

GAR NRW – Oststr.41-43 - 40215 Düsseldorf

Hans Willi Körfges (MdL)
Vorsitzender des Ausschusses
für Heimat, Kommunales, Bauen
und Wohnen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4009**

A02

GAR NRW
Kommunalpolitische
Vereinigung

Oststr. 41-43
40211 Düsseldorf
Tel 0211-38476 - 0
Fax 0211-38476 - 19
info@gar-nrw.de
www.gar-nrw.de

Volker Wilke
Geschäftsführung
0211-38476-13
wilke@gar-nrw.de

Düsseldorf, 4. Mai 2021

**Schriftliche Stellungnahme zum "Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GONRW)"
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/13064**

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Körfges,

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

Die kommunale Praxis in der pandemischen Lage hat gezeigt, dass die Regelungen zur Durchführung von Sitzungen der Vertretungen sowie seiner Ausschüsse weiterer Ergänzungen bedürfen. Viele Gemeinden haben in der "zweiten Welle" der Pandemie ab November 2020 die meisten Sitzungen abgesagt, dies teilweise bis in den Frühjahr 2021 hinein. Wir begrüßen daher die mit dem Gesetzentwurf gesetzte Möglichkeit den Kommunen in schwerwiegenden Notsituationen - wie aktuell durch eine Pandemie gegeben – ein Instrument in die Hand zu geben, um weiterhin einen demokratischen Diskurs in gewählten Gremien auf Distanz zu ermöglichen. Die Durchführung von Gremiensitzungen in digitaler Form ermöglicht im Vergleich zu Instrumenten wie die Dringlichkeitsentscheidung oder der Umlaufbeschluss allen gewählten Kommunalvertretern die Teilhabe am Diskurs zur Entscheidungsfindung. Eine der wesentlichen Vorbedingungen für einen kommunalverfassungsrechtlich gebotenen Akt der Kontrolle bzw. Legitimation von Entscheidungen. Auch wenn der Gesetzgeber bereits im Frühjahr 2020 die Sitzungen kommunaler Vertretungsorgane von infektionsschutzrechtlichen Kontakt- und Veranstaltungsverbots ausgenommen hat, stellt es für die Kommunen eine besondere Herausforderung dar, die Handlungs- und Beschlussfähigkeit ihrer Vertretungsorgane unter Beachtung der Anforderungen des Infektionsschutzes dauerhaft sicherzustellen.

Zu den Anforderungen gehört auch der Umzug der Vertretungen in größere Sitzungssäle, der Abschluss sogenannter „Pairing-Vereinbarungen“ oder die Übertragung von Angelegenheiten auf den Hauptausschuss. Alle Maßnahmen, die mittlerweile vielerorts seit über einem Jahr zum neuen Alltag in der Kommunalpolitik gehören. Damit einher stellen sich regelmäßig Fragen zur Vereinbarkeit geänderter Verfahrensregeln mit kommunalverfassungsrechtlichen Prinzipien wie dem Sitzungszwang, dem Öffentlichkeitsgrundsatz oder der Zulässigkeit von Umlaufbeschlüssen und Videokonferenzen. In einigen Bundesländern existieren seit geraumer Zeit zu diesen Fragen bereits ausdrückliche gesetzliche Regelungen bzw. ministerielle Anordnungen, die den Kommunen zumeist über eine entsprechende Änderung ihrer Hauptsatzung eine Gremiensitzung auch jenseits der Fraktionssitzung in Form einer Videositzung ermöglicht.

Das sich Videositzungen bei einer entsprechenden Notlage etablieren zeigen die Maßnahmen einiger Bundesländer. Den Kommunen wurden durch eine entsprechende Erweiterung der jeweiligen Gemeindeordnung ihre Handlungsmöglichkeiten entsprechend erweitert. Die kommunalen Vertretungen bekommen mehr Möglichkeiten in einer pandemischen Lage Beschlüsse zu fassen, ohne die Mitglieder der Vertretung gesundheitlichen Gefahren auszusetzen. Vorausgeschickt sei, dass natürlich die Durchführung von Präsenzsitzungen grundsätzlich dem geltenden Öffentlichkeitsgrundsatz am besten gerecht wird. Gemeinde bzw. Gremiensitzungen in Form von Videokonferenzen oder in vergleichbarer Form sollten daher die Ausnahme sein.

Mit einer Änderung der Gemeindeordnung hat **Baden-Württemberg** bereits im Mai 2020 durch die Einfügung des § 37a „Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum“ in die Gemeindeordnung den kommunalen Gremien unter bestimmten Voraussetzungen Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit im Sitzungsraum ermöglicht. Die dauerhafte Zulassung des Verfahrens nach § 37a GemO erfordert ebenfalls grundsätzlich eine Regelung in der Hauptsatzung der jeweiligen Kommune. Für eine Übergangszeit vom Inkrafttreten der Neuregelung am 13. Mai bis 31. Dez. 2020 war keine Hauptsatzungsregelung erforderlich (§ 37a Abs. 3 GemO).

Schleswig-Holstein hat im September 2020 durch Einfügung des §35a „Sitzungen in Fällen höherer Gewalt“ den Kommunen die Möglichkeit gegeben, das Gemeinderats- und Kreistagssitzungen als Videokonferenzen durchgeführt werden können. Dies erfordert eine entsprechende Änderung der jeweiligen Hauptsatzung, die logischerweise noch in einer Präsenzsitzung erfolgen muss.

Der Landtag **Rheinland-Pfalz** hat im April 2020 durch die Einfügung eines Absatz 3 im §35 „Öffentlichkeit, Anhörung“ in der Gemeindeordnung die Möglichkeit einer Beschlussfassung der zuständigen Gremien über Video- oder Telefonkonferenzen eröffnet. Dazu müssen zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder einem solchen Verfahren zustimmen.

In **Sachsen-Anhalt** gibt es seit dem März 2021 durch die Einführung des §56a „Verfahren in außergewöhnlichen Notsituationen“ die Möglichkeit, dass zur Sicherstellung der Beratungen und Abstimmungen notwendige Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse mittels Videokonferenztechnik durchgeführt werden können. Dies als Hybridsitzungen, an der alle oder einzelne Mitglieder, ohne in

einem Sitzungsraum persönlich anwesend zu sein, im Wege zeitgleicher Übertragung von Bild und Ton teilnehmen können.

Das Land **Sachsen** hat mit dem Gesetz zur Schaffung pandemiebedingter Ausnahmeregelungen vom 16. Dezember 2020 und dem neu gebildeten §§ 36a SächsGemO ermöglicht, dass im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Durchführung von Sitzungen des Gemeinderates bzw. des Kreistages ohne eine persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungssaal möglich ist. Entsprechendes gilt auch für Sitzungen von beschließenden Ausschüssen, Ortschaftsräten und Stadtbezirksbeiräten. Gleiches gilt für die Durchführung von Verbandsversammlungen und Sitzungen von beschließenden Ausschüssen der Zweckverbände. Entgegen der Regelungen in den anderen Bundesländern bedarf die Durchführung einer solchen Sitzung der vorherigen Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde.

In **Bayern** können seit März des Jahres durch Einfügung des Artikel 47a „Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung“ in die Gemeindeordnung Gemeinderatsmitglieder an den Sitzungen des Gemeinderats mittels Videoübertragung teilnehmen, soweit der Gemeinderat dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. Der Beschluss bedarf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Gemeinderats. Zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder gelten in diesem Fall als anwesend. Der Gemeinderat kann die Anzahl der in einer Sitzung zuschaltbaren Gemeinderatsmitglieder in der Geschäftsordnung zahlen- oder quotenmäßig begrenzen. Er kann die Zuschaltmöglichkeit auch von weiteren Voraussetzungen abhängig machen, insbesondere von einer Verhinderung an der Teilnahme im Sitzungssaal. Die Gemeinde muss jede Sitzung als Präsenzsitzung vorbereiten, auch falls viele oder sogar alle Gemeinderatsmitglieder nur audiovisuell teilnehmen. Die Regelung wird damit begründet, dass kein Gemeinderatsmitglied gezwungen werden soll, auf körperliche Anwesenheit zu verzichten. Auch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen spielt eine Rolle. Das Gesetz lässt also nur sog. Hybridsitzungen zu. Ob Videotechnik eingesetzt wird, entscheidet jede Gemeinde selbst.

Das Land **Brandenburg** hat im April 2020 mit einer Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe in außergewöhnlicher Notlage (Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung - BbgKomNotV) den Kommunen im §4ff der Verordnung Hybrid-, Video- und Audiositzungen ermöglicht. Die Verordnung ist befristet bis zum 30.06 2021.

Der **Thüringer** Landtag fügte im März des Jahres den §36a „Sitzungen und Entscheidungen in Notlagen“ in die Thüringer Kommunalordnung ein und ermöglicht Kommunen durch eine entsprechende Änderung der Hauptsatzung, dass Sitzungen des Gemeinderats ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum in Form von Videokonferenzen durchgeführt werden können.

Die Aufzählung macht deutlich, dass das Instrument der Videositzung, bei denen die gemeinsame Beratung und Beschlussfassung unabhängig vom Sitzungsort ermöglicht wird, den Geschäftsgang der gewählten Körperschaften und den demokratischen Anforderungen gerecht wird. Dies gilt sowohl für die demokratische Willensbildung als auch für die Öffentlichkeit von Sitzungen.

Die Präsenzsitzung ist das Leitbild demokratischer Willensbildung in kollegialen Repräsentativorganen. Die gleichzeitige persönliche Anwesenheit der Vertreter*innen im Sitzungsraum gewährleistet ihre effektive Teilnahme an Beratung und Entscheidung. Schwierig ist dies in Zeiten der Pandemie zu gewährleisten, denn die demokratische Willensbildung setzt mehr voraus als nur die gleichberechtigte Abstimmung. Sie verlangt einen Beratungsprozess, in dem die Volksvertreter ihr Mandat wirksam wahrnehmen können. Dafür genügt auch nicht die schlichte Äußerung von Meinungen, die z.B. auch per E-Mail möglich wäre, vielmehr beeinflussen auch Gestik und Mimik, spontane Reaktionen, Zwischenfragen, Applaus und Widerspruch den Meinungsbildungsprozess im Gremium. Für eine solche Debatte bietet die Präsenzsitzung selbstredend den geeigneten Rahmen. Die Dynamik einer Präsenzsitzung, ihre Spontaneität, die vielfältigen verbalen und nonverbalen Reaktionsmöglichkeiten, lassen sich nur bedingt virtuell darstellen.

Dennoch stellt in Zeiten von Notlagen das Format der Videositzung eine demokratische Alternative zum in den letzten Monaten stark praktizierten massenhaften Ausfall von Ausschusssitzungen oder der Zunahme des Eilentscheidungsrechts des Bürgermeisters. Die Legitimation einer Eilentscheidung beruht in diesen Fällen auf der Willensbildung einzelner Personen. Den Kommunen sollen daher weitere Handlungsmöglichkeiten in besonderen Krisen- und Ausnahmesituationen eröffnet werden. Durch die Möglichkeit einer Beschlussfassung über Video- oder Telefonkonferenzen verbleibt die Entscheidungshoheit beim zuständigen Gremium.

Zur besseren Lesbarkeit beziehen wir uns bei den Regelungen auf die Gemeindeordnung. Für die Regelungen in der Kreisordnung, BezO und GkG gilt jeweils Entsprechendes.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Wilke', written in a cursive style.

Volker Wilke