Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Städtetag Nordrhein-Westfalen | Landkreistag Nordrhein-Westfalen | Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Herrn
Hans-Willi Körfges MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Vorab per E-Mail: Anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3804

A02

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Drucksache 17/1306)
Ihr Schreiben vom 23.03.2021

21.04.2021

Städtetag NRW
Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Telefon 030 37711-800
uda.bastians@staedtetag.de
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 30.50.00 N

Landkreistag NRW
Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Telefon 0211 300491-300
m.kuhn@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 10.20.05 Ku/cp

Städte- und Gemeindebund NRW
Andreas Wohland
Beigeordneter
Telefon 0211 4587-223
andreas.wohland@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 13.0.2-001/003

Sehr geehrter Herr Körfges,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgenannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung, den Kommunen in schwerwiegenden Notsituationen, wie einer pandemischen Lage, die Durchführung von Gremiensitzungen in digitaler Form zu ermöglichen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Zwar hat der Gesetzgeber mit der im Frühjahr 2020 geschaffenen Möglichkeit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Haupt- oder Kreisausschuss wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen unter den aktuellen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Und das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hat den kommunalen Vertretungen per Erlass zusätzliche Hinweise gegeben, wie z. B. durch „Soll-Stärken-Vereinbarungen“ oder „Pairing-Vereinbarungen“ ein Tagen in verringerter Besetzung unter Abbildung der politischen Kräfteverhältnisse möglich ist. Wir verkennen aber nicht, dass diese Maßnahmen mit Fortdauer der Pandemie an ihre Grenzen stoßen und sich gewählte Gremienmitglieder zunehmend darüber beklagen, ihre Sichtweise nicht unmittelbar in die demokratische Meinungs- und Entscheidungsbildung einbringen zu können.

Gleichwohl ist der in Frage stehende Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung unseres Erachtens nicht beschlussreif. Denn abgesehen davon, dass die Entwurfsverfasser sich auf die Gemeindeordnung konzentriert und offenbar „vergessen“ haben, vergleichbare Regelungen für die Kreise und Landschafts-

verbände sowie deren Gremien vorzuschlagen, begegnet der vorliegende Gesetzentwurf praktischen und insbesondere rechtlichen Bedenken. Die Tatbestandsvoraussetzungen des neuen § 58a Abs. 1 sind unseres Erachtens nicht mit der erforderlichen Klarheit formuliert. So soll in Satz 1 die Bestimmung für „notwendige“ Sitzungen gelten, ohne dass der Begriff nur ansatzweise definiert wurde. Satz 3 enthält zwar den Versuch einer Definition des Begriffs „schwerwiegende Gründe“, deren Vorliegen eine Tatbestandsvoraussetzung für die Zulässigkeit von Videokonferenzen darstellen soll. Allerdings ist es unter Berücksichtigung des offensichtlichen Anlasses für den Gesetzentwurf nicht zielführend, den im Infektionsschutz nicht mehr gebräuchlichen Begriff des „Seuchenschutzes“ zu verwenden. Die Zulässigkeit für Videokonferenzen für Ausschüsse sollte ebenso an die Feststellung einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite durch den Landtag geknüpft werden.

Hinzu kommt, dass sich bei Gremiensitzungen in digitaler Form die Herausforderung ergibt, den kommunalverfassungsrechtlich verbürgten Öffentlichkeitsgrundsatz zu wahren. Dieser Grundsatz zählt zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen des Kommunalrechts. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW ist die Sitzungsöffentlichkeit eines der wichtigsten Mittel, um das Interesse der Bürgerschaft an der kommunalen Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten. In diesem Sinne bildet die Sitzungsöffentlichkeit eine wesentliche Vorbedingung für einen kommunalverfassungsrechtlich gebotenen Kontroll- und Legitimationsakt. Der Sitzungsbegriff ist zwar nicht definiert. Allgemein wird aber davon ausgegangen, dass die Mandatsträger tatsächlich und körperlich an einem gemeinsamen Ort zusammentreten müssen. Wahlberechtigten Mandatsträgern und Gremienmitgliedern wie auch der interessierten Öffentlichkeit soll Gelegenheit gegeben werden, von den Beratungen der kommunalen Vertretung und dem Verhalten ihrer Mitglieder einen unmittelbaren Eindruck zu gewinnen, dadurch politische Zusammenhänge und Entscheidungsalternativen zu erkennen und sich auf dieser Grundlage eine eigene Meinung über Vorzüge und Nachteile der miteinander konkurrierenden politischen Kräfte zu bilden. Zugleich soll die Sitzungsöffentlichkeit die Gremienmitglieder an ihre Stellung als Volksvertreter und die damit verbundene Verantwortung erinnern. Verkürzt gesagt, visualisiert die körperliche Präsenz das Amt als Kommunalvertreter und schafft somit Vertrauen und Authentizität. Dazu, wie diesen Maßstäben im Falle digitaler Sitzungen Rechnung getragen werden kann, sind dem vorliegenden Gesetzentwurf keine tragfähigen Regelungsvorschläge bzw. Ausführungen zu entnehmen.

Selbst wenn bei öffentlichen Sitzungen dem Gesetzentwurf entsprechend eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen und geeigneten Raum (zur Herstellung einer Saalöffentlichkeit) erfolgen würde, würde eine solche Regelung nur einen einseitigen Schutz der Mandatsträger sicherstellen, nicht jedoch der Zuhörer, die sich in dem Raum unter Einhaltung aller Abstands- und Hygieneregeln aufhalten. Eine solche Lösung wäre schon aus Gründen des Infektionsschutzes nicht zu akzeptieren.

Außerdem ist nicht sichergestellt, dass bei ausnahmsweise zwingenden nichtöffentlichen Beratungen tatsächlich nur das zur Teilnahme berechtigte Rats-, Kreistags- oder Ausschussmitglied an der digitalen Sitzung teilnimmt. Letztlich sind die Verschwiegenheitspflichten nicht rechtssicher zu kontrollieren. Diese Situation kann sich auch während einer Sitzung stellen.

Weiterhin ist es unseres Erachtens durchaus konsequent, dass der vorliegende Gesetzentwurf für den Fall der Durchführung von Wahlen die Option digitaler Gremiensitzungen ausschließen will. Nicht beantwortet wird jedoch die Frage, wie geheime Abstimmungen rechtssicher organisiert werden können und wie mit dem kommunalverfassungsrechtlich verbürgten Recht auf Beantragung einer geheimen Abstimmung umzugehen ist.

Das Verfahren der Videokonferenz soll ausweislich des Gesetzentwurfs nur für Vorbereitungen von Entscheidungen des Rates/Hauptausschusses (Kreistag/Kreisausschuss) gewählt werden dürfen. Dies würde jedoch bedeuten, dass für die Herbeiführung von Beschlüssen entscheidungsbefugter Ausschüsse, wie auch

zur Durchführung von Wahlen jeweils noch eine zusätzliche Präsenzsitzung erforderlich würde, was dem Schutzgedanken im Rahmen einer Pandemie widerspräche.

Unbeschadet dieser rechtlichen Bedenken werfen auch die ersten praktischen Erfahrungen aus anderen Bundesländern weitere Fragestellungen auf. Da die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen wichtige Aspekte offengelassen bzw. einer Regelung vor Ort überantwortet haben, besteht jeweils ein hoher Diskussions- und Beratungsbedarf. Probleme bereitet überdies, sicherzustellen, dass alle Mitglieder eines Gremiums an der gesamten Sitzung durch Bild- und Tonübertragung teilnehmen können. Tatsächlich erreichen uns Rückmeldungen aus anderen Bundesländern, dass Sitzungen aufgrund technischer Schwierigkeiten einzelner Gremienmitglieder immer wieder unterbrochen werden müssen, was eine ernsthafte Sachdiskussion nachhaltig erschwert und die Sitzungsdauer erheblich verlängert.

Mögen sich auch die zuletzt genannten Umsetzungsschwierigkeiten dadurch verringern, dass alle Beteiligten Erfahrungen in der Durchführung digitaler Sitzungen gewinnen, so bleibt es doch dabei, dass vor einer möglichen gesetzgeberischen Regelung zur Ermöglichung digitaler Gremiensitzungen in jedem Fall die sich ergebenden Rechtsfragen mit der gebotenen Sicherheit beantwortet werden müssen. Unter diesem Gesichtspunkt sehen wir noch grundlegenden Klärungsbedarf.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Städtetag Nordrhein-Westfalen

Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Andreas Wohland
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen