

Regionalverband Ruhr  
Postfach 10 32 64 | D-45032 Essen

Ministerium für Heimat, Kommunales,  
Bau und Gleichstellung des Landes  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn Abteilungsleiter  
Dr. Christian von Kraack

40190 Düsseldorf

**Per E-Mail an:**

FP-R301@mhkbg.nrw.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften**

Anhörung zum Referentenentwurf

Sehr geehrter Herr Dr. von Kraack,  
sehr geehrte Damen und Herren,

als Verwaltung des Regionalverbandes Ruhr möchten wir gerne im Rahmen der Anhörung zum Referentenentwurf unsere Einschätzungen übermitteln, da Veränderungen im RVR-Gesetz geplant sind sowie die geplanten Änderungen in der Gemeindeordnung NRW unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Verbandsorgane des RVR haben.

Der Regionalverband Ruhr begrüßt es grundsätzlich, dass das MHKBG NRW die Gemeindeordnung NRW (GO NRW) sowie das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVR-G) dergestalt anpassen möchte, dass es zukünftig der Verbandsversammlung, dem Verbandsausschuss sowie den Fachausschüssen ermöglicht werden soll, digital oder hybrid zu tagen.

Zu überlegen wäre, ob die Regelung nicht auch über die Möglichkeit zur Durchführung von derartigen Sitzungsformaten in „Ausnahmefällen wie Katastrophen, einer epidemischen Lage oder außergewöhnliche Notsituationen“ hinaus ausgedehnt werden kann. Darüber hinaus haben wir auf Grundlage des vorlegten Referentenentwurfes noch Bedenken, ob sich eine Umsetzung der neuen Regelungen zeitnah verwirklichen lässt, sodass die Abschaffung des § 13 Abs. 5 RVR-G bereits zum 1.1.2023 unproblematisch erfolgen kann.

**Regionalverband Ruhr**

Die Regionaldirektorin

Kronprinzenstraße 35  
D-45128 Essen  
T + 49 (0)201 2069 - 0  
F + 49 (0)201 2069 - 500  
info@rvr.ruhr  
www.rvr.ruhr

Essen,  
05.01.2022

**Referat  
Verbandsorgane**

Dr. Cornelia Jäger  
Jaeger@rvr.ruhr  
T + 49 (0)201 2069-703  
F + 49 (0)201 2069-273

Ihr Zeichen:  
301-43.00-2-5468/21

Sparkasse Essen  
IBAN: DE56 3605 0105 0000 2000 63  
SWIFT-BIC: SPESDE3E

Postbank Essen  
IBAN: DE67 3601 0043 0012 3404 34  
SWIFT-BIC: PBNKDEFF

Steuernummer 112/5797/0116  
USt.-IdNr. DE 173867500

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf neben der Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien wesentliche weitere Änderungen der GO NRW, die das Entschädigungsrecht sowie den Sitzungsablauf der Rats- bzw. Verbandsversammlungssitzungen betreffen und die teilweise sehr kritisch bewertet werden müssen.

Im Einzelnen können wir Folgendes anmerken:

### **I. Zu § 11a RVR-G-E (neu)**

Mit dem neuen § 11a RVR-G-E soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, mit der Gremien des RVR in „besonderen Ausnahmefällen“ auch digital oder hybrid tagen können. Dabei sollen für die Verbandsversammlung und den Verbandsausschuss die geplanten Voraussetzungen in § 47a GO NRW-E (neu) sowie für die Fachausschüsse die geplanten Voraussetzungen in § 58a GO NRW-E (neu) Geltung entfalten.

Bei der Anwendung der Norm zeigen sich aber zahlreiche Fragestellungen, die noch klärungsbedürftig sind.

### **§ 47a Abs. 1 GO NRW-E**

Grundsätzlich sollen digitale Sitzungen nur in besonderen Ausnahmefällen zugelassen werden. Als Regelbeispiele werden Katastrophen, eine epidemische Lage oder außergewöhnliche Notsituationen benannt, ohne diese Begrifflichkeiten legal zu definieren oder im Gesetzestext auf entsprechende Legaldefinitionen zu verweisen. Daher werden sich in der praktischen Anwendung vermehrt die Fragen stellen, ob es sich im Einzelfall überhaupt um eine entsprechende Katastrophe etc. handelt. Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung bieten dazu noch keine ausreichende Hilfestellung an und scheinen nur exemplarisch aufzuzählen, wann ein solcher Ausnahmefall vorliegt. Gerade für Körperschaften wie den RVR ist fraglich, inwieweit lokale Katastrophen, die nur ein Teilgebiet des Verbandsgebiets betreffen, es rechtfertigen, von der Regelung des § 47a GO NRW-E Gebrauch zu machen. Dazu fehlen klarstellende Ausführungen.

Daneben scheint vom Wortlaut her nicht eindeutig geklärt zu sein, wer denn diesen Ausnahmefall überhaupt feststellen soll, d.h. dass die Tatbestandsvoraussetzungen für die Durchführung einer digitalen Sitzung bezogen auf den Ausnahmefall vorliegen. Dies lässt sich auch nicht in einer systematischen Zusammenschau mit § 47a Abs. 3 GO NRW-E erkennen. Die Gesetzesbegründung verweist insofern zwar auf eine Anlehnung an die Regelungen des § 96a GO NRW, übernimmt aber weder die Formulierung noch die Ermächtigung für deren Feststellung.

Sofern auf Artikel 115 GG Bezug genommen werden sollte, wäre schon fraglich, ob es sich ebenfalls um eine Situation auf gesamtstaatlicher Ebene

handeln muss oder ob eine lokale Betroffenheit ausreichend wäre. Hier stellen sich gerade für den Regionalverband Ruhr und die Landschaftsverbände schwierige Fragen.

#### **§ 47 a Abs. 4 GO NRW-E**

§ 47 a Abs. 4 GO NRW-E konkretisiert die Voraussetzungen, unter denen eine digitale oder hybride Ratssitzung zulässig ist. Allerdings wird hierbei nicht nach den einzelnen Sitzungstypen unterschieden. So ist nach dem Entwurf für die Durchführung einer hybriden Ratssitzung von allen Ratsmitgliedern eine digitale Zugangsmöglichkeit erforderlich, auch wenn diese in Präsenz an der Sitzung teilnehmen möchten. Dies erscheint nicht einleuchtend.

Fragen wirft auch die noch ausstehende Benennung einer zuständigen Stelle auf, die für die Zertifizierung der Sitzungssoftware zuständig sein soll. Diese muss nach § 133 Abs. 4 GO NRW-E erst noch eingerichtet werden und bedarf der Abstimmung verschiedener Akteure. Dabei ist fraglich, ob die Einrichtung der zuständigen Stelle und die anschließenden Zertifizierungen diverser Software (etwa für geheime Abstimmungen etc.) noch in 2022 abgeschlossen werden kann, so dass die neuen Regelungen nahtlos den abgeschafften § 13 Abs. 5 RVR-G ersetzen kann.

#### **§ 47a Abs. 5 GO NRW-E**

Fraglich ist auch, ob es aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten einer Einrichtung eines geschützten Zugangs bedarf. Derzeit werden bereits diverse Rats- und Kreistagssitzungen gestreamt. Ebenso hat die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr mit Beschluss vom 17.12.2021 festgelegt, die Sitzungen der Verbandsversammlung zukünftig mit freiem Zugang zu streamen.

Vielmehr stellt sich eher bei einem „geschützten Zugang“ zu den digitalen Sitzungen die Frage, ob damit dem Öffentlichkeitsgrundsatz (ohne Hemmnisse an einer Sitzung im Rahmen der Kapazitäten teilnehmen zu können – und ohne sich entsprechend mit Namen zu erkennen zu geben) noch hinreichend Rechnung getragen wird.

#### **§ 133 Abs. 4 GO-E**

Nach der Gesetzesbegründung soll der weitere rechtliche Rahmen durch Rechtsverordnung nach §133 Abs. 4 GO NRW-E im Einzelnen konkretisiert werden. Inwieweit dies in diesem Rahmen möglich ist, ist allerdings fragwürdig. Vorzugswürdig wäre es, alle wichtigen und regelungsbedürftigen Punkte abschließend in der Gemeindeordnung zu regeln.

## **II. Zu § 12 Abs. 3 RVR-G-E**

§ 12 Abs. 3 RVR-G-E soll angepasst werden, um auf die angepassten Normen in der Gemeindeordnung (§§ 44, 45, 133 Abs. 5 GO NRW) zu verweisen.

### **§ 44 GO NRW-E**

Grundsätzlich begrüßen wir es, dass die Erstattungsansprüche auch auf die Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflegebedürftigen Personen erweitert werden soll. Allerdings fehlt im Gesetzestext bzw. der Begründung eine Definition, wer von diesem Begriff erfasst sein soll. Sind dies nur anerkannt pflegebedürftige Personen oder ist damit ein weiterer Personenkreis erfasst. Damit es nicht zu Diskussionen in der Praxis kommen wird, sollte eine Klarstellung, zumindest in der Gesetzesbegründung erfolgen.

### **§ 45 GO NRW-E**

Aus unserer Sicht ist unverständlich, warum die bestehende, ausgewogene und größtenteils bewährte Norm zur Entschädigung der Ratsmitglieder neugefasst werden soll. Dafür besteht aus unserer Sicht kein Regelungsbedürfnis. Eine dergestalt neugefasste Norm wird dagegen in der praktischen Anwendung zu erheblichen Unsicherheiten und Schwierigkeiten führen. Daher plädieren wir dafür, an dem bestehenden § 45 GO NRW festzuhalten und eine bloße Anpassung innerhalb der bestehenden Systematik vorzunehmen.

### **§ 45 Abs. 1 GO NRW-E**

Problematisch ist, dass der Entschädigungstatbestand um den Ersatz von Auslagen erweitert wird. Auch wenn die aus der Gesetzesbegründung erkennbare Idee, damit eine Rechtsgrundlage für die finanzielle Unterstützung der Anschaffung von digitalen Endgeräten zu schaffen, sinnvoll erscheint, führt eine solch weit gefasste Formulierung in der Praxis zu Problemen. Auch die Gesetzesbegründung zu Abs. 3 führt aus, dass die Räte weitere sonstige Leistungen beschließen können. Dies kann zu Problemen führen. Ebenso schließen sich die steuerrechtlichen Fragen an, ob es sich beim Auslagenersatz ebenso noch um privilegierte Einnahmen wie bei der Aufwandsentschädigung handelt. Dies sollte vorab geprüft werden, damit es nicht zu falschen Angaben in den Steuererklärungen der Mandatsträger/innen kommt.

Auch die Erweiterung des Tatbestandes um die „zur Wahrnehmung des Ehrenamtes notwendige [...] Teilnahme an Sitzungen, Besprechungen oder anderen Veranstaltungen“ wird bei der konkreten Abrechnung zu vielen Fragen führen, da dies nicht näher eingegrenzt ist.

Eine Differenzierung bei dem Ersatz des Verdienstausfalls zwischen angestellten Personen und selbstständig Tätigen ist nicht so einfach ersichtlich.

Ein sachgerechter Grund für eine unterschiedliche Behandlung dieser beiden Personengruppen kann nicht erkannt werden. Es besteht die Gefahr, dass durch einen pauschalierten Verdienstausschlag für Selbstständige, die einen Verdienst oberhalb der Pauschale erzielen, die Attraktivität des Ehrenamtes verloren geht und für Personen, die in ihrer Selbstständigkeit einen Verdienst unterhalb der Pauschale haben, falsche Anreize gesetzt werden. Das gilt umso mehr, als dass durch die neue Regelung des § 45 Abs. 1 GO NRW-E künftig aufgrund der Streichung der Einschränkung des § 45 Abs. 1 S. 2 GO NRW auch den entgangenen Verdienst aus einer Nebentätigkeit und den Verdienst, der außerhalb der Arbeitszeit hätte erzielt werden können, zu ersetzen wäre. Wenn künftig hierfür ein pauschalierter Verdienstausschlag gezahlt wird, wird ein falscher Anreiz für eine selbstständige Nebentätigkeit geschaffen.

Besser wäre es, Nachweispflichten für den Verdienstausschlag an klarere Voraussetzungen zu knüpfen. So wäre gewährleistet, dass einem möglichen Missbrauch vorgebeugt werden würde und auch der tatsächlich entstandene Verdienstausschlag erstattet werden könnte.

Sinnvoller wäre es, wie etwa von den kommunalpolitischen Vereinigungen gefordert, mit der Entschädigungsverordnung eine Regelung zu schaffen, nach der die Kosten für eine Haushaltshilfe auch bei einer Berufstätigkeit von mehr als 20 Wochenstunden erstattet werden, da die alte Regelung nicht mehr zeitgemäß ist.

#### **§ 45 Abs. 2 GO NRW-E**

Die Regelung wird kritisch gesehen. Bisher haben sämtliche Regelungen, durch welche der Rat den Mitgliedern aufgrund eines eigenen Beschlusses Leistungen gewährt hat, in der Öffentlichkeit zu Diskussionen geführt, die dem Ehrenamt abträglich sind. Vielmehr sollten die Punkte alle gesetzlich geregelt sein (bzgl. des „ob“ der Erstattung). Den kommunalen Gremien sollte Spielraum bezüglich der Höhe gegeben werden.

#### **§ 45 Abs. 3 GO NRW-E**

Entgegen der Ausführungen in der Gesetzesbegründung enthält § 45 Abs. 3 GO NRW-E gerade nicht wortgleich die Ausführungen zu Fraktionssitzungen aus dem ehemaligen § 45 Abs. 6 GO NRW-E. Vielmehr war vorher abschließend festgehalten, was als Fraktionssitzung einzuordnen ist (auch Teilfraktionssitzungen, also Fraktionsvorstands- und Fraktionsarbeitskreissitzungen). Die Neuregelung zählt diese mit dem Wort „wie“ auf, so dass nicht deutlich wird, dass es sich weiterhin um eine entsprechend abschließende Regelung handelt. Dies wird in der Praxis für viel Diskussionsbedarf sorgen. Daher empfehlen wir, wenn – wie es auch eindeutig aus der Gesetzesbegründung hervorgeht – es gewünscht ist, die bisherige Regelung zu übernehmen, diese auch wortgleich zu übernehmen.

### **§ 45 Abs. 4 GO NRW-E**

Fraglich ist, ob die Nichtübertragung der Ansprüche auf Entschädigung auch die Ansprüche auf Verdienstausfall mitumfasst. Bislang werden in der Praxis oft entsprechende Entschädigungsansprüche auf den Arbeitgeber übertragen. Dies wäre dann nicht mehr möglich. § 45 GO NRW ist insgesamt mit dem Wort „Entschädigung“ betitelt und erfasst sowohl Aufwandsentschädigungen, als auch Verdienstausfall und sonstige Entschädigung. Hier wäre eine Klarstellung dringend geboten, damit die Abtretung von Ansprüchen an den Arbeitgeber weiterhin unproblematisch möglich wäre.

Zusätzlich wäre an dieser Stelle eine gesetzliche Regelung über die Nichtgewährung der Aufwandsentschädigung bei Nichtausübung des Mandates wünschenswert. Auch hier gab es bereits Vorschläge von Seiten der kommunalen Spitzenverbände sowie der kommunalpolitischen Vereinigungen auf die zurückgegriffen werden kann.

### **Wegfall des § 45 Abs. 3, 4, 5 GO NRW**

Der geplante Wegfall der Absätze 3, 4 und 5 des § 45 GO NRW wird kritisch gesehen. Das bewährte System der Regelungen des Verdienstausfalls hat sich bewährt und bedarf in den Grundzügen keiner Änderung.

Insbesondere sollte die Regelung des § 45 Abs. 5 Ziff. 3 GO NRW, nach welcher auch ein stellvertretendes Ausschussmitglied, das nicht Ratsmitglied ist (sog. sachkundige Bürger) und das unabhängig vom Eintritt des Vertretungsfalles für die im Rahmen seiner Mandatsausübung erforderliche Teilnahme an Fraktionssitzungen ein Sitzungsgeld erhält, dringend beibehalten werden. Die sachkundigen Bürger sind in der kommunalen Praxis ein wichtiger Bestandteil, gerade der kleineren Fraktionen, und unterstützen diese in allen Belangen ihres jeweiligen Ausschusses bei der Fraktionsarbeit.

Durch den ersatzlosen Wegfall der Regelung des § 45 Abs. 5 Ziff. 3 GO NRW aF werden die stellvertretenden sachkundigen Bürger zu sachkundigen Bürgern zweiter Klasse degradiert und das Ehrenamt deutlich unattraktiver, da sie in Bezug auf das Sitzungsgeld nicht mit den anderen sachkundigen Bürgern gleichbehandelt werden. Die bisherige Regelung hat sich auch bei der Einbindung von an der Ratsarbeit interessierten Bürgerinnen und Bürgern in Hinblick auf ein künftiges Mandat bewährt und dient in der Praxis vielerorts als probates Mittel, um künftige Ratsmitglieder an die Ratsarbeit zu gewöhnen und als potenziellen Kandidaten oder Kandidatin für die kommende Wahlperiode vorzubereiten. Die bisherige Regelung sollte insofern dringend beibehalten werden.

### **III. Zur Streichung von § 13 Abs. 5 RVR-G-E**

§ 13 Abs. 5 RVR-G ermöglicht es, dass die Verbandsversammlung mit entsprechendem Quorum bei der Feststellung einer epidemischen Lage nach § 11 IfSBG NRW die Beschlussfassung auf den Verbandsausschuss übertragen kann. Diese Delegationsnorm sollte erst dann gestrichen werden, wenn klar ist, dass die rechtlichen, strukturellen und tatsächlichen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, dass die neuen Normen des § 47a GO-E auch angewendet werden können. Da dafür noch diverse Vorarbeiten (etwa die notwendige Softwarezertifizierung durch eine noch durch das Land einzurichtende Stelle) erforderlich sind, ist dies noch nicht entsprechend klargestellt.

### **IV. Im Übrigen**

Darüber hinaus erlauben wir uns noch kurze Anmerkungen zu weiteren Normen, die die Arbeit der Verbandsversammlung, des Verbandsausschusses sowie der Fachausschüsse des RVR betreffen.

#### **Zu § 48 GO NRW-E**

Nach der Gesetzesbegründung soll durch die Formulierung in § 48 Abs. 2 GO NRW-E „in nichtöffentlichen Sitzungen grundsätzlich namentlich“ abgestimmt werden, um eine „größtmögliche Transparenz über die in nichtöffentlicher Sitzung vorgenommenen Beschlussfassungen“ herzustellen.

Für eine solche Regelung besteht weder ein Bedürfnis, noch ist sie praxistauglich. In letzter Konsequenz würde durch diese Regelung schon der Tagesordnungspunkt „Genehmigung der Niederschrift der letzten nichtöffentlichen Sitzung“ mit einer namentlichen Abstimmung beginnen. Das kann nicht gewollt sein. Es wird empfohlen, die entsprechende Regelung ersatzlos zu streichen.

Die geplanten Änderungen in § 48 Abs. 4 GO NRW-E sind aus unserer Sicht kritisch zu bewerten. Ein Regelungsbedarf ist ebenfalls nicht erkennbar.

Es wird schon kein Bedürfnis dafür gesehen, in öffentlichen Sitzungen Bildaufnahmen durch jedermann zuzulassen. Sowohl hierdurch als auch durch eine Regelung in der Hauptsatzung für Film- und Tonaufnahmen von Ratsmitgliedern mit dem Ziel der Veröffentlichung wird unangemessen in die Persönlichkeitsrechte der Ratsmitglieder eingegriffen. Sollte hiermit lediglich die Möglichkeit des Streamens von Sitzungen ermöglicht werden, so wäre eine zutreffendere, nicht so weitreichende Formulierung gewählt werden.

## **Zu § 58 GO NRW-E**

### **§ 58a Abs. 1 GO NRW-E**

Grundsätzlich wird begrüßt, dass auch außerhalb der Ausnahmefälle des § 47a Abs. 1 GO NRW-E Ausschüsse die Möglichkeit bekommen sollen, im Wege einer hybriden Sitzung zu tagen. Nicht ersichtlich ist, warum dies auf die Form der hybriden Sitzung zu beschränken ist. Rein digitale Sitzungen der Ausschüsse sollten ebenfalls zugelassen werden.

Nach der Gesetzesbegründung kann die Bestimmung, dass Ausschüsse hybrid tagen können, auf einzelne Ausschüsse beschränkt werden. Der Wortlaut des Absatz 1 ist hier ebenso wenig eindeutig, wie dies in der Vergangenheit bei der Gewährung einer zusätzlichen Aufwandsentschädigung für die Ausschussvorsitzenden der Fall war. Um hier Klarheit zu schaffen, sollte der Gesetzestext präzisiert werden.

Es ist nicht ersichtlich, warum alle Ratsmitglieder für die Zulässigkeit einer hybriden Sitzung zwingend die technischen Voraussetzungen haben müssen. Es steht ihnen frei, ihr Mandat in Präsenz auszuüben.

### **§ 58a Abs. 2 GO NRW-E**

Rechtlich besteht kein Grund, die sog. Pflichtausschüsse nach § 57 Abs. 1 S. 1 GO NRW von der Möglichkeit der Durchführung hybrider Sitzungen außerhalb der besonderen Ausnahmefälle nach § 47a Abs. 1 GO NRW-E auszunehmen. Wenn die Ausschüsse nach § 57 Abs. 1 S. 1 GO NRW über die Verweisung des § 58 Abs. 2 GO NRW während der besonderen Ausnahmefälle nach § 47a Abs. 1 GO NRW-E sogar vollständig digital (und nicht nur in Hybridform) tagen können, ist nicht ersichtlich, warum dies außerhalb dieser besonderen Fälle vollständig unzulässig sein sollte.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise und Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen würden und stehen für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
i. A.



Dr. Cornelia Jäger  
Leiterin des Referats Verbandsgremien