



Landtag Nordrhein-Westfalen  
Herrn Hans-Willi Körfges MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für Heimat,  
Kommunales, Bauen und Wohnen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Per E-Mail: [hans-willi.koerfges@landtag.nrw.de](mailto:hans-willi.koerfges@landtag.nrw.de)

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucksache 17/16295)**

Ihr Schreiben vom 26.01.2022

Sehr geehrter Herr Körfges,

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

Wir begrüßen zunächst die Berücksichtigung einiger Änderungsvorschläge, die in der gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und des Verbands kommunaler Unternehmen vom 5. Januar 2022 zu dem Referentenentwurf enthalten waren.

Dennoch halten wir den vorliegenden Gesetzentwurf aus den nachfolgend skizzierten Gründen weiterhin für überarbeitungsbedürftig.

**I. Grundsätzliche Anmerkungen**

Wir halten es für richtig, dass den Kommunen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf unter näher bestimmten Voraussetzungen die Durchführung von Gremiensitzungen in digitaler oder hybrider Form ermöglicht werden soll. Darin sehen wir eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Ehrenamt und Beruf.

11.03.2022

Städtetag NRW  
Regine Meißner  
Hauptreferentin  
Telefon 0221 3771-249  
[regine.meissner@staedtetag.de](mailto:regine.meissner@staedtetag.de)  
Gereonstraße 18 - 32 1  
50670 Köln  
[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)  
Aktenzeichen: 30.50.00 N

Landkreistag NRW  
Dr. Markus Faber  
Hauptreferent  
Telefon 0211 300491-310  
[m.faber@lkt-nrw.de](mailto:m.faber@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 10.20.00

Städte- und Gemeindebund NRW  
Christiane Bongartz  
Referentin  
Telefon 0211 4587-226  
[christiane.bongartz@kommunen.nrw](mailto:christiane.bongartz@kommunen.nrw)  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
Aktenzeichen: 13.0.2-001/003

Verband kommunaler Unternehmen  
e.V. – Landesgruppe NRW  
Dr. Jürgen Kruse  
Referent  
Telefon 0211 159243-13  
[kruse@vku.de](mailto:kruse@vku.de)  
Elisabethstraße 16  
40217 Düsseldorf  
[www.vku-nrw.de](http://www.vku-nrw.de)

Aus Sicht des Städtetages geht der Entwurf jedoch nicht weit genug, weil er digitale Formate im Wesentlichen auf Pandemiesituationen und sonstige Ausnahmefälle beschränkt. Der Städtetag fordert eine generelle Zulässigkeit virtueller Gremiensitzungen auch über Ausnahmesituationen hinaus.

Wünschenswert wäre es gewesen, den Verlauf des erst vor kurzem unter Beteiligung zahlreicher Kommunen eingeleiteten Modellversuchs zu digitalen Gremiensitzungen auszuwerten, um die hierbei gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse als Gesetzgeber angemessen berücksichtigen zu können.

Dafür, dass mit der beabsichtigten Neuregelung zu digitalen bzw. hybriden Gremiensitzungen zugleich das Entschädigungsrecht der kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und Gremienmitglieder in Teilen neu gefasst werden soll, sehen wir keinen Bedarf (dazu näher im Folgenden).

Ganz überwiegend kritisch sehen wir hingegen die weitreichenden Änderungen im Gemeindefirtschaftsrecht. Dies gilt in besonderem Maße mit Blick auf die beabsichtigte Ausweitung der Marktanalyse auf die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen, die die Stadtwerke in NRW maßgeblich in ihrer Arbeit beeinträchtigen würde. Wir appellieren an den Landtag, diese Regelung ersatzlos aus dem Entwurf zu streichen. Für problematisch halten wir auch die Ausweitung von Minderheitsrechten im Rat bzw. Kreistag im Falle der Marktanalyse. Das geplante Absehen von der Anzeigepflicht bei geringfügigen mittelbaren Beteiligungen ist dagegen sehr nachdrücklich zu begrüßen. Allerdings bedarf es einer entsprechenden Regelung auch beim Erfordernis der Rats- bzw. Kreistagsbefassung. Hierzu ebenfalls näher im Folgenden.

Weiterhin halten wir es für problematisch, dass der vorliegende Gesetzentwurf an mehreren Stellen auf eigenständige Regelungen in der Kreisordnung verzichtet und stattdessen auf die entsprechenden Regelungen der Gemeindeordnung verweist. Abgesehen davon, dass hier eine schleichende Aushöhlung der Kreisordnung als eigenständiges Regelwerk droht, bergen gesetzgeberische Verweisungen immer die Gefahr von Fehlinterpretationen und Rechtsunsicherheiten. Davon sollte daher Abstand genommen werden.

## **II. Entschädigung von Gremienmitgliedern (§§ 45 GO-E, 30 KrO-E)**

### **1. § 45 Abs. 1 GO-E**

- a) Soweit durch § 45 Abs. 1 S. 1 GO-E u.a. den Ausschussmitgliedern ein Anspruch auf eine angemessene Aufwandsentschädigung zuerkannt werden soll, sollte zu Vermeidung von Missverständnissen klargestellt werden, dass sachkundigen Bürgerinnen und Bürger damit kein Anspruch auf eine monatliche Aufwandsentschädigung zuerkannt wird, sondern – wie bisher – ein an den tatsächlichen Teilnahmen orientiertes Sitzungsgeld.
- b) Wir geben zu bedenken, dass mit der angedachten Neuregelung die Abgrenzung zur Wahrnehmung von Nebentätigkeiten nicht mehr möglich ist. Wir halten daher eine Klarstellung für geboten, dass der Verdienstausfallersatz für selbstständige und abhängig Erwerbstätige auf den Umfang einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit von regelmäßig ca. 40 Wochenstunden beschränkt

wird. Dass Selbstständige (z. B. Freiberufler) bei der Geltendmachung von Verdienstausfallersatz bisher einen tageszeitlich unbeschränkten Anspruch rund um die Uhr verwirklichen können, während abhängig Erwerbstätige auf die regelmäßig achtstündige Arbeitszeit in ihrem Anspruch beschränkt sind, führt zu einer problematischen Ungleichbehandlung. Gleiches gilt hinsichtlich der Haushaltsführenden. Während diese rund um die Uhr die Haushaltsführungsentschädigung beanspruchen können, können abhängig Erwerbstätige nur die Arbeitszeit geltend machen, nicht aber die Zeit für die Haushaltsführung, die sie ggf. nach Feierabend noch zu leisten haben.

- c) Zugleich könnte normiert werden, dass mehrere verschiedene, in Teilzeit ausgeübte Erwerbstätigkeiten, die insgesamt den Umfang einer Vollzeitbeschäftigung nicht überschreiten, eine Entschädigungspflicht auslösen (wenn etwa nacheinander zwei Halbtagsbeschäftigungen ausgeübt werden). Damit würde der Gesetzgeber den modernen Erwerbsbiographien Rechnung tragen.
- d) Bezüglich der Haushaltsführungsentschädigung halten wir eine präzisere, für die kommunale Praxis handhabbare Regelung zu den Tatbestandsvoraussetzungen des Pflege- und Betreuungsbedarfs für erforderlich. Dabei sollte sich der Gesetzgeber an einschlägigen sozialrechtlichen Regelwerken orientieren und damit bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung einen Rückgriff auf die Einschätzung anderer Dienststellen ermöglichen und nicht zuletzt auch den betreffenden Gremienmitgliedern Rechtssicherheit vermitteln. Auch könnten weitere Regelungen aufgenommen werden, insbesondere, wann es sich um einen Haushalt handelt und welche Voraussetzungen daran geknüpft werden (Wohngemeinschaft, Zusammenleben mit erwachsenen Kindern und weiteren Personen). Andernfalls wäre den abrechnenden Rats- und Kreistagsbüros mangels fachlicher Expertise eine verlässliche Beurteilung des Pflege- und Betreuungsbedarfs nicht möglich.
- e) Auch beim Aufwendungsersatz für entgeltliche Pflege- oder Betreuungsleistungen Dritter (§ 45 Abs. 1 S. 3 GO-E) sollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass nicht für den gleichen Zeitraum der Mandatsausübung sowohl eine Haushaltsführungsentschädigung gezahlt als auch ein Aufwendungsersatz für entgeltliche Pflege oder Betreuung durch Dritte – und damit eine doppelte Leistung für den gleichen Zeitraum – erfolgt, da die Haushaltsführungsentschädigung bereits die grundsätzliche Ersatzleistung für die durch die Mandatsausübung nicht mögliche Haushalts-, Pflege- oder Betreuungsleistung darstellt. Auch unter diesem Gesichtspunkt sehen wir Klarstellungsbedarf.
- f) Ferner sollte für den Aufwendungsersatz aufgrund einer entgeltlichen Pflege oder Betreuung durch Dritte normiert werden, dass nur „angemessene“ Aufwendungen zu erstatten sind, damit sich im Zweifelsfall eine Kostenübernahme an den herkömmlichen Pflegesätzen orientieren kann. Auch bei der unverändert möglichen Übernahme von Kinderbetreuungskosten sollte ein entsprechender Deckel, z. B. in der Verordnung nach § 133 Abs. 5 GO-E, normiert werden.

## **2. § 45 Abs. 2 GO-E**

Die mit § 45 Abs. 2 GO-E verfolgte Intention, den Kommunen die Option zu eröffnen, im Rahmen der Hauptsatzung weitere Leistungen zu ermöglichen, kann insofern grundsätzlich mitgetragen

werden, als auf diesem Weg bislang umstrittene Fragen (Erstattung von Parkkosten, mobile Endgeräte etc.) geklärt werden könnten. Allerdings sind die dazu in der Begründung angegebenen Beispiele der Erstattung von Fahrkosten sowie die mögliche Bereitstellung von ÖPNV-Tickets bereits gegenwärtig in § 5 Abs. 2 EntschVO vorgesehen.

Zudem ist die beabsichtigte Regelung in § 45 Abs. 2 GO-E so offen formuliert, dass sie missbraucht und „uferlos“ ausgelegt werden könnte. Unter diesem Gesichtspunkt, aber auch im Hinblick darauf, dass entsprechende Hauptsatzungsregelungen erfahrungsgemäß zu schwierigen öffentlichen Diskussionen führen würden, halten wir eine abschließende gesetzgeberische Regelung (beschränkt auf die in der Begründung genannten Beispiele) für vorzugswürdig.

### **3. § 45 Abs. 4 GO-E**

- a) Gegen die mit § 45 Abs. 4 GO-E angestrebte Klarstellung zur Unverzichtbarkeit und Unübertragbarkeit von Entschädigungsansprüchen ist prinzipiell nichts einzuwenden. Allerdings stellt sich die Frage, wie die Kommunalverwaltungen mit dem Fall umgehen sollen, dass Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträger die Annahme der Entschädigung schlichtweg verweigern und/oder ihnen eigentlich zustehende Erstattungen nicht geltend machen.

In jedem Fall müsste die Möglichkeit zur Abtretung des Verdienstauffalls an den Arbeitgeber unberührt bzw. weiterhin möglich bleiben, da dies in der Praxis regelmäßig in einem Dreiecksverhältnis zwischen Kommune, Gremienmitglied und Arbeitgeber umgesetzt wird. Unter diesem Gesichtspunkt sehen wir Änderungs- bzw. Klarstellungsbedarf.

- b) Wir begrüßen ausdrücklich die in diesem Zusammenhang eingefügte klarstellende Regelung, dass bei unentschuldigtem oder selbstverschuldetem Fernbleiben von Rats-, Kreistags- oder Ausschusssitzungen eine Kürzung oder ggf. sogar ein Wegfall der Entschädigung möglich ist.

Allerdings stellt sich die Frage, wie der Tatbestand der Nichtausübung des Mandats rechtssicher festgestellt werden kann. Während die Nichtteilnahme an Gremiensitzungen anhand der Anwesenheitslisten nachgehalten werden kann, könnte das Vorbringen eines Mitglieds, zwar an den Sitzungen nicht teilgenommen, ansonsten aber seine „Mandatspflichten“ wahrgenommen zu haben (Austausch mit Fraktionskollegen, Wahrnehmung von Bürgerkontakten, Studium der Sitzungsunterlagen etc.), nicht ohne weiteres entkräftet werden. Wir schlagen daher vor, im Gesetz ausdrücklich klarzustellen, dass eine Nichtausübung des Mandats insbesondere dann vorliegt, wenn ein Mitglied länger als drei Monate unentschuldig nicht an Rats-, Kreistags- oder Ausschusssitzungen teilgenommen hat.

### **4. Inkrafttreten der Neuregelungen zum Entschädigungsrecht**

Unbeschadet unserer vorstehenden Anmerkungen bitten wir nachdrücklich darum, etwaige Neuregelungen des Entschädigungsrechts nicht mit dem Tage der Verkündung der gesetzlichen Neuregelungen in Kraft zu setzen, sondern erst zu einem auf die Gesetzesverabschiedung folgenden Quartalstermin (z. B. 1. April 2022 oder 1. Juli 2022), um angesichts der überwiegend zu zahlenden Monatspauschalen und der Orientierung der Sitzungsabrechnung an Monaten oder Quartalen der kommunalen Praxis einen vermeidbaren Zusatzaufwand durch eine tagesgenaue Abrechnung zu ersparen.

### III. Ermöglichung digitaler bzw. hybrider Gremiensitzungen (§§ 47a, 58a GO-E, 41a KrO-E)

Dass den Kommunen unter näher bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eröffnet werden soll, Gremiensitzung in digitaler und/oder hybrider Form durchzuführen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Darin sehen wir eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zugleich einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Ehrenamt und Beruf. Insofern darf allerdings nicht verkannt werden, dass mit der Ein- bzw. Durchführung digitaler und/oder hybrider Gremiensitzungen für die Kommunen erhebliche Mehrkosten verbunden sind (Einführungs-, Umstellungs- und Pflegeaufwand, Beschaffung der benötigten Hard- und Software, zusätzliches Personal für Kameraführung, Bildregie etc.), die teilweise aufgrund angespannter haushaltsrechtlicher Lagen schwer umsetzbar sind.

#### 1. § 47a GO-E

- a) Um eine Handhabung nach einheitlichen Maßstäben und damit mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten, regen wir an, die besonderen Ausnahmefälle (§ 47a Abs. 1 GO-E), in denen eine Sitzung in digitaler oder hybrider Form durchgeführt werden kann, unter Berücksichtigung der Begrifflichkeiten in spezialgesetzlichen Regelungen (z. B. BHKG NRW) in der Gesetzesbegründung näher zu präzisieren.
- b) Nicht eindeutig geregelt ist, wer die Feststellung eines besonderen Ausnahmefalls trifft. Unter diesem Vorbehalt verstehen wir die geplanten Neuregelungen dahingehend, dass es Rat bzw. Kreistag im Falle einer solchen Feststellung freigestellt werden soll, ob sie sich unter den sonstigen formellen Voraussetzungen für die Durchführung digitaler oder hybrider Sitzungen entscheiden. Insofern stehen beide Alternativen unseres Erachtens gleichberechtigt nebeneinander. Dazu ist zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit eine entsprechende Klarstellung wünschenswert.

Außerdem ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass eine Kompetenz zu weiteren Regelungen, wie beispielsweise der Begrenzung der Präsenz- oder Zuschaltmöglichkeiten, nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Damit ist nicht klar, wem bei hybriden Sitzungen die Entscheidung über die Teilnahme in Präsenz zusteht.

- c) Nach § 47a Abs. 3 GO-E ist der Beschluss über die Durchführung digitaler oder hybrider Sitzungen mit Zweidrittel der Mehrheit des Rates (Kreistages) durchzuführen. Er ist auf zwei Monate befristet. Da aber auch die Ladungsfrist eingehalten werden soll, dürfte in der Praxis teilweise nur eine Rats- oder Kreistagsitzung in den betreffenden Zeitraum fallen.
- d) Soweit § 47a Abs. 4 GO-E die Verantwortlichkeiten dafür, dass die technischen Voraussetzungen während einer Sitzung durchgehend bestehen, nach dem jeweiligen Verantwortungsbereich der Kommune und den kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern zuweist, vermissen wir eine Fehlerfolgenregelung, wie sie etwa das bayerische Recht vorsieht. Wir halten es für dringend erforderlich, dass der Gesetzgeber regelt, wie sich etwaige technische Probleme auf die Wirksamkeit gefasster Beschlüsse auswirken. Zugleich müsste in diesem Kontext geregelt werden, inwieweit es auf individuelles Verschulden ankommt.

Zur Veranschaulichung sei beispielhaft auf den Fall verwiesen, dass in der Straße eines Rats- oder Kreistagsmitglieds der Strom vorübergehend ausfällt, weil ein Beschäftigter eines kommunalen Unternehmens oder eines kommunalbeauftragten Unternehmens bei Tiefbauarbeiten ein Kabel zerstört. Für solche und ähnliche Fälle bedarf es dringend einer Regelung nach Risikobereichen und eine klare Rechtsfolgenanordnung durch den Gesetzgeber, zumal die Verordnungsermächtigung in § 133 Abs. 4 GO-E zu eng gefasst ist, um eine solche Regelung vorzunehmen.

- e) Soweit §§ 47a Abs. 4, 133 Abs. 4 GO-E auf noch zu verifizierende technische Anwendungen verweist, geben wir zu bedenken, dass es nach unserer Kenntnis bislang keine Anwendung gibt, die sämtliche in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt. Umso bedauerlicher ist es, dass das landesweit initiierte Modellvorhaben nicht dazu genutzt wurde bzw. wird, um diesbezüglich Erfahrungen und verwertbare Erkenntnisse zu gewinnen.

Da der Gesetzentwurf formuliert, dass Kommunen nur vorab zertifizierte technische Anwendungen, nicht aber andere Anwendungen einsetzen dürfen, können bereits eingeführte Lösungen nicht mehr verwendet werden. Stattdessen müssten neue Anwendungen erprobt werden. Hierbei müsste gewährleistet sein, dass die entsprechenden Anwendungen auch zeitnah zertifiziert werden. Sie müssten im Übrigen auch die lokalen Compliance-Regelungen erfüllen. Dieses notwendige Zusammenspiel sollte im Gesetz oder in der Verordnung deutlich werden.

- f) Besonders deutlich wird die Problematik der Beachtung bestimmter technischer Voraussetzungen bei der Stimmabgabe im Falle geheimer Abstimmungen. Eine rechtsgültige geheime Stimmabgabe im Rahmen eines digitalen Verfahrens würde einerseits eine sichere Identifizierung des Abstimmenden erfordern, um verbindlich zu klären, dass der Stimmabgebende/Absender auch tatsächlich stimmberechtigt ist. Zum anderen müsste zugleich gewährleistet sein, dass die abgegebene Stimme nicht einem oder einer konkreten Stimmberechtigten zugeordnet werden kann (Nicht-Identifizierung bei der Stimmenzählung). Hinzu kommt, dass prinzipiell auch eine Nachzählbarkeit der Stimmen gewährleistet sein muss, weshalb Stimmzettel aufzubewahren sind. Ob und inwieweit dies bei digitalen Formaten, die den Zertifizierungsanforderungen entsprechen, möglich ist, ist für uns nicht ersichtlich.
- g) In diesem Zusammenhang geben wir außerdem zu bedenken, dass eine Stimmabgabe bei geheimer Abstimmung in hybrider Sitzung dann problematisch sein kann, wenn nur eine geringe Zahl der Mitglieder des betreffenden Gremiums in Präsenz anwesend ist. Bei deren Stimmabgabe könnte unter Umständen aufgrund der geringen Anzahl der Anwesenden das Wahlgeheimnis nicht mehr gewahrt sein.
- h) Darüber hinaus halten wir zusätzliche Regelungen für geboten, die eine ordnungsgemäße Durchführung nicht-öffentlicher Sitzungen gewährleisten. Da für die Sitzungsleitung nicht kontrollierbar ist, inwieweit sich die Sitzungsteilnehmenden bei digitalen Sitzungen tatsächlich allein im jeweiligen Raum befinden und die Nicht-Öffentlichkeit damit zweifelsfrei gewährleistet ist, wäre für uns beispielsweise vorstellbar, dass der Gesetzgeber eine Rechtsgrundlage dafür schafft, vor Eintritt in nicht-öffentliche Sitzungen von allen digital Teilnehmenden eine eidesstattliche Versicherung o.ä. zu verlangen, dass diese niemanden an den Inhalten der digitalen/hybriden Sitzung teilhaben lassen.

- i) § 47 a Abs. 5 Satz 1 GO-E regelt, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz über die Bild-Ton-Übertragung der Sitzung gewahrt wird. Satz 2 legt grundsätzlich fest, dass die Öffentlichkeit über einen geschützten Zugang hergestellt wird, also im Rahmen einer Videokonferenz. Begründet wird dies mit Datensparsamkeit. Diese Regelung führt in der Praxis zu Mehraufwand für diejenigen Kommunen, die bereits eine Livestream-Lösung etabliert haben. Sie wären gezwungen, zusätzlich zum Livestream eine Zugangsmöglichkeit über Videokonferenz einzurichten. Dies sollte den Kommunen jedoch freigestellt werden. Satz 2 sollte daher ersatzlos wegfallen.

## **2. § 58a GO-E**

Auch bei § 58a GO-E sehen wir unter mehreren Gesichtspunkten Änderungs- bzw. Klarstellungsbedarf:

- a) Beispielsweise erschließt sich aus Sicht des Landkreistages NRW und des Städtetages NRW nicht, weshalb Ausschüsse auch außerhalb besonderer Ausnahmefälle nur hybrid, nicht aber auch digital tagen können sollen.
- b) Soweit die einzelnen Ausschüsse gemäß § 58a Satz 3 GO-E künftig selbst festlegen können, inwieweit sie hybrid tagen, halten wir es für vorzugswürdig, die Kommunen zu ermächtigen, in der Hauptsatzung abschließend vorgeben zu können, welche Ausschüsse hybrid tagen sollen und welche nicht. Das Letztentscheidungsrecht darüber, welche Ausschüsse hybrid tagen, sollte beim Rat bzw. Kreistag liegen, nicht bei den einzelnen Ausschüssen (Einheitlichkeit des Gremiengefüges, keine Abhängigkeit von individuellen Wünschen des Ausschussvorsitzenden etc.).

Sollte es jedoch bei der vorgesehenen Regelung bleiben, wären die Sätze 3 und 4 zur besseren Lesbarkeit wie folgt zu formulieren: „Der jeweilige Ausschuss entscheidet mit einfacher Mehrheit darüber, ob eine hybride Sitzung durchgeführt werden soll“.

- c) Wünschenswert wäre ferner eine gesetzliche Klarstellung, welche Ausschüsse auf der Kreisebene von der Möglichkeit der Sitzungsdurchführung in hybrider Form ausgenommen sein sollen (z. B. auch ein freiwilliger Finanzausschuss oder freiwilliger Rechnungsprüfungsausschuss?).

## **IV. Bild-, Ton- und Filmaufnahmen (§§ 48 Abs. 4 GO-E, 33 Abs. 4 KrO-E)**

Die geplante Erlaubnis zu Bild-, Ton- und Filmaufnahmen, insbesondere zu einem sog. Live-Streaming, die auch ohne Einwilligung einzelner Gremienmitglieder zulässig sein sollen, gibt den Kommunen, die sich hierfür entscheiden, mehr Rechtssicherheit. Ob jedoch Live-Streaming mit dem Recht aller Mitglieder auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar wäre, erscheint uns fraglich. Zumindest sollte eine Ergänzung dahingehend vorgenommen werden, dass Gremienmitglieder im Einzelfall das Unterbleiben der Aufnahme ihres Redebeitrags oder die Veröffentlichung einer Aufnahme verlangen können.

Wir geben außerdem zu bedenken, dass die Mitglieder kommunaler Vertretungen, anders als etwa die Mitglieder des Bundestages und der Länderparlamente, keine Personen des öffentlichen Lebens und in der Regel nicht medienerfahren sind. Angesichts ihrer mangelnden Erfahrung könnten

sie möglicherweise gehemmt sein, sich mit Wortmeldungen in die Gremienberatungen einzubringen, insbesondere, wenn eine dauerhafte digitale Übertragung einer Sitzung erfolgt. Dies gilt umso mehr, als eine Bearbeitung, Umgestaltung oder Manipulation solcher Ton- und Filmaufnahmen zwar unzulässig, jedoch nicht völlig auszuschließen wären.

Unabhängig davon sehen wir mit Sorge, dass einzelne Gremienmitglieder die Übertragung im Live-Stream dazu nutzen könnten, „Schaufensterreden“ zu halten, um sich im Internet zu präsentieren. Dies dürfte der Sacharbeit in kommunalen Gremien nicht zuträglich sein.

Im Rahmen einer Gesamtabwägung stehen wir der beabsichtigten Neuregelung eher kritisch gegenüber.

## **V. Recht der wirtschaftlichen Betätigung (§§ 107 ff. GO-E, 53 Abs. 1 KrO-E)**

Der Gesetzentwurf enthält entgegen seinem Titel weitreichende gemeindewirtschaftsrechtliche Änderungen, die im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens in keiner Weise mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem VKU kommuniziert worden sind. Die daher sehr überraschenden Änderungen sind ganz überwiegend kritisch zu bewerten. Dies gilt in besonderem Maße mit Blick auf die beabsichtigte Neuregelung des § 107 a Abs. 4 GO-E, die zu einer erheblichen Ausweitung der Regelungen zur Marktanalyse auf die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen führen würde. Für problematisch halten wir außerdem die Ausweitung von Minderheitsrechten im Rat im Falle der Marktanalyse nach § 107 Abs. 5 GO-E. Im Einzelnen:

### **1. § 107 Abs. 5 Sätze 3 bis 8 GO-E**

#### **a) § 107 Abs. 5 Satz 3 GO-E**

Wir halten die Regelung des § 107 Abs. 5 Satz 3 GO-E für überflüssig, weil kommunale Hauptverwaltungsbeamte bereits nach geltendem Recht verpflichtet sind, auf Verlangen eines Rats- oder Kreistagsmitglieds Auskunft zu erteilen und Stellung zu nehmen. Die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten sind bereits gemäß §§ 47 Abs. 2 Satz 2 GO, 32 Abs. 2 Satz 2 KrO und §§ 55 Abs. Abs. 1 Satz 2 GO, 26 Abs. 4 Satz 1 KrO verpflichtet, Fragen der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder zu beantworten und Stellung zu nehmen. Ebenso haben die Rats- bzw. Kreistagsmitglieder im Rahmen der Geschäftsordnung die Möglichkeit, ihre Auffassung zu äußern.

#### **b) § 107 Abs. 5 Satz 4 GO-E**

Wir lehnen die beabsichtigte Neuregelung in § 107 Abs. 5 S. 4 GO-E ab, weil sie einer Minderheit die Möglichkeit einräumt, Entscheidungen zu verzögern. Wie dies mit den ansonsten – zu Recht – erhobenen Forderungen nach Verfahrensbeschleunigung, Entfesselung, Deregulierung etc. vereinbar sein soll, ist für uns nicht ersichtlich. Der bestehende Abs. 5 sollte daher unverändert beibehalten werden

Die Gründung von bzw. Beteiligung an Unternehmen erfolgt überwiegend im Wettbewerbsumfeld und steht demgemäß häufig unter einem gewissen Zeitdruck, z. B. in einem Bieterverfahren. Eine durch die Neuregelung gegebene Verzögerungsmöglichkeit durch eine Minderheit der Rats- oder



Kreistagsmitglieder wäre ein neuer und wesentlicher Nachteil für die sich wirtschaftlich betätigenden kommunalen Gesellschaften. Dieser dürfte zu massiven Schwierigkeiten bei der Umsetzung zeitkritischer Projekte führen. Faktisch könnte die weitere Verlängerung des GO-Zustimmungsverfahrens mit dem Ausschluss von kommunalen Unternehmen bei marktüblichen Fusions- und Übernahmeverfahren verbunden sein.

Im Vorfeld der Entscheidung über die Gründung von bzw. Beteiligung an Unternehmen wird der Rats- bzw. Kreistagsbeschluss umfassend von der Verwaltung vorbereitet und im Rat/Kreistag ausführlich diskutiert. Die Marktanalyse enthält eine dezidierte Einschätzung über den Unternehmensgegenstand und das Betätigungsinteresse der Kommune, das Marktumfeld und die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft sowie die finanziellen Chancen und Risiken. Die Marktanalyse ist somit letztlich die Zusammenstellung der maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen, die für die kommunale Vertretung vor einer Entscheidungsfindung notwendig und unumgänglich sind. Wir sehen die Gefahr, dass die Marktanalyse bei der Ausweitung der Minderheitsrechte zum politischen Instrument wird, das Minderheiten in Räten in die Lage versetzt, Entscheidungen zu blockieren, die von der Mehrheit des Rates gewollt sind. Dies widerspricht dem der Meinungsbildung im Rat zugrunde liegenden Mehrheitssystem und entspricht auch nicht dem, was der Gesetzgeber mit der Einführung der Marktanalyse regeln wollte.

#### **c) § 107 Abs. 5 Sätze 5 bis 8 GO-E**

Wir sehen keinen Bedarf für die Neuregelung des § 107 Abs. 5 Sätze 5 bis 8 GO-E, die die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister bzw. die Landrätin oder den Landrat verpflichten soll, das individuelle Abstimmungsverhalten aus nicht öffentlicher Sitzung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Unverständlich ist, an nicht-öffentlich gefasste Beschlüsse höhere Anforderungen zu stellen als an Beschlüsse in öffentlicher Sitzung, bei der es bei der Stimmabgabe per Handzeichen auch nicht jedem Teilnehmer/Zuschauer möglich sein wird, alle Stimmabgaben wahrzunehmen und sich diese bezüglich jedes Mitglieds zu merken. Auch ist nicht nachvollziehbar, warum für die Entscheidung über die Gründung von bzw. Beteiligung an Unternehmen eine Sonderregelung geschaffen werden soll.

#### **2. § 107 a Abs. 4 GO-E**

Die Neuregelung des § 107 a Abs. 4 GO-E führt zur Ausweitung der Marktanalyse auf die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Die damit verbundene erhebliche Verschärfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen kommunalwirtschaftlicher Betätigung, die in der knappen und unzureichenden Gesetzesbegründung verschleiert wird, würde die Stadtwerke in NRW maßgeblich in ihrer Arbeit beeinträchtigen. Mit der energiewirtschaftlichen Betätigung, die zum ureigensten Teil der kommunalen Daseinsvorsorge gehört, leisten die Stadtwerke einen zentralen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende in NRW. Dabei respektieren sie die kommunalrechtlichen Grenzen der Betätigung und berücksichtigen die Belange der Privatwirtschaft, insbesondere des Handwerks. Das Ziehen zusätzlicher Grenzen würde die bestehenden Benachteiligungen der Stadtwerke im Wettbewerb mit privaten Energieversorgungsunternehmen weiter verstärken und ganz maßgeblich auch die Erreichung der Klima- und Energiewendeziele behindern, die die Landesregierung gemeinsam mit den Stadtwerken verfolgt. Damit die Stadtwerke ihren Beitrag zur Energie- und Klimawende leisten und im Wettbewerb bestehen können, müssen sie in die Lage versetzt werden, am Markt auch entsprechend agieren zu können. Hierfür müssen bestehende Hürden abgebaut

und nicht neue Hürden aufgebaut werden. Eine weitere Erschwerung der energiewirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen sendet insofern das völlig falsche Signal. Vielmehr sollte die Handlungsfähigkeit der Kommunen und ihrer Unternehmen gestärkt und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden. Obwohl das dringend notwendig wäre, wird § 107 a Abs. 4 GO aber leider nicht in diesem Sinne angepasst. Dann aber darf es zumindest auch nicht zu einer weiteren Verschlechterung kommen.

Die geltende Fassung des § 107 a Abs. 4 GO sieht für die energiewirtschaftliche Betätigung *kein* Marktanalyse-Erfordernis vor. Das gilt auch für die sog. verbundenen Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, bei denen Handwerk, Industrie und Handel lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Diese Anforderung gilt im Übrigen nicht bei mittelbaren Beteiligungen. Der Wortlaut dieser Regelung geht auf einen vom nordrhein-westfälischen Handwerkstag und dem VKU NRW gemeinsam gegenüber dem Landtag und der Landesregierung unterbreiteten Vorschlag im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz zur Revitalisierung des Gemeindefirtschaftsrechts vom 21. Dezember 2010 zurück. Die Verbände hatten die Übernahme dieses Vorschlags nach breiter politischer Diskussion mit dem Hinweis empfohlen, dass hierdurch ein vernünftiger Interessenausgleich zwischen den kommunalen Energieversorgungsunternehmen einerseits und dem Handwerk andererseits erreicht werde. Der Gesetzgeber wollte mit den deutlichen Abweichungen im Vergleich zur Ausgangsregelung des Branchendialogs nach § 107 Abs. 5 gerade den Verhältnissen und Anforderungen auf dem wettbewerbsintensiven Energiemarkt Rechnung tragen, der in besonderem Maße zeitnahe Entscheidungen erfordert. Im Übrigen kann es auch nicht angehen, im Wettbewerb agierende kommunale Unternehmen dazu zu zwingen, die Ergebnisse von Marktanalysen öffentlich diskutieren und damit auch Wettbewerbern zugänglich machen zu müssen.

Mit der geplanten Änderung würde dieser mühsam errungene Kompromiss zwischen Handwerk und Kommunalwirtschaft aufgekündigt. Eine angemessene Begründung für dieses einseitige Vorgehen liefert die Gesetzesbegründung in keiner Weise. Die Änderung ist vor diesem Hintergrund entschieden abzulehnen. Vielmehr muss es zumindest bei dieser Kompromisslösung bleiben, zumal sich die Benachteiligung kommunaler Energieversorgungsunternehmen gegenüber ihrer privaten Konkurrenz seit dem Jahr 2010 noch viel drastischer auswirkt.

### **3. § 113 GO-E / § 108a Abs. 4 Satz 1 GO-E (Referentenentwurf)**

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Regierungsentwurf – anders als noch der ursprüngliche Referentenentwurf – keine Vorgaben für einen Sachkundenachweis enthält. Die hinter dem ursprünglichen Regelungsvorschlag stehenden Erwägungen sind zwar im Grundsatz nachvollziehbar. Eine entsprechende Regelung müsste aber so ausgestaltet sein, dass sie die kommunale Selbstverwaltung und das Entsendungsrecht der kommunalen Vertretungen umfassend wahrt. Selbstverständlich stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung, um gemeinsam mit dem Landesgesetzgeber – soweit von jenem gewünscht – eine den zur Abwägung zu bringenden Belangen gleichsam entsprechende Regelung zu entwickeln.

## **115 Abs. 2 Satz 2 GO-E**

Die Einführung der Möglichkeit, von einer Anzeige an die zuständige Kommunalaufsicht abzusehen, soweit bei mittelbaren Beteiligungen der (einzelne) kommunale Anteil an einem Unternehmen oder einer Einrichtung nicht mehr als 10 Prozent beträgt, ist ein Schritt in die richtige Richtung und insofern zu begrüßen. Der administrative Aufwand wird dadurch sowohl bei den Gemeinden mit kommunalen Kleinstbeteiligungen, als auch bei der Kommunalaufsicht erheblich verringert, vor allem auch in Fällen von kommunalen Kooperationsgesellschaften. Dem Argument einer scheinbaren Schwächung der Wirksamkeit der Kommunalaufsicht ist entgegenzuhalten, dass das allgemeine Unterrichtsrecht der Aufsichtsbehörde nach § 121 GO von der Neuregelung unberührt bleibt. Die Aufsichtsbehörde kann sich also weiterhin jederzeit über die Betätigungen der kommunalen Unternehmen und ihrer Beteiligungen unterrichten, muss sich aber nicht mehr zwangsläufig mit jeder Kleinstbeteiligung der Kommunen befassen.

Allein greift die geplante Regelung in § 115 Abs. 2 GO allerdings zu kurz. Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU setzen sich bereits seit geraumer Zeit für die Aufnahme einer „De-minimis-Regelung“ in § 108 Abs. 6 GO ein, die von dem Erfordernis einer Zustimmung des Rates bzw. Kreistages bei Kleinstbeteiligungen absieht.

Hintergrund ist, dass kommunale Unternehmen immer häufiger kommunale Einzelgesellschaften gründen oder sich an diesen beteiligen. Damit verfolgen sie das Ziel, in einem dynamischen und kompetitiven Marktumfeld handlungs- und damit wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Einzelgesellschaften sollen auf neuen, häufig innovativen Geschäftsfeldern tätig werden. In vielen Fällen geht es dabei auch um Kooperationen mit anderen kommunalen Unternehmen.

Für diese Sachverhalte muss es für kommunale Unternehmen möglich sein, eine schnelle und den Marktgegebenheiten entsprechende Unternehmensneugründung oder -beteiligung herbeizuführen. Dem steht derzeit jedoch das Erfordernis des § 108 Abs. 6 GO entgegen. Hiernach bedürfen gesellschaftsrechtliche Beteiligungen von kommunalen Unternehmen an anderen Gesellschaften u. a. der vorherigen Entscheidung der Vertretungen aller beteiligten Kommunen. Dies gilt unabhängig von der Größe der Beteiligung und auch unabhängig davon, ob es sich um eine mittelbare bzw. sogar um eine mehrstufige mittelbare Beteiligung handelt.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass dadurch sich bietende Marktchancen zugunsten der kommunalen Unternehmen faktisch vereitelt wurden. Jedenfalls aber wird der Gesellschafts- bzw. Beteiligungserwerb zumindest ganz erheblich erschwert. Dadurch kommt es zu gravierenden Wettbewerbsnachteilen zeitlicher Art gegenüber privaten Konkurrenten. Die Regelung des § 108 Abs. 6 GO trägt damit den heutigen Verhältnissen auf dem Energiemarkt nicht mehr Rechnung und widerspricht dem Postulat der Wettbewerbsgleichheit zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen.

Fragwürdig erscheint die Regelung aber auch mit Blick auf die betroffenen Räte bzw. Kreistage. Diese nämlich werden in zunehmendem Maße mit Vorlagen befasst, die aufgrund des Anteils der einzelnen Kommune an der Beteiligungsgesellschaft bzw. der im Raume stehenden weiteren (mittelbaren) Beteiligung für die jeweilige Kommune selbst eine sehr geringe, in einigen Fällen auch eine kaum noch ermittelbare wirtschaftliche Auswirkung besitzen. Angesichts dessen besteht an der individuellen Genehmigung solcher Beteiligungen auch in aller Regel kein politisches Interesse.

Dies gilt erst recht bei mehrstufigen mittelbaren Beteiligungen. Abgesehen davon bedeuten solche Beschlusserfordernisse eine zusätzliche Belastung im Tagesgeschäft der kommunalen Gremien.

Ein ganz wesentlicher Schritt zur Entlastung der Räte bzw. Kreistage und zugleich zur Beschleunigung der zumeist sehr langwierigen Neugründungs- oder Beteiligungsprozesse läge in der Begrenzung des Rats- bzw. Kreistagsbefassungserfordernisses in Fällen geringerer wirtschaftlicher Bedeutung. Dazu bietet es sich an, den § 108 Abs. 6 GO um eine „De-minimis-Regelung“ zu ergänzen.

Mit der Schaffung einer „De-minimis-Regelung“ würde ein Kompromiss gefunden, der einerseits die Steuerungskompetenz des Rates/Kreistages bei allen strategisch relevanten Unternehmensgründungen und mittelbaren Beteiligungen erhält und andererseits bei Gründungen und Beteiligungen geringerer Bedeutung den kommunalen Unternehmen die Möglichkeit zur zeitnahen Realisierung sich bietender Chancen erhält und die Räte/Kreistage entlastet.

Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht und zugleich aber auch erforderlich, unter grundsätzlicher Beibehaltung des Zustimmungserfordernisses des Rates bzw. Kreistages eine Ausnahme hiervon zumindest dann zuzulassen, wenn eine Kommune an einer sich beteiligenden Gesellschaft mit weniger als 10 Prozent beteiligt ist. Da angestrebte Beteiligungen in ihrer Höhe stark variieren können, bietet es sich an, das Zustimmungserfordernis dann allerdings gleichwohl in den Fällen beizubehalten, in denen die Beteiligung der sich beteiligenden Gesellschaft mehr als 10 Prozent ihres bilanziellen Eigenkapitals ausmacht.

Zur Umsetzung dieses Lösungsansatzes wird folgende Formulierung für die Einfügung eines neuen Satzes 2 in § 108 Abs. 6 GO vorgeschlagen:

*„Einer Entscheidung des Rates nach § 108 Abs. 6 Satz 1 GO NRW bedarf es nicht, wenn die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung der Gemeinde an der Gesellschaft unterhalb von 10 vom Hundert liegt. Dies gilt nicht, wenn die Gründung, Beteiligung oder Beteiligungserhöhung der Gesellschaft mehr als 10 vom Hundert ihres bilanziellen Eigenkapitals ausmacht.“*

Zudem sollte dann auch § 111 Abs. 2 GO um einen Satz 2 ergänzt werden:

*„Einer Entscheidung des Rates nach § 111 Abs. 2 Satz 1 GO NRW bedarf es nicht, wenn die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung der Gemeinde an der Gesellschaft unterhalb von 10 vom Hundert liegt.“*

Der Notwendigkeit, in liberalisierten Märkten schnelle Entscheidungen treffen zu können, würde durch den vorstehenden Lösungsansatz ein Stück weit Rechnung getragen. Auch wenn noch weitere Wettbewerbsnachteile gegenüber privaten Versorgern bestehen bleiben, trüge eine „De-minimis-Regelung“ dazu bei, den in der Praxis aufgetretenen Problemen bei Gründungen von Einzelgesellschaften und mittelbaren Beteiligungen gerecht zu werden.

## **VI. Aufhebung der möglichen Delegationsmöglichkeit bei epidemischer Notlage (§§ 60 GO-E, 50 KrO-E)**

Die beabsichtigte Aufhebung der bisherigen Delegationsmöglichkeiten birgt die Gefahr, dass diese Möglichkeiten entfallen, obwohl die epidemische Notlage zu diesem Zeitpunkt noch besteht und

gleichzeitig die neu eröffneten Möglichkeiten der Sitzungsdurchführung in digitaler oder hybrider Form (z. B. aufgrund mangelnder Verfügbarkeit) noch nicht genutzt werden können. Zu bedenken sind in diesem Zusammenhang die nunmehr erforderlichen Schritte der Entwicklung und Zertifizierung der Software-Lösungen, der Entscheidungsvorbereitung in der Kommune, der möglichen Schaffung der technischen Infrastruktur sowie der Änderung der notwendigen Regelungen (Hauptsatzung, Geschäftsordnung des Rates/Kreistages) und der Entscheidung des Rates/Kreistages. Daher regen wir an, die Delegationsmöglichkeiten zunächst unverändert beizubehalten und erst zu einem späteren Zeitpunkt zu streichen, zumal es den Kommunen unbenommen bliebe, sie nicht in Anspruch zu nehmen.

## VII. Zusammenfassende Bewertung

Dass der Gesetzgeber den Kommunen Gremiensitzungen in digitaler oder hybrider Form ermöglichen will, begrüßen wir, sehen allerdings bei den entsprechenden Regelungen im Detail noch Änderungs- bzw. Klarstellungsbedarf. Nach Auffassung des Städtetages wäre die generelle Möglichkeit für virtuelle Gremiensitzungen außerhalb von Notsituationen zeitgemäßer und weniger problematisch in der Umsetzung.

Von den beabsichtigten weitreichenden Änderungen des Kommunalwirtschaftsrechts sollte dagegen bis auf einen Fall unbedingt Abstand genommen werden. Insbesondere die beabsichtigte Einführung einer Marktanalyse auch bei der energiewirtschaftlichen Betätigung lehnen wir mit Nachdruck ab. Diese Regelung sollte ersatzlos aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden. Beibehalten werden sollte hingegen das geplante und sehr zu unterstützende Absehen von der Anzeigepflicht bei geringfügigen mittelbaren Beteiligungen. Wir regen darüber hinaus an, eine solche Regelung auch beim Erfordernis der Rats- bzw. Kreistagsbefassung zu ergänzen.

Wir danken für die Berücksichtigung der vorstehenden Anmerkungen und Hinweise bei Ihren weiteren Überlegungen. Für eine vertiefende Erörterung stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
in Vertretung



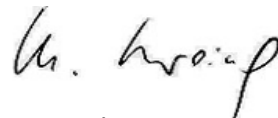
Dr. Uda Bastians  
Beigeordnete  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen



Markus Moraing  
Geschäftsführer  
Verband kommunaler Unternehmen -  
Landesgruppe Nordrhein-Westfalen