LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4012

A02

SGK
Die Kommunalen in NRW

SGK NRW ■ Postfach 20 07 04 ■ 40104 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.1/A 02
[redacted]
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

- Vorab per E-Mail: [redacted] -

Unser Zeichen: Ku/Luh

Datum: 2. Juni 2021

SGK NRW
Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik

Elisabethstraße 16
40217 Düsseldorf

Für Briefpost:
Postfach 20 07 04
40104 Düsseldorf

Telefon:
0211 - 87 67 47 -0

Telefax:
0211 – 87 67 47 -27

E-Mail:
info@sgk-nrw.de

Internet:
www.sgk-nrw.de

Bankverbindung:
Stadtsparkasse Düsseldorf
IBAN:
DE34300501101006054405
BIC:
DUSSDEDDXXX

Geschäftszeiten:
Montag bis Donnerstag
08:00 Uhr – 16:30 Uhr
Freitag
08:00 Uhr – 14:00 Uhr

Schriftliche Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen“ (Drucksache 17/13064)

Stichwort: A02 - GO ÄG - zum 11.06.2021

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen“ (Drucksache 17/13064).

„Nichts ist so beständig wie der Wandel.“[1]

Die Globalisierung sowie die rasante Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnik prägen und verändern das Zusammenleben in der örtlichen Gemeinschaft. Die Bürger:innen können sich mit Hilfe moderner Medien über kommunalpolitische Vorhaben vielfältig informieren.

Das Eingangszitat hat angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen, denen sich die Landespolitik stellen muss, nichts von seiner Aktualität eingebüßt, denn der digitale Wandel ist ein Strukturwandel, der bereits heute alle Gesellschafts- und Lebensbereiche beeinflusst und zukünftig weiter beeinflussen wird.

Der vorliegend zu beurteilende Gesetzentwurf ist aus Sicht der SGK NRW ein Versuch der Landespolitik, dem Wandel gerecht zu werden und stellt einen interessanten Debattenbeitrag dar.

Die Corona-Pandemie hat nicht nur einige politische und gesellschaftliche Trends verstärkt. Sie hat auch deutlich gemacht, dass Antworten zur Verfasstheit der Demokratie in den Handlungsbereichen Politische Bildung und Partizipation, Digitales, Medien und Debattenkultur immer auch im Kontext von zunehmend komplexeren und sich bisweilen rasch verändernden Rahmenbedingungen gesehen werden müssen.

Die Städte und Gemeinden, aber auch Kreise, Regionalräte und Landschaftsverbände müssen auf diesen Wandel reagieren und die kommunale Demokratie weiterentwickeln können. Insofern begrüßt die SGK NRW den grundsätzlichen Gedanken hinter

dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Städte und Gemeinden in die Lage zu versetzen, sich diesem Wandel zu stellen.

Indes ist die Problembeschreibung in dem zu beurteilenden Gesetzentwurf unzureichend und beschränkt sich auf die anhaltende Covid19-Pandemie ohne die weiteren Aspekte der Aufhebung der Präsenzpflicht im Rahmen von kommunalen Sitzungen über die Pandemie hinaus zu beleuchten. Folgerichtig greift auch die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Lösung zu kurz und beschränkt sich auf eine Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Einführung eines § 58a auf Ausschusssitzungen der Städte und Gemeinden und lässt damit nicht nur das Hauptgremium, den Rat, bei der Betrachtung unberücksichtigt, sondern auch vornherein die Kreise, Regionalräte und Landschaftsverbände völlig außen vor.

Ein Auseinanderfallen der Regelungen zur Präsenzpflicht bei Städten und Gemeinden auf der einen Seite sowie Kreisen, Regionalräten und Landschaftsverbänden auf der anderen Seite ist grundsätzlich in diesem Bereich abzulehnen, weil ansonsten ein kaum zu überschauendes Regelungswirrwarr entstehen würde.

In den zurückliegenden Jahrzehnten haben die Online-Medien und die Kommunikation über das Internet einen enormen Aufschwung genommen. Die Möglichkeiten, Information der Kommune unter der Bürgerschaft zu verbreiten, aber auch Rückmeldungen von Bürgern:innen zu empfangen, sind um ein Vielfaches gewachsen. Mit dem einher geht – und das bestätigt auch die Beratungspraxis der SGK NRW – der Wunsch von Mandatsträger:innen, sich digital an Gremiensitzungen zu beteiligen.

Insofern stehen wir mit der zunehmenden Nutzung digitaler Medien vor der Situation, dass einerseits die Beziehungen der Kommunen zu ihren Mandatsträger:innen, also zwischen dem haupt- und ehrenamtlichen Teil der Verwaltung, und andererseits die der Mantatsgträger:innen zu den Bürger:innen, dem Souverän, neu gestaltet werden wollen. Das Internet ist mittlerweile die zentrale Kommunikationsplattform zwischen Verwaltung und Bürgerschaft. Es bietet eine kostengünstige Möglichkeit, große Mengen an Informationen bereitzustellen sowie Meinungen der Bürger:innen einzuholen und kann daher zu mehr Bürgernähe beitragen. Das müsste erst recht auch für die Mantatsträger:innen gelten.

In Anbetracht der Bestrebungen vieler Kommunen, im Rahmen dieser Bürgernahe auch möglichst viele Dienstleistungen und Information über das Verwaltungshandeln der Öffentlichkeit aktiv zur Verfügung zu stellen, Bürger:innen stärker in die Planung neuer Projekte einzubeziehen und diese zu Mithandelnden im öffentlichen Leben zu machen, wächst auch das Bedürfnis nach einer digitalen Teilhabe der Mandatsträger:innen in den kommunalen Entscheidungsgremien.

Den Kommunen stellen sich dabei eine Fülle von rechtlichen, technischen und finanziellen Problemen, die aus Sicht der SGK NRW aber allesamt zu bewältigen sind.

Viele Kommunen haben sich bereits auf den Weg gemacht, eine Teilstrecke auf dem Weg zur digitalen Gremienarbeit bewältigt und eröffnen beispielsweise ihren Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme an Ratssitzungen mittels Live-Streaming-Angeboten. Auch haben viele Fraktionen in den Räten und Kreistagen, aber auch in den Regionalräten und den Landschaftsverbänden von der Möglichkeit der digitalen Fraktionssitzungen Gebrauch gemacht. Die Erfahrungen in diesen Bereichen sind durchweg positiv, so dass die SGK NRW der Idee von teildigitalen Rats- und

Ausschusssitzungen grundsätzlich positiv gegenübersteht - ohne damit die notwendige intensive Diskussion über viele Einzelfragen vorwegnehmen zu wollen.

Unüberwindbare datenschutzrechtliche Bedenken bestehen seitens der SGK NRW insofern nicht. Soweit personenbezogene Daten bei der digitalen Teilhabe an einer Rats- oder Ausschusssitzung zu erheben sind, können diese durch geeignete Maßnahmen datenschutzkonform erhoben und verarbeitet werden. So kann beispielsweise durch die Wahl einer geeigneten Videoplattform etwaigen Bedenken Rechnung getragen werden. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, „Leitplanken für die Auswahl von Videokonferenzsystemen während der Kontaktbeschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie“ vom 18.05.2020, welche wir in den Grundzügen auch auf eine mögliche digitale Teilnahme an Rats- und Ausschusssitzungen übertragbar halten.

„Mittelfristig“, so wurde bereits in dem Fachforum „Bürgerbeteiligung und neue Medien“ des Gemeindekongresses 2014 des Städte- und Gemeindebundes NRW festgestellt, „wird die wachsende Vertrautheit der Menschen mit Online-Medien sowie deren technische Optimierung den Wunsch aufkommen lassen, nicht nur die eigene Meinung kundzutun, sondern selbst per PC oder Mobilgerät in Einzelfragen politisch zu entscheiden. Technisch ist das so genannte E-Voting bereits möglich und wird in manchen Ländern wie etwa Estland in bestimmten Fällen auch eingesetzt.“ Zwar sind diese Feststellungen zunächst ausdrücklich nur für die Bürgerbeteiligung getroffen worden, sie sind jedoch angesichts der Erfahrungen der kommunalpolitischen Mandatsträger auch für diese zutreffend.

Die Entwicklung der Demokratie unter den Bedingungen der Digitalisierung bildet ein Querschnittsthema. Die Enquetekommission **„Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“** empfiehlt in ihrem Abschlussbericht innovative Handlungsansätze, um auf kommunaler Ebene und auf Landesebene wirksamer auf die Auswirkungen von Digitalisierung und Datafizierung im Kontext der politischen Partizipation zu reagieren und den Forderungen nach einer stärkeren „digitalen“ Politik im Zusammenhang mit politischen Informationen und der Debattenkultur in sozialen Medien angemessen zu begegnen.

Das politische Interesse und Engagement insbesondere junger Mitbürgern:innen muss unterstützt werden. Die SGK NRW schließt sich insofern der Empfehlung der Enquetekommission an, die sich durch die voranschreitende Digitalisierung des Alltags und damit auch des kommunalpolitischen Ehrenamts ergebenden Chance zu nutzen und den Interessierten die Arbeit für das Gemeinwohl zu erleichtern. Ein Bestandteil kann nach Auffassung der Enquetekommission die teilweise Aufhebung des Anwesenheitsprinzips bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Rechte und Pflichten von Mandatsträger:innen sein. Gleichwohl müssten perspektivisch Regelungen geschaffen werden, die den reibungslosen Ablauf solcher hybriden Formate gewährleisten.

So könnte durch eine digitalisierte Ratsarbeit aus Sicht der SGK NRW beispielsweise die verpflichtenden Präsenzzeiten in Gremien verringert und so eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Mandat auch außerhalb von Pandemiezeiten erzielt werden. Dies kann z.B. durch die Möglichkeit einer Videozuschaltung erfolgen.

Auch die Enquetekommission bezieht in ihrem Abschlussbericht diese Forderung auch ausdrücklich für Rats- und Ausschusssitzungen mit ein, indem es dort heißt *„In Ausnahmesituationen sollte jedoch*

auch die Möglichkeit bestehen, an diesen Sitzungen [Anm. des Unterzeichners: Gemeint sind Rats- und Ausschusssitzungen] digital teilzunehmen und mitzuwirken."

Auch hier greift der vorliegende Gesetzesentwurf, LT-Drs. 17/13064, aus Sicht der SGK NRW deutlich zu kurz und regelt nur einen unzureichenden Teilaspekt.

Die Gesetzgebung ist die Aufgabe des Parlaments und die Gesetze regeln das Miteinander von Menschen. Sie sollen das friedliche Zusammenleben der Gemeinschaft gewährleisten und erleichtern. Der rasche gesellschaftliche Wandel, die begrenzten natürlichen Lebensgrundlagen und die Entwicklung neuer Technologien zwingen den Staat, steuernd und gestaltend in immer neue Lebensverhältnisse einzugreifen und die Gesetze an die Bedürfnisse der Menschen anzupassen. Aus Sicht der SGK NRW ist durch die aktuelle und nach wie vor bestehende pandemische Lange ein neues Bedürfnis der kommunalpolitischen Teilhabe im Rahmen des Mandates geweckt worden. Diesem Bedürfnis gerecht zu werden, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Hierdurch könnte auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt gewährleistet werden.

Eine über den zu beurteilenden Gesetzesentwurf hinausgehende Regelung könnte sich am Beispiel der Regelungen der bayrischen Gemeindeordnung sowohl für die Städte und Gemeinden, aber auch die Landschaftsverbände und Regionalräte orientieren.

Zur Erläuterung: Der bayerische Weg zielt nicht nur auf die Bewältigung der Pandemie, sondern soll generell mehr Handlungsspielräume verschaffen, z.B. um die Vereinbarkeit eines kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern, und setzt dafür einen gesetzlichen Mindestrahmen. So sind Sitzungen gerade mit Blick auf die Saalöffentlichkeit weiter als Präsenzsitzungen vorzubereiten (unabhängig davon, ob und wie viele Gremienmitglieder sich audiovisuell zuschalten), sodass mindestens der Vorsitzende im Sitzungsraum körperlich anwesend sein muss und rein virtuelle Sitzungen ausgeschlossen sind. Auch können Zuschaltungen nur in Form von kombinierten Ton-Bild-Übertragungen zugelassen werden, nicht aber als bloße Ton-Übertragungen, weil diese die gerade in den kommunalen Gremien bedeutsamen Diskussionen und Entscheidungsfindungen „von Angesicht zu Angesicht" nicht ermöglichen.

Ferner muss gewährleistet werden, dass sich die anwesenden und zu-geschalteten Gremienmitglieder gegenseitig wahrnehmen können. Bei öffentlichen Sitzungen müssen die zugeschalteten Mitglieder zudem mindestens auch für die Saalöffentlichkeit wahrnehmbar sein. Zugeschaltete Mitglieder können nicht an geheimen Wahlen teilnehmen, da es auf diesem Weg keine Möglichkeit gibt, eine geheime Stimmabgabe sicherzustellen.

Es wäre insofern Aufgabe des Gesetzgebers zu prüfen, ob eine Regelung denkbar wäre, nach welcher der Vorsitzende physisch im Sitzungsraum anwesend sein muss, die übrigen Gremienmitglieder sich aber entscheiden können, an der Sitzung digital oder ebenfalls in physischer Präsenz teilzunehmen. Durch eine solche Regelung könnte eine etwaige rechtliche Unsicherheit bei vollständig digitalen Sitzungen vermeiden werden, wenn ein Ratsmitglied technisch nicht in der Lage ist, an einer solchen vollständig digitalen Sitzung teilzunehmen oder weil er es ablehnt. Denn sowohl Bürger:innen als auch Mandatsträger:innen, die keine digitalen Medien nutzen, müssen stets die Möglichkeit der Teilhabe und Information erhalten. Dadurch, dass mindestens der Vorsitzende körperlich anwesend ist, wäre gewährleistet, dass jedes Gremienmitglied wählen kann, wie es an der Sitzung teilnimmt.

Auch wäre zugleich durch eine solche Regelung die Sitzungsöffentlichkeit gewahrt, da weiterhin die Möglichkeit bestünde, wie bisher auch der Sitzung im Saal zu folgen.

Wir möchten insofern anregen, in diesem Sinne zunächst in einen intensiveren Diskussionsprozess mit der kommunalen Ebene einzusteigen.

Mit freundlichen Grüßen

Sascha Kudella
Referent

Maik Luhmann
Landesgeschäftsführer