer Fehlersuche und Behebungsversuchen in der kommunalen IT-Infrastruktur nicht wiederherstellen, ist es gerechtfertigt, davon auszugehen, dass die Ursache der Störung nicht im Verantwortungsbereich der Kommune, sondern in dem des Gremienmitglieds liegt und

daher eine Fortsetzung der Sitzung angemessen ist. Hierbei handelt es sich um eine Vermutung, die durch entsprechende Hinweise des Gremienmitglieds, die eine abweichende Zuordnung der Störungsursache zulassen, widerlegt werden kann. Kann das Gremienmitglied zum Beispiel auf eine Fehlermeldung hinweisen, die darauf hindeutet, dass eine Störung auf das Videokonferenzsystem zurückzuführen ist, kann nicht länger von einer Verantwortlichkeit des Gremienmitglieds ausgegangen und die Sitzung darf nicht fortgesetzt werden. Durch die Verwendung des Worts „insbesondere“ wird klar, dass durchaus Raum für weitere Vermutungsregelungen besteht, die aber nur in Abhängigkeit von der technischen Situation und Ausrüstung vor Ort bestimmt werden können.

§ 10 Absatz 2 regelt die Nachholung von durch Störungen beeinträchtigen Verfahrenshandlungen. Verfahrensschritte, die durch eine Störung beeinträchtigt wurden, die der Fortsetzung der Sitzung entgegengestanden hätte und die nicht nach Absatz 4 unbeachtlich ist, sind nach der Feststellung und Behebung der Störung noch in der Sitzung nachzuholen. Wird also durch nachträgliche Rüge oder Feststellung durch die Sitzungsleitung festgestellt, dass eine Störung vorgelegen hat, wegen der die Sitzung nach Absatz 1 Satz 2 bis 4 hätte unterbrochen werden müssen – also im Wesentlichen Störungen, für die die Kommune verantwortlich war – und die nicht unbeachtlich nach Absatz 4 (Verwirkung) geworden ist, sind die entsprechenden Sitzungsteile und Verfahrenshandlungen vollständig nachzuholen. Die Nachholung ist dabei noch in derselben Sitzung vorzunehmen. Bestand keine Möglichkeit, die Störung noch in der Sitzung festzustellen und die Nachholung vorzunehmen, zum Beispiel, weil die Störung den letzten Tagesordnungspunkt beeinträchtigt, kommt ausnahmsweise die Nachholung in einer folgenden Sitzung in Betracht. Unbeschadet bleibt die Möglichkeit, aus Gründen der Vorsorge und Rechtssicherheit auch Verfahrensschritte nachzuholen, bei denen die Beeinträchtigung durch eine maßgebliche Störung und damit ein rechtliches Risiko unklar ist.

Vor der Durchführung von digitalen oder hybriden Sitzungen sind nach § 10 Absatz 3 Satz 1 Regelungen über die Meldung von Störungen zu treffen, insbesondere ist ein zweiter Meldeweg festzulegen. Sitzungsleitung und Gremienmitglieder haben nach § 10 Absatz 3 Satz 2 sicherzustellen, dass vor und während der Sitzung die Möglichkeit der Störungsmeldung besteht. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass ein zweiter Meldeweg einheitlich definiert, eingerichtet und im relevanten Zeitraum aufrechterhalten wird. Das ist insbesondere erforderlich, um zu gewährleisten, dass den Gremienmitgliedern auch angesichts der daraus gegebenenfalls folgenden Konsequenzen die Rüge von Störungen (vgl. Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 Buchstabe a) und ergänzende Hinweise zur Ursachensuche jederzeit zuverlässig möglich sind. Naheliegend ist es, als zweiten Meldeweg den Telefonkontakt zur Sitzungsleitung vorzusehen, da dieser in der Regel störungsfrei und niedrigschwellig auf verschiedenen Wegen sichergestellt werden kann. Darüber hinaus sind weitere notwendige Regelungen über die Störungsmeldung zu treffen, insbesondere die Festlegung der für Absatz 4 Buchstabe a) maßgeblichen Rügefrist.

§ 10 Absatz 4 regelt Fälle, in denen aufgetretene Störungen der Bild-Ton-Übertragung als unbeachtlich gewertet werden können. Der Wortlaut stellt klar, dass keine abschließende Aufzählung folgt, also nicht im Umkehrschluss auf die rechtliche Erheblichkeit aller nicht genannten Störungsszenarien geschlossen werden kann. Folge der Unbeachtlichkeit der eingetretenen Störung ist innerhalb des Regelungssystems von § 10, dass keine oder keine weitere Unterbrechung der Sitzung erforderlich ist (vgl. Absatz 1 Satz 3) und dass eine Nachholung des betroffenen Verfahrensschritts nicht vorgeschrieben ist (vgl. Absatz 2). Dies ist nach Buchstabe a) der Fall, wenn ein Gremienmitglied nach dem Abbruch der Bild-Ton-Übertragung die Störungsmeldung innerhalb einer angemessenen Zeit nicht vornimmt, es also

trotz der zumutbaren und technischen Möglichkeit unterlässt, die Störung der Sitzungsleitung anzuzeigen. Die Unbeachtlichkeit tritt nach Buchstabe b) auch ein, wenn das betroffene Gremienmitglied nach Wiederherstellung der Verbindung ohne Rüge an Beratungen teilnimmt und insbesondere sich aktiv bei Abstimmungen über das Abstimmungssystem beteiligt. In beiden Fällen ist es bei Abwägung der in Rede stehenden rechtlichen Interessen des Gremienmitglieds und des Gesamtgremiums im Ergebnis gerechtfertigt und angemessen, dem Gremienmitglied die aktive Anzeige der eigenen Betroffenheit aufzuerlegen und bei einem Unterlassen davon auszugehen, dass das Gremienmitglied eine Beeinträchtigung eigener Mitwirkungsrechte nicht geltend machen will und wird, sowie die künftige Rüge auszuschließen. Diese Regelung ist im Kontext digitalförmiger und damit technikabhängiger und störungsanfälliger Sitzungsdurchführung zur Herstellung von Rechtssicherheit mit Blick auf die getroffenen Gremienentscheidungen und Verfahrenshandlungen zwingend erforderlich. Würde unbefristet zugelassen, dass ein Gremienmitglied eine im zeitlichen Zusammenhang nicht gerügte technische Störung und die Einschränkung der Mandatsausübung rügen könnte, führte dies zu einem nicht hinzunehmenden Maß an Rechtsunsicherheit, insbesondere in Anbetracht der Schwierigkeit, eine behauptete, zurückliegende technische Störung zweifelsfrei zu widerlegen.

Zu § 11 (Zulassungsverfahren)

§ 47a Absatz 4 Satz 2 GO NRW gibt vor, dass für digitale und hybride Sitzungen nur die Anwendungen verwendet dürfen, die von der dafür zuständigen Stelle zugelassen wurden. § 11 bestimmt die zuständige Stelle und macht Festlegungen zum Zulassungsverfahren. Mit Absatz 1 wird die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) als für die Zulassung der Anwendungen zuständige Stelle (Zulassungsstelle) festgelegt. Die GPA verfügt als Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Landes über die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Übernahme und Abwicklung dieser Zulassungsaufgabe. Insbesondere führt die GPA bereits die Zulassung von Fachprogrammen zur automatisierten Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW durch und verfügt damit bereits über Ressourcen und Erfahrungen, um die Zulassung von Fachanwendungen zum Einsatz durch die Kommunen zuverlässig abzuwickeln.

Nach § 11 Absatz 2 Satz 1 erfolgt die Zulassung der Anwendungen auf Antrag. Mit der Zulassung wird die softwareseitige Einhaltung der Mindestanforderungen dieser Verordnung zu einem bestimmten Zeitpunkt bestätigt. Der Antrag wird dabei in aller Regel vom verantwortlichen Hersteller der jeweiligen Anwendung zu stellen sein, da regelmäßig nur dieser über die Möglichkeit verfügt, die im Rahmen der Antragsstellung und der Zulassungsprüfung notwendigen Angaben zu machen und entsprechende Informationen beizubringen. Nicht ausgeschlossen ist aber die Antragstellung durch die Kommune als künftige Anwenderin der Software. Letzteres dürfte aber aus den genannten verfahrensökonomischen Gründen nur in Ausnahmefällen sinnvoll sein. § 11 Absatz 2 Satz 2 stellt klar, dass bei Anwendungen, die von mehreren Gemeinden oder Gemeindeverbänden eingesetzt werden sollen, eine Zulassung genügt. Die Zulassung erfolgt also produktbezogen und nicht nur in Bezug auf die in Rede stehenden Anwenderin bzw. den Anwender.

§ 11 Absatz 3 benennt Befugnisse der Zulassungsstelle im Rahmen des Zulassungsprüfungsverfahrens. Sie kann nach § 11 Absatz 3 Satz 1 zum Nachweis der Erfüllung von Datenschutz- und IT-Sicherheits-Standards nach §§ 7 und 8 die Vorlage geeigneter Zertifikate von dritten Stellen verlangen. Da die Anforderungen nach den §§ 7 und 8 – anders als die Anforderungen an den Funktionsumfang nach den §§ 2 bis 6 – im Grundsatz keinen landesspezifischen Bezug aufweisen, sondern sich von bundes- und europaweit gültigen

Standards ableiten, wird insoweit zugelassen, dass zum Nachweis Zertifikate Dritter anerkannt werden können. In Betracht kommen insbesondere Bescheinigungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik, aber auch Zertifikate anderer sachkundiger Stellen und Einrichtungen. § 11 Absatz 3 Satz 2 berechtigt die Zulassungsstelle weiter, sich für die Zulassungsprüfung oder Teile der Prüfung Dritter zu bedienen. Sie kann mithin bestimmte Prüfungsinhalte von sachkundigen Dritten prüfen lassen, muss dann aber die Prüfungsergebnisse in geeigneter Weise anerkennen und sich mit Blick auf das Prüfergebnis zu eigen machen. Beim Rückgriff auf Dritte besteht die Möglichkeit, dem Antragsteller den Ersatz der notwendigen Auslagen im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung aufzuerlegen.

§ 11 Absatz 4 macht Festlegungen zu den Nebenbestimmungen zur Zulassungsentscheidung. § 11 Absatz 4 Satz 1 verpflichtet die Zulassungsstelle, die Gültigkeit der Zulassungen auf längstens fünf Jahre zu befristen. Damit soll sichergestellt werden, dass spätestens nach fünf Jahren die Zulassungsvoraussetzungen überprüft werden. Regelmäßig wird die Gültigkeit der Zulassung aber nach § 11 Absatz 4 Satz 2 davor erlöschen, nämlich dann, wenn wesentliche Änderungen der Anwendung vorgenommen werden, was in kürzeren Zeitabständen zu erwarten ist. Wesentliche Änderungen der Anwendung liegen dann vor, wenn durch die Änderungen Eigenschaften der Software oder ihrer Betriebsweise so verändert werden, dass das Ob und das Wie der Erfüllung der Anforderungen dieser Verordnung verändert wird, also ohne eine erneute Prüfung nicht feststeht, ob und in welchem Maße die Anforderungen (weiterhin) erfüllt werden. Dies dürfte bei allen wesentlichen Versionsupdates der Fall sein, mit denen anforderungsrelevante Softwareeigenschaften geändert werden. § 11 Absatz 4 Satz 3 stellt lediglich klar, dass der Zulassungsbescheid mit weiteren Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG NRW versehen werden kann, insbesondere mit solchen Auflagen, mit denen die Einhaltung von in dieser Verordnung geregelten Anforderungen sichergestellt wird. In Betracht kommen insbesondere Auflagen, die der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller bestimmte Verhaltensweisen in Bezug auf die Bereithaltung oder den Betrieb der Software vorgeben, soweit diese Auswirkungen auf die Funktionsweise der Software haben. Denkbar sind zum Beispiel Vorgaben hinsichtlich der Verwendung bestimmter Serverstandorte bei der Verarbeitung der im Rahmen des Anwendungseinsatzes anfallenden Datenströme oder hinsichtlich der Art und Weise der Protokollierung der bei Bereitstellung der Softwaredienste anfallenden Daten.

Zu § 12 (Verwaltungsvorschriften)

§ 12 legt fest, dass das für Kommunales zuständige Ministerium im Benehmen mit der oder dem Beauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Informationstechnik die erforderlichen Verwaltungsvorschriften zur näheren Festlegung der Anforderungen nach §§ 2 bis 8 sowie der Verfahrensschritte des Zulassungsverfahrens erlässt. Insoweit wird die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften aus § 133 Absatz 2 GO NRW mit Blick auf die Vorgaben von § 47a Absatz 2 bis 5 GO NRW, die durch diese Verordnung konkretisiert werden, in Anspruch genommen. Im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift können also die Anforderungen nach dieser Verordnung näher ausdifferenziert werden, was insbesondere dem Zweck dienen kann, der Zulassungsstelle eine systematische und zuverlässige Prüfung der aus den Verordnungsvorgaben folgenden Detailanforderungen für die Anwendungen nach § 2 Absatz 1 zu ermöglichen. Darüber hinaus kann die Verwaltungsvorschrift nähere Vorgaben für die Durchführung des Zulassungsverfahrens nach § 11 durch die Zulassungsstelle machen.

Zu § 13 (Inkrafttreten)

Um die landesrechtlichen Grundlagen für die Durchführung digitaler und hybrider Sitzungen durch die Kommunen zeitnah zu schaffen, ist das Inkrafttreten der Verordnung für den Tag nach der Bekanntmachung vorgesehen. Ein Außerkrafttreten ist nicht vorzusehen, da die Gültigkeit der von der Verordnung festgelegten Anforderungen und das Zulassungsverfahren im Interesse der Rechtssicherheit der digitalen Sitzungsabläufe und Beschlussfassungen der Kommunen dauerhaft sichergestellt sein muss.