3. Einführung von Hybridsitzungen in das NKomVG

Der Nds. Landtag hat am 22. März 2022 das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes beschlossen (Nds. GVBl. S. 191). Es ist am 30. März 2022 in Kraft getreten. Mit Art. 1 des Gesetzes wurden dem § 64 NKomVG die Absätze 3 bis 9 angefügt. Diese eröffnen den kommunalen Vertretungen die Möglichkeit, die Sitzungen in Form von Hybridsitzungen auch außerhalb epidemischer Lagen (vgl. § 182 Abs. 2 Satz Nr. 3 NKomVG) durchzuführen.

§ 64 NKomVG hat jetzt den folgenden Wortlaut:

§ 64
Öffentlichkeit der Sitzungen

(1) [1]Die Sitzungen der Vertretung sind öffentlich, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern. [2]Über einen Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden; wenn keine Beratung erforderlich ist, kann in öffentlicher Sitzung entschieden werden.

(2) [1]In öffentlichen Sitzungen sind Bildaufnahmen zulässig, wenn sie die Ordnung der Sitzung nicht gefährden. [2]Film- und Tonaufnahmen von den Mitgliedern der Vertretung mit dem Ziel der Berichterstattung sind in öffentlicher Sitzung nur zulässig, soweit die Hauptsatzung dies bestimmt. [3]Abgeordnete der Vertretung können verlangen, dass die Aufnahme ihres Redebeitrages oder die Veröffentlichung der Aufnahme unterbleibt.

(3) [1]Die Abgeordneten können an den Sitzungen der Vertretung durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen, soweit die Hauptsatzung dies zulässt. [2]Die Teilnahme kann insbesondere auf öffentliche Sitzungen beschränkt oder vom Vorliegen bestimmter persönlicher Voraussetzungen abhängig gemacht werden. [3]Satz 1 gilt nicht für die Vorsitzende oder den Vorsitzenden der Vertretung. [4]Für den Beschluss ist abweichend von § 12 Abs. 2 eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Vertretung erforderlich. [5]Abgeordnete, die durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik an der Sitzung teilnehmen, gelten als anwesend. [6]In einer Sitzung, an der Abgeordnete durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen, dürfen geheime Wahlen (§ 67 Satz 2), nach § 66 Abs. 2 vorgesehene geheime Abstimmungen und Beratungen von Angelegenheiten, zu deren Geheimhaltung die Kommune nach § 6 Abs. 3 Satz 1 verpflichtet ist, nicht durchgeführt werden.

(4) [1]Die Kommune hat im Sitzungsraum die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die anwesenden und die durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmenden Mitglieder während der gesamten Sitzung gegenseitig in Bild und Ton wahrnehmen können. [2]In öffentlichen Sitzungen müssen die durch die Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmenden Abgeordneten auch für die im Sitzungsraum anwesende Öffentlichkeit in Bild und Ton wahrnehmbar sein. [3]Für die Zwecke der Sätze 1 und 2 sind Bild- und Tonaufnahmen der an der Sitzung teilnehmenden Personen auch ohne deren Zustimmung zulässig; Absatz 2 Satz 3 bleibt im Übrigen unberührt.

(5) [1]Bei Störungen der Zuschaltung per Videokonferenztechnik, die nach Absatz 4 Satz 1 im Verantwortungsbereich der Kommune liegen, ist die Sitzung von der oder dem Vorsitzenden zu unterbrechen oder abzubrechen. [2]Sonstige Störungen der Zuschaltung sind unbeachtlich; sie haben insbesondere keine Auswirkung auf die Wirksamkeit eines ohne die betroffenen Abgeordneten gefassten Beschlusses.

(6) [1]Lässt die Hauptsatzung die Teilnahme per Videokonferenztechnik auch an nicht öffentlichen Sitzungen zu, so haben die per Videokonferenztechnik zugeschalteten Abgeordneten sicherzustellen, dass bei ihnen keine weiteren Personen die Sitzung verfolgen können. [2]§ 40 Abs. 2 gilt entsprechend.

(7) Die Hauptsatzung kann auch die Durchführung einer Anhörung (§ 62 Abs. 2) durch Zuschaltung der anzuhörenden Personen per Videokonferenztechnik zulassen; für den Beschluss gilt Absatz 3 Satz 4 entsprechend.

(8) Die Regelungen der Absätze 3 bis 7 gelten für Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse entsprechend, soweit in der Hauptsatzung nichts anderes bestimmt ist.

(9) Die Landesregierung berichtet dem Landtag bis zum 31. Dezember 2025 über die Erfahrungen mit den Regelungen der Absätze 3 bis 8.

Regelungsziel

Die Gesetzesänderung eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, die Teilnahme der Abgeordneten der Vertretung an den Sitzungen der Vertretung und gegebenenfalls weiterer kommunaler Gremien per Videokonferenztechnik unter Beibehaltung sämtlicher mitgliedschaftlichen Rechte zuzulassen. Es handelt sich hierbei um eine Option. Eine Rechtspflicht zur Einführung von Hybrid-Sitzungen besteht nicht. Der Landtag hat mit dieser Regelung eine Anregung der Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement verbessern“ aufgegriffen, die sich bereits in ihrem am 16. April 2021 veröffentlichen Zwischenbericht zum kommunalpolitischen Mandat dafür ausgesprochen hatte, „im NKomVG die Möglichkeit zur Durchführung von Sitzungen und Abstimmungen per Videokonferenz, beziehungsweise als hybride Sitzungen (Videokonferenz und Präsenz), dauerhaft zu verankern“ (Drs. 18/9027, S. 12). Dieser Empfehlung ist der Gesetzgeber gefolgt. Er verspricht sich davon eine bessere Vereinbarkeit von kommunalem Mandat, Familie, Beruf und Studium (siehe die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU, Drs. 18/10594 S. 2 f.)

Kritische Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hat im Rahmen der Anhörung zu dem Gesetzentwurf im Ausschuss für Inneres und Sport des Niedersächsischen Landtages eine sehr ausführliche kritische Stellungnahme abgegeben und betont, dass das NKomVG an dem Leitbild der Präsenzsitzung festhalten sollte; die Durchführung von Sitzungen der kommunalen Vertretungen als Hybridsitzungen sollte die Ausnahme sein (siehe Vorlage 1 zu Drs. 10594, veröffentlicht mit NSGB-RD Nr. 066/2022). Insbesondere haben die kommunalen Spitzenverbände dem Gesetzgeber zu bedenken gegeben, mit Blick auf das Erfordernis der Rechtssicherheit in Bezug auf Vertretungsbeschlüsse einen solchen Paradigmenwechsel bei der Durchführung von Sitzungen der kommunalen Gremien sorgfältig zu prüfen. Die Arbeitsgemeinschaft hat deshalb nicht zuletzt vor dem Hintergrund zum Teil aus technischen Gründen gescheiterten Vertretungssitzungen dafür plädiert, zunächst die Erfahrungen der Kommunen mit der in § 182 NKomVG enthaltenen Sonderregelung für pandemische Lagen zu erheben, gründlich auszuwerten und dann zu entscheiden, ob Hybridsitzungen dauerhaft ermöglicht werden sollen. Der Ausschuss für Inneres und Sport hat sich diese Einwände der kommunalen Spitzenverbände nicht zu eigen gemacht. Er hat darauf hingewiesen, dass die Neuregelung eine Erweiterung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten darstelle. Die Kommunen könnten, müssten aber nicht von der Möglichkeit des Einsatzes der Videokonferenztechnik Gebrauch machen. Sie könnten dabei die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse berücksichtigen (siehe den schriftlichen Bericht, Drs. 18/10981 S. 1).

Arbeitshilfe der Geschäftsstellen der gemeindlichen Verbände

Unbeschadet dieser Kritik haben die Geschäftsstellen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB) und des Niedersächsischen Städtetages (NST) eine Arbeitshilfe für eine entsprechende Hauptsatzungsregelung zur Umsetzung der neuen Vorschriften erstellt, die im Anhang abgedruckt ist.

Die neuen Regelungen zur Hybridsitzung im Detail

Grundsätzliches

Nach § 64 Abs. 3 Satz 1 NKomVG können die Abgeordneten an den Sitzungen der Vertretung durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen, soweit die Hauptsatzung dies zulässt. Die Möglichkeit, an einer Sitzung per Videokonferenztechnik teilzunehmen, wird also nicht kraft Gesetzes eröffnet, sondern nur, soweit die jeweilige Kommune dies in einer entsprechenden Hauptsatzungsregelung (§ 12 NKomVG) zugelassen hat. Zu beachten ist, dass die sonst für Hauptsatzungsbeschlüsse vorgesehene Mehrheit der Mitglieder der Vertretung (vgl. § 12 Abs. 2 NKomVG) für die Schaffung einer Rechtsgrundlage für Hybridsitzungen nicht genügt. Nach § 64 Abs. 3 Satz 4 NKomVG ist dafür eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Vertretung (§ 45 Abs. 2 NKomVG) erforderlich. Stehen weitere Änderungen der Regelungen in der Hauptsatzung der Kommune an, müssen also mehrere Beschlüsse mit den jeweils dafür erforderlichen Mehrheiten gefasst werden. Das hohe Quorum soll nach der Gesetzesbegründung sicherstellen, dass „vor Ort eine breit verankerte Einigkeit der Abgeordneten über die Ermöglichung dieser besonderen Form der Sitzungsdurchführung und -teilnahme“ besteht (Drs. 18/10594 S. 3).

Welcher Personenkreis kann sich per Videokonferenztechnik zuschalten?

Im Unterschied zu der Sonderregelung für epidemische Lagen, die nach § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NKomVG allen Mitgliedern der Vertretung eine Online-Teilnahme ermöglicht, können im Rahmen des § 64 NKomVG ausschließlich Abgeordnete an den Sitzungen der Vertretung durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen. Ausgenommen von der Teilnahmemöglichkeit per Videokonferenztechnik ist – da sie oder er nicht zum Kreis der gewählten Abgeordneten gehört (vgl. § 45 NKomVG) – demnach die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte. Kraft gesetzlicher Anordnung gilt dies auch für die Vorsitzende oder den Vorsitzenden der Vertretung (§ 64 Abs. 3 Satz 3 NKomVG). Der Grund für diesen Ausschluss dürfte darin zu sehen sein, dass die Sitzungsleitung in Präsenz einfacher zu handhaben ist. Nur dann, wenn die oder der Vorsitzende im Sitzungssaal vor Ort ist, können effektiv Anordnungen zur Aufrechterhaltung der Ordnungen getroffen, das Hausrecht ausgeübt und Störungen schnell beseitigt werden (§ 63 NKomVG). Eine Ausnahme von der Anwesenheitspflicht ist zu machen, wenn die oder der Vorsitzende der Vertretung sich hinsichtlich der Sitzungsleitung als verhindert erklärt und die Sitzungsleitung der oder dem stellvertretenden Vorsitzenden überlässt. In dieser Situation darf sich die oder der Vorsitzende per Videokonferenztechnik zuzuschalten. Die aus § 64 Abs. 3 Satz 3 NKomVG resultierende Anwesenheitspflicht gilt dann für die Person, die die Sitzungsleitung in der jeweiligen Sitzung ausübt. Stets anwesend sein muss nach dem klaren Gesetzeswortlaut die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte. Ob dies sachgerecht erscheint, lässt sich zumindest bezweifeln. De lege ferenda sollte erwogen werden, ihr oder ihm zumindest aus triftigen Gründen (z.B. im Falle einer Absonderung oder Quarantäne) die Option einzuräumen, aufgrund eigener Entscheidung an der Sitzung ebenfalls per Videokonferenztechnik teilzunehmen, zumal die allgemeine Stellvertreterin oder der allgemeine Stellvertreter sowie weitere Beschäftigte an den Sitzungen der Vertretung im Sitzungsraum teilnehmen können, so dass die Verwaltung hinreichend in Präsenz vertreten ist.

Auch „andere Personen“, die nach § 71 Abs. 7 NKomVG Mitglieder der Fachausschüsse der Vertretung sind, ohne Abgeordnete zu sein, können grundsätzlich online an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen. Zwar nennt § 64 Abs. 3 Satz 1 lediglich die „Abgeordneten“. Nach § 64 Abs. 8 NKomVG gelten die Regelungen über die Hybridsitzungen mangels anderweitiger Bestimmungen in der Hauptsatzung jedoch auch für die Sitzungen der Fachausschüsse. Es besteht kein nachvollziehbarer Grund, diesen Personenkreis von der Teilnahmemöglichkeit per Videokonferenz auszuschließen, zumal die nicht der Vertretung angehörenden Mitglieder der Fachausschüsse bis auf das Stimmrecht alle anderen Mitgliedschaftsrechte haben. Diese Auslegung entspricht darüber hinaus dem Sinn und Zweck der Rege-

lung, die Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement in den Vertretungen zu verbessern. Dieser Aspekt sollte auch für beratende Mitglieder in den Fachausschüssen gelten.

Weiter Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Regelungen

Wie die „soweit“ Formulierung in § 64 Abs. 3 Satz 1 NKomVG verdeutlicht, haben die Kommunen bei der Zulassung von Hybridsitzungen einen weiten Ermessenspielraum (so ausdrücklich auch die Gesetzesbegründung, Drs. 18/10594 S. 3). Nach § 64 Abs. 3 Satz 2 NKomVG kann die Teilnahme insbesondere auf öffentliche Sitzungen beschränkt oder vom Vorliegen bestimmter persönlicher Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Die Gesetzesbegründung sieht es z.B. als zulässig an, eine Zuschaltung nur für öffentliche, nicht aber für nichtöffentliche Sitzungen zu erlauben, auf Sitzungen der Vertretung zu beschränken, auf alle oder einzelne Ausschüsse zu erweitern oder die Zuschaltmöglichkeit für bestimmte Beratungsgegenstände auszuschließen (Drs. 18/10594 S. 3).

Die Möglichkeit für die Abgeordneten, an den Sitzungen der Vertretung durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilzunehmen, kann in der Hauptsatzung voraussetzungslos eingeräumt werden. Sie kann aber ausweislich des Gesetzeswortlauts und der Gesetzesbegründung (Drs. 18/10594 S. 3) vom Hinzutreten besonderer Umstände abhängig gemacht werden, die ein Erscheinen im Sitzungssaal verhindern oder erschweren. Exemplarisch werden genannt: Krankheit, familiäre Aufgaben oder berufs- und urlaubsbedingte Abwesenheiten.

Der den Kommunen eingeräumte weite Ermessensspielraum lässt es darüber hinaus zu, weitere Voraussetzungen für eine Teilnahme per Videokonferenztechnik zu definieren. Denkbar wäre es etwa, die Möglichkeit für eine Zuschaltung nur zu gewähren, wenn die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte dies analog zu § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NKomVG im Benehmen mit der oder dem Vorsitzenden der Vertretung in der Ladung angeordnet hat. Mit einer solchen Regelung könnte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Vertretungen nicht stets am gleichen Ort tagen und nicht an jedem Tagungsort die erforderliche Technik oder nötige Breitbandanbindung vorhanden ist. Mit Blick darauf, dass die Kommune von Gesetzes wegen nicht dazu verpflichtet ist, eine Teilnahme per Videokonferenztechnik einzuräumen, andererseits der technische und personelle Aufwand für die Durchführung einer Hybridsitzung relativ hoch ist, dürfte es auch zulässig sein, die virtuelle Teilnahmemöglichkeit daran zu knüpfen, dass eine bestimmte, in der Hauptsatzung festzulegende Anzahl von Abgeordneten diese Art der Sitzungsteilnahme jeweils für eine Sitzung wünscht. Zuzugestehen ist, dass mit einer solchen Regelung spontane Online-Sitzungsteilnahmen nur schwer möglich sind.

Keine Durchführung von geheimen Wahlen und Abstimmungen in einer Hybridsitzung

In eine Hybridsitzung dürfen nach § 64 Abs. 3 Satz 6 NKomVG geheime Wahlen (§ 67 Satz 2 NKomVG) und nach § 66 Abs. 2 NKomVG vorgesehene geheime Abstimmungen nicht durchgeführt werden. Diese Vorschrift bereitet in der kommunalen Praxis erhebliche praktische Probleme. Verlangt ein Mitglied der Vertretung die geheime Wahl oder wird mit der in der Geschäftsordnung vorgesehen Mehrheit die Durchführung einer geheimen Abstimmung beschlossen, so kann in der Hybridsitzung keine Wahl bzw. Beschlussfassung erfolgen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hat deshalb in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf angeregt, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, dass in einer solchen Situation im Anschluss an die Sitzung per Briefwahl geheim abgestimmt bzw. gewählt wird. Diese Anregung hat der Gesetzgeber nicht aufgegriffen. Dies hat zur Konsequenz, dass die geheime Abstimmung bzw. Wahl in der nächsten regulären bzw. einer eigens dazu anberaumten Präsenssitzung stattfinden muss. Die gemeinsame Arbeitshilfe des NSGB und des NST trägt dieser Problematik Rechnung, indem eine Hauptsatzungsregelung vorgeschlagen wird, die eine Zuschaltung per Videokonferenztechnik aus-

schließt, wenn auf der Tagesordnung der Sitzung Wahlen im Sinne des § 67 NKomVG oder geheime Abstimmungen nach § 66 Abs. 2 NKomVG vorgesehen sind. Der Gesetzgeber sollte diese praktischen Probleme schnellstmöglich beseitigen und die Anregung der Arbeitsgemeinschaft zur Durchführung einer Briefwahl im Anschluss an die Hybridsitzung aufgreifen. Siehe auch die Regelung in § 34 Abs. 1 a S. 9 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf).

Ausgeschlossen ist in Hybridsitzungen zudem die Beratung von Angelegenheiten, zu deren Geheimhaltung die Kommune nach § 6 Abs. 3 Satz 1 verpflichtet ist, siehe § 64 Abs. 3 Satz 6 NKomVG.

Anhörung von Sachverständigen und Einwohnerinnen und Einwohnern

Nach § 64 Abs. 7 NKomVG kann die Hauptsatzung auch die Durchführung einer Anhörung (§ 62 Abs. 2 NKomVG) durch Zuschaltung der anzuhörenden Personen per Videokonferenztechnik zulassen. Der zweite Halbsatz der Vorschrift weist klarstellend (aber wohl überflüssigerweise) darauf hin, dass auch für diesen Beschluss (gemeint ist der Beschluss über die Hauptsatzung, nicht über die Durchführung der Anhörung, vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf Drs. 18/10594 S. 5) eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Vertretung erforderlich ist.

§ 62 Abs. 2 NKomVG betrifft nach dem eindeutigen Wortlaut die sog. spontanen Anhörungen anwesender Sachverständiger und Einwohnerinnen und Einwohner, deren Anhörung nicht in der Tagesordnung vorgesehen ist (Thiele, NKomVG, 2. Aufl., § 62 Rn. 4), so dass das Regelungsziel wohl ins Leere laufen dürfte. Es bestehen keine Einwände die Vorschrift auch für Anhörungen nutzbar zu machen, die die Vertretung für eine künftige Sitzung beschlossen hat und die deshalb planmäßig auf der Tagesordnung dieser Sitzung stehen. Sinn und Zweck der Regelung war es u.a., die Hinzuziehung auswärtiger Sachverständiger zu erleichtern (siehe die Begründung Drs. 18/10594, S. 5). Es böte sich an, den Klammerzusatz in § 64 Abs. 7 NKomVG bei nächster Gelegenheit zu streichen, um zu verdeutlichen, dass die Möglichkeit zur Zuschaltung per Videokonferenztechnik für jegliche Anhörungen von Sachverständigen, Einwohnerinnen und Einwohnern und sonstigen Dritten gilt.

Das Gesetz enthält keine Ermächtigung dafür, die Einwohnerfragestunde (§ 62 Abs. 1 NKomVG) in einer Hybridform durchzuführen. Einwohnerinnen und Einwohner, die Fragen zu Beratungsgegenständen der Sitzung oder anderen Angelegenheiten stellen möchten, können dies also nach wie vor nur tun, indem sie an der öffentlichen Präsenzsitzung teilnehmen.

Technische Mindestanforderungen für eine Hybridsitzung

Nach § 64 Abs. 4 Satz 1 NKomVG hat die Kommune die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die anwesenden und die durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmenden Mitglieder während der gesamten Sitzung gegenseitig in Bild und Ton wahrnehmen können. Zudem muss auch für die Saalöffentlichkeit die Wahrnehmbarkeit der Abgeordneten, die sich zugeschaltet haben, in Bild und Ton sichergestellt werden.

Die Gesetzesbegründung nennt als Grundvoraussetzungen (Drs. 18/10594 S. 4) eine Videokonferenz-Software zur audiovisuellen Zuschaltung und die erforderliche technische Ausstattung im Sitzungsraum (Mikrofon am Rednerpult, eine oder mehrere Kameras, um Redner oder anwesende Personen im Raum aufzuzeichnen, Lautsprecher zur Audio-Übertragung, Mikrofone an den einzelnen Plätzen, Leinwand oder Whiteboard mit der Möglichkeit zur Bildschirmübertragung). Während diese Technik von der Kommune zu beschaffen und bereitzustellen ist, obliegt es der Verantwortung der Mitglieder, geeignete Endgeräte zu beschaffen und sicherzustellen, dass am Ort der Online-Teilnahme eine hinreichend leistungsfähige und stabile Internetverbindung verfügbar ist.

Zustimmungsfiktion hinsichtlich der Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen

Aus § 64 Absatz 4 Satz 3 NKomVG folgt, dass für die Übertragung von Bild- und Tonaufnahmen der Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmer zum Zwecke der Durchführung der Hybridsitzung keine Zustimmung erforderlich ist. Die rechtliche Grundlage dafür findet sich in dem Beschluss über die entsprechende Hauptsatzungsregelung. Könnten Mitglieder dem widersprechen, wäre die Durchführung einer Hybridsitzung unmöglich. Nach der Gesetzesbegründung (Drs. 18/10594 S. 4) gilt dies für alle Sitzungsteilnehmenden, neben der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten und den Abgeordneten also auch für Beschäftigte der Verwaltung und weitere Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmer.

Zu beachten ist, dass sich die Zulässigkeit von Film- und Tonaufnahmen von den Mitgliedern der Vertretung mit dem Ziel der Berichterstattung weiterhin nach den Anforderungen des § 64 Abs. 2 Satz 2 NKomVG richtet und eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung voraussetzt. Der Verweis auf Absatz 2 Satz 3 stellt klar, dass die Abgeordneten der Aufnahme ihres Redebeitrages oder der Veröffentlichung der Aufnahme auch im Rahmen einer Hybridsitzung widersprechen können. Auch folgt daraus, dass die Bild- und Tonaufnahmen für die Durchführung der Hybridsitzung nicht ohne Zustimmung der betroffenen Mitglieder der Vertretung für andere Zwecke genutzt werden dürfen. Insbesondere wäre es unzulässig, diese aufzunehmen und zu verbreiten.

Risikoverteilung im Falle von technischen Störungen

§ 64 Abs. 5 NKomVG grenzt die Verantwortungssphären im Falle technischer Störungen der Kommune einerseits, der digital teilnehmenden Abgeordneten andererseits wie folgt voneinander ab: Fällt die Störung in den Verantwortungsbereich der Kommune, so hat die oder der Vorsitzende die Sitzung zu unterbrechen oder abzubrechen (Satz 1). Sonstige Störungen der Zuschaltung (die Gesetzesbegründung (Drs. 18/10594 S. 4) nennt insoweit beispielhaft Störungen im Bereich der persönlichen Ausstattung der zugeschalteten Abgeordneten, unzureichende Fertigkeiten bei der Bedienung der von ihnen für die Sitzungsteilnahme eingesetzten Endgeräte und allgemeine Netzstörungen, die eine ordnungsgemäße Sitzungsteilnahme verhindern) sind demgegenüber unbeachtlich und haben keine Auswirkung auf die Wirksamkeit eines ohne die betroffenen Abgeordneten gefassten Beschlusses (Satz 2).

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens hat diese Regelung in ihrer Stellungnahme scharf kritisiert und eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Verfahren prognostiziert, die sich um die schwierige (Beweis-)Frage drehen, wessen Sphäre die Störung in der Sitzungstechnik zuzurechnen sind – dem Verantwortungsbereich der Kommune oder dem Verantwortungsbereich der oder des Abgeordneten.

Die Arbeitsgemeinschaft hat sich deshalb dafür ausgesprochen, das Risiko des Scheiterns der Zuschaltung bzw. Wiederzuschaltung der oder dem Mitglied der Vertretung aufzuerlegen, das von dieser Option auf freiwilliger Basis Gebrauch macht. Dem ist zuzustimmen. Es liegt weder im Interesse der Kommunen noch der anderen Abgeordneten, die in Präsenz an der Sitzung teilgenommen haben, dass diejenigen Abgeordneten, die sich online zugeschaltet haben, im Falle des Scheiterns der Technik vortragen können, dieses Scheitern sei der Verantwortungssphäre der Kommune zuzurechnen und die Sitzung hätte abgebrochen werden müssen, so dass die Wirksamkeit der Ratsbeschlüsse letzten Endes aufgrund anschließender Anfechtungen vor Gericht in der Schwebe bleiben. Diese Risikoverteilung erscheint auch sachgerecht, weil es sich bei der Möglichkeit der Zuschaltung per Videokonferenztechnik um ein Angebot handelt, dass die Abgeordneten anstelle des Fernbleibens von der Sitzung aus triftigen Gründen wahrnehmen können, aber nicht müssen.

Der Gesetzgeber sollte deshalb schnellstmöglich diese streitanfällige Regelung überdenken und das Risiko des Scheiterns der Sitzungstechnik der Sphäre der Abgeordneten zuordnen,

die von dem Angebot der digitalen Zuschaltung Gebrauch machen. Siehe dazu auch die einfach gehaltene Regelung in § 34 Abs. 1 a S. 12 BbgKVerf: „Treten vor oder während der Sitzung technische Störungen auf, die eine Teilnahme oder weitere Teilnahme von per Video teilnehmenden Gemeindevertretern an der Sitzung über einen angemessenen Zeitraum hinaus verhindern, ist dies als entschuldigtes Fernbleiben zu werten."

Besondere Pflichten bei nichtöffentlichen Sitzungen

Soweit die Hauptsatzung auch die Zuschaltung per Videokonferenztechnik an nichtöffentlichen Sitzungen zulässt, legt § 64 Abs. 6 Satz 1 NKomVG den Abgeordneten die Pflicht auf dafür Sorge zu tragen, dass bei ihnen keine weiteren Personen die Sitzung verfolgen können. Ausweislich der Gesetzesbegründung (Drs. 18/10594 S. 5) hat die oder der Abgeordnete technisch und organisatorisch sicherzustellen, dass die Nichtöffentlichkeit in ihrem oder seinem Umfeld gewahrt und insbesondere keine weiteren Personen die Sitzung verfolgen können. Das verwendete Endgerät ist gegen Einsicht und Zugriff durch Dritte zu schützen und so zu verwenden, dass die Beratung von unbefugten Personen auch nicht akustisch mitverfolgt werden kann. Den Kommunen empfiehlt die Gesetzesbegründung, hierüber gegebenenfalls gesondert zu unterrichten und zu belehren. Ein vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verstoß gegen die Verpflichtung gemäß Absatz 6 Satz 1 stellt eine Ordnungswidrigkeit dar (Absatz 6 Satz 2).

Entsprechende Anwendung für Sitzungen des Hauptausschusses und der Fachausschüsse der Vertretung und für Ortsräte und Stadtbezirksräte

Nach § 64 Abs. 8 gelten die Regelungen über die Durchführung von Hybridsitzungen für Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse entsprechend, soweit in der Hauptsatzung nichts anderes bestimmt ist. Mit Blick auf den weiten Ermessenspielraum, den das Gesetz den Kommunen in § 64 Abs. 3 Satz 2 NKomVG zugesteht, erscheint es auch rechtlich zulässig, die Durchführung von Hybridsitzungen ausschließlich auf diese Gremien zu beschränken.

Die Vorschrift regelt nicht explizit, dass die Bestimmungen auch auf Sitzungen der Orts- oder Stadtbezirksräte anwendbar sind. Dies ist auch nicht erforderlich, weil § 91 Abs. 5 NKomVG für das Verfahren in den Orts- oder Stadtbezirksräten die Vorschriften für den Rat für entsprechend anwendbar erklärt. Zudem gelten nach § 91 Abs. 4 Satz 1 NKomVG für die Mitglieder die Vorschriften über Abgeordnete entsprechend. Soweit eine Stadt oder Gemeinde von den in § 64 Abs. 3 bis 8 enthaltenen Optionen Gebrauch macht, erscheint jedoch eine klarstellende Regelung in der Hauptsatzung angezeigt.

Fazit

Mit der Einführung von Hybridsitzungen in das NKomVG wird ein Systemwechsel vollzogen und juristisches Neuland betreten. In Anbetracht der hier aufgezeigten und aus der Beratungspraxis stammenden rechtlichen Fragestellungen sollte der in § 64 Abs. 9 NKomVG genannte Zeitpunkt für eine Evaluierung der neuen Regelungen nicht ausgeschöpft werden, sondern es sollten die gebotenen gesetzlichen Klarstellungen und Änderungen schon bei nächster Gelegenheit umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Zuordnung der Verantwortungssphäre im Falle des Scheiterns der Sitzungstechnik.
(Oliver Kamlage)

Rathaus & Recht Nr. 3/2022

ANHANG

Arbeitshilfe zu § 64 Abs. 3 bis 9 NKomVG (Stand: 18.05.2022)

§ 14 a[1]

Teilnahme an Sitzungen durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik

(1) Abgeordnete, ausgenommen die oder der Vorsitzende der Vertretung, können an Sitzungen der Vertretung durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen.

Alternativ: Abgeordnete, ausgenommen die oder der Vorsitzende der Vertretung, können an Sitzungen der Vertretung durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen, soweit sie aus folgenden Gründen an der Teilnahmen an der Präsenzsitzung verhindert sind oder diese Gründe die Teilnahme an der Präsenzsitzung wesentlich erschweren:

- *Krankheit oder körperliche Beeinträchtigungen*
- *Wahrnehmung familiärer Aufgaben (insbesondere Betreuung eines Kindes, Pflege von Angehörigen) oder*
- *ausbildungs-, berufs- und urlaubsbedingte Abwesenheiten*
- *…*

Die Teilnahme an Sitzungen durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik ist der Verwaltung bis … anzuzeigen.[2]

(2) *Optional*: *Abs. 1 gilt nicht für nichtöffentliche Sitzungen der Vertretung.*[3]

(3) Sind auf der Tagesordnung Wahlen im Sinne des § 67 NKomVG oder geheime Abstimmungen nach § 66 Abs. 2 NKomVG vorgesehen, so ist eine Teilnahme durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik unzulässig.[4]

---

[1] Für den Beschluss ist abweichend von § 12 Abs. 2 eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Vertretung erforderlich, siehe § 64 Abs. 3 Satz 4 NKomVG.
[2] Diese Regelung hat eine reine Ordnungsfunktion und soll die Vorbereitung der Sitzung erleichtern.
[3] Die Teilnahme kann auf öffentliche Sitzungen beschränkt werden (§ 64 Abs. 3 Satz 2 NKomVG).
[4] Hintergrund dieses Vorschlages ist die Regelung des § 64 Abs. 3 Satz 6 NKomVG. Der Ausschluss der Zuschaltung per Videokonferenztechnik soll die Wahl bzw. die Beschlussfassung in der nächsten Sitzung sichern.

(4) Anhörungen nach § 62 Abs. 2 NKomVG können durch Zuschaltung der anzuhörenden Person per Videokonferenztechnik durchgeführt werden.[5]

(5) *Optional*: *Die Absätze 1 bis 4 gelten nicht für die Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse.*[6]

[5] Die Zuschaltung der Anzuhörenden betrifft nur die sog. spontane Anhörung nach § 62 Abs. 2 NKomVG und nicht die Einwohnerfragestunde nach § 62 Abs. 1 NKomVG.

[6] Abgeordnete können an öffentlichen Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse ebenfalls hybrid teilnehmen, soweit in der Hauptsatzung nichts anderes bestimmt ist (§ 64 Abs. 8 NKomVG). Ist in diesen Gremien eine Teilnahme durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik nicht gewollt, so ist diese Regelung in die Hauptsatzung aufzunehmen.