

**Gesetzentwurf**

Hannover, den 19.01.2022

Fraktion der SPD  
Fraktion der CDU

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz****zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes**

## Artikel 1

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2021 (Nds. GVBl. S. 830), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 64 werden die folgenden Absätze 3 bis 9 angefügt:

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

(4) <sup>1</sup>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. <sup>2</sup>In öffentlichen Sitzungen müssen die durch die Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmenden Mitglieder auch für die im Sitzungsraum anwesende Öffentlichkeit in Bild und Ton wahrnehmbar sein. <sup>3</sup>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 unberührt.

(5) <sup>1</sup>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 abubrechen. <sup>2</sup>Sonstige Störungen der Zuschaltung sind unbeachtlich; sie haben insbesondere keine Auswirkung auf die Wirksamkeit eines ohne das betroffene Mitglied gefassten Beschlusses.

(6) <sup>1</sup>Lässt die Hauptsatzung die Teilnahme per Videokonferenztechnik auch an nichtöffentlichen Sitzungen zu, haben die per Videokonferenztechnik zugeschalteten Mitglieder sicherzustellen, dass bei ihnen keine weiteren Personen die Sitzung verfolgen können. <sup>2</sup>§ 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.“

2. Dem § 111 Abs. 6 wird der folgende Satz 2 angefügt:

„<sup>2</sup> Einmalige und wiederkehrende Straßenausbaubeiträge zählen nicht zu den anderen Finanzierungsmöglichkeiten.“

#### Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

---

#### Begründung

##### **A. Allgemeiner Teil**

- I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzentwurfs

Neben der dauerhaften Verankerung der Option, die kommunalen Vertretungen in Form von Hybridsitzungen durchzuführen, um die Vereinbarkeit von kommunalem Mandat, Familie und Beruf besser vereinbaren zu können, sieht der Gesetzentwurf eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und die Erweiterung des Entscheidungsspielraums bei der Finanzierung des kommunalen Straßenausbaus vor.

- II. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum, die Landesentwicklung, die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Familien und auf Menschen mit Behinderungen

Die künftige Ortsungebundenheit von Sitzungen kommunaler Vertretungen und Gremien erhöht die Teilnahmemöglichkeiten insbesondere von Frauen und verbessert die Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen.

- III. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Kosten und Mindereinnahmen für den Landeshaushalt sind nicht absehbar. Kosten und Mindereinnahmen für die kommunalen Haushalte, die diese zusätzlich belasten würden, sind nicht absehbar.

## B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 64):

Die Änderung eröffnet den niedersächsischen Kommunen die Möglichkeit, die Teilnahme der Mitglieder der Vertretung an den Sitzungen der Vertretung und gegebenenfalls weiterer kommunaler Gremien per Videokonferenztechnik unter Beibehaltung sämtlicher mitgliedschaftlichen Rechte zuzulassen. Angesichts der Erfahrungen der aufgrund der Regelung des § 182 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 NKomVG seit Sommer 2020 durchgeführten hybriden Gremiensitzungen in zahlreichen niedersächsischen Kommunen soll mit der Ergänzung des § 64 NKomVG die Möglichkeit der Teilnahme an Gremiensitzungen ohne körperliche Anwesenheit im Sitzungsraum auch jenseits von Pandemielagen dauerhaft in der Kommunalverfassung verankert werden. Zukünftig kann jede einzelne Kommune entscheiden, ob durch entsprechende Regelungen in der eigenen Hauptsatzung die Option einer audiovisuellen Zuschaltung der Mitglieder zu den Sitzungen bestehen soll oder nicht. Die Ermächtigung soll den Kommunen mehr Handlungsspielräume verschaffen, um insbesondere die Vereinbarkeit eines kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern, und setzt dafür einen gesetzlichen Mindeststrahmen.

Mit der Ermöglichung von hybriden Sitzungen kann damit vor Ort eine Teilnahmeoption eröffnet werden, die es im Hinblick auf die fortschreibende Digitalisierung ermöglicht, unterschiedliche Lebenssituationen besser mit dem kommunalen Abgeordnetenmandat in Einklang zu bringen. Besonders Eltern mit kleinen Kindern, Menschen mit körperlichen Einschränkungen und pflegenden Angehörigen wird die Wahrnehmung ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit in den kommunalen Gremien dadurch erheblich erleichtert. Darüber hinaus kann die Sitzungsteilnahme per Videokonferenz auch ein Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Beruf, Ausbildung und Studium mit dem Ehrenamt sein.

Die Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement verbessern“ hat in ihrem Zwischenbericht am 16.04.2021 u. a. den Vorschlag zu einer dauerhaften Verankerung einer Norm zur Durchführung von Sitzungen und Abstimmungen per Videokonferenz, beziehungsweise als hybride Sitzungen (Videokonferenz und Präsenz), einstimmig quotiert.

Im Einzelnen gilt Folgendes:

Absatz 3 Satz 1 eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, eine Zuschaltung von Mitgliedern mittels Ton-Bild-Übertragung zuzulassen. Dazu ist eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung (§ 12) erforderlich. Da die Entscheidung, hybride bzw. digitale Sitzungen auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 182 und damit unabhängig von Pandemielagen zuzulassen, weitreichende Änderungen der bisherigen Entscheidungsabläufe bedeutet, muss der entsprechende Hauptsatzungsbeschluss mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Vertretung gefasst werden (Absatz 3 Satz 2). Dieses Quorum stellt vor Ort eine breit verankerte Einigkeit der Abgeordneten über die Ermöglichung dieser besonderen Form der Sitzungsdurchführung und -teilnahme sicher. Ob von der Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Hauptsatzungsregelung Gebrauch gemacht wird, obliegt der Entscheidung der jeweiligen Kommune.

Absatz 3 Satz 1 ermächtigt die Kommunen innerhalb des gesetzlichen Mindestrahmens, differenzierte Regelungen in der Hauptsatzung zu treffen. Die „soweit“-Formulierung in Satz 1 verdeutlicht, dass die Kommunen bei der Zulassung von Hybridsitzungen einen großen Ermessensspielraum haben. So ist es im Sinne des Satzes 4 z. B. zulässig, 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.

Im Übrigen kann die Zulässigkeit einer Online-Teilnahme von weiteren personenbezogenen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. So kann in der Hauptsatzung festgelegt werden, dass Mitglieder nur dann berechtigt sind, sich audiovisuell zuzuschalten, wenn sie aus bestimmten Gründen tatsächlich an einer Teilnahme im Sitzungssaal verhindert sind. Es steht der Kommune insoweit frei, die Teilnahme per Videokonferenztechnik einschränkend vom Hinzutreten besonderer Umstände abhängig zu machen. Denkbar ist insoweit die Verankerung bestimmter zur Online-Teilnahme berechtigender Gründe, die eine Teilnahme an der Präsenzsitzung verhindern oder je-

denfalls erschweren, z. B. Krankheit, familiäre Aufgaben oder berufs- und urlaubsbedingte Abwesenheiten. Vorbehaltlich einer solchen speziellen Regelung nach Satz 4 sind keine spezifischen Gründe für die audiovisuelle Teilnahme erforderlich.

Absatz 3 Satz 6 stellt klar, dass die Durchführung von geheimen Wahlen im Sinne von § 67 Satz 2 nicht zulässig ist. Grund für dieses Verbot ist, dass eine rechtssichere geheime Stimmabgabe auf audiovisuellem Wege nicht möglich ist. Satz 6 regelt darüber hinaus, dass die Zuschaltung nicht für Beratungsgegenstände eröffnet ist, die einer besonderen Geheimhaltung unterliegen. Das Verbot soll das besondere Geheimhaltungsinteresse absichern, das im Rahmen einer Online-Teilnahme nicht immer hinreichend zu gewährleisten ist.

Wie die Kommune die Zuschaltung der Mitglieder organisiert, entscheidet sie im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich selbst. Absatz 4 formuliert insoweit ausdrücklich nur die Mindestvoraussetzungen für die optische und akustische Wahrnehmbarkeit der an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder. Diese muss untereinander unabhängig von körperlicher oder virtueller Anwesenheit (Satz 2) sowie bei öffentlichen Sitzungen auch für die Zuhörerinnen und Zuhörer im Saal (Satz 3) gegeben sein. Die Regelung soll sicherstellen, dass kommunikative Beiträge, das Abstimmungsverhalten der Mitglieder sowie die mit dem Wesen von Sitzungen verbundene unmittelbare Interaktion, die Reaktionen und der gegenseitige Diskurs der Gremienmitglieder für die Mitglieder und die Öffentlichkeit wahrnehmbar sind. Grundvoraussetzung sind insoweit 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). Diese ist gegebenenfalls von der Kommune zu beschaffen, während es der Verantwortung der Mitglieder überlassen werden kann, geeignete Endgeräte zu beschaffen und sicherzustellen, dass am Ort der Online-Teilnahme eine hinreichend leistungsfähige und stabile Internetverbindung verfügbar ist.

Absatz 4 Satz 3 stellt klar, dass für die Übertragung von Bild und Ton der Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer keine Einwilligung erforderlich ist, wenn die Vertretung eine Zuschaltmöglichkeit durch den erforderlichen Hauptsatzungsbeschluss zugelassen hat. Hieran sind dann alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer gebunden. Das gilt für die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung und weitere Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Die Regelung ist erforderlich, weil die fehlende Einwilligung andernfalls die Durchführung einer Hybridsitzung unmöglich machen würde. Ob die Kommune eine Sitzung zusätzlich zur Saalöffentlichkeit im Internet als Livestream überträgt, ist grundsätzlich ihr überlassen und - wie bereits nach bisheriger Rechtslage - gegebenenfalls in der Hauptsatzung gemäß § 64 Absatz 2 zu bestimmen. 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.

Da bei audiovisuellen Zuschaltungen vielfältige Störungen auftreten können, enthält Absatz 5 eine Abgrenzung der Verantwortungssphären von Kommune und durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik an Sitzungen teilnehmenden Gremienmitgliedern. Da Störungen, die eine Sitzungsteilnahme erschweren oder unmöglich machen, auch die Mitgliedschaftsrechte der Mitglieder berühren können, ist eine entsprechende gesetzliche Regelung geboten. Nach Satz 1 muss die Kommune in ihrem Verantwortungsbereich die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße virtuelle Sitzungsteilnahme sicherstellen. Dazu ist es erforderlich, dass insbesondere die Videokonferenz-Software und die für die Übertragung notwendige technische Ausstattung im Sitzungsraum funktionieren. Fällt eine Funktionsstörung in den Verantwortungsbereich der Kommune, hat das regelmäßig zur Folge, dass das Gremium nicht beschlussfähig ist, da teilnahmewillige Mitglieder aus einem der Kommune zuzurechnenden Grund an der Teilnahme gehindert sind. Technische Störungen im Bereich der persönlichen Ausstattung der nicht in Präsenz anwesenden Mitglieder, unzureichende Fertigkeiten der Mitglieder bei der Bedienung der von ihnen für die Sitzungsteilnahme eingesetzten Endgeräte und allgemeine Netzstörungen, die eine ordnungsgemäße Sitzungsteilnahme verhindern, fallen hingegen in den Verantwortungsbereich des jeweiligen Mitglieds und gehen zu seinen Lasten. Das erscheint angesichts der Tatsache, dass es ihm freigestellt ist, ob es in Präsenz oder per Videotechnik an der Sitzung teilnimmt, gerechtfertigt. Absatz 5 Satz 2 stellt insoweit klar, dass

ein Beschluss wirksam ist, wenn die Zuschaltung aus Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich der Kommune liegen, nicht zustande gekommen ist oder unterbrochen wurde.

Absatz 6 Satz 1 verdeutlicht, dass auch für nichtöffentliche Sitzungen gemäß § 64 Abs.1 eine Zuschaltung von Mitgliedern mittels Ton-Bild-Übertragung grundsätzlich zulässig ist. Insoweit ist das jeweilige Mitglied im Rahmen seiner Verschwiegenheitspflicht verantwortlich dafür, dass die Übertragung in seinem Verantwortungsbereich nur von ihm selbst wahrgenommen werden kann. Dazu hat es technisch und organisatorisch sicherzustellen, dass die Nichtöffentlichkeit in seinem Umfeld gewahrt und insbesondere keine weiteren Personen die Sitzung verfolgen können. Dementsprechend ist das für die Online-Teilnahme verwendete Endgerät vom Mitglied gegen Einsicht und Zugriff durch Dritte, z. B. Familienangehörige oder Gäste, zu schützen und so zu verwenden, dass die Beratung von unbefugten Personen auch nicht akustisch mitverfolgt werden kann. Es dürfte sich empfehlen, dass die Kommunen die Gremienmitglieder hierüber gegebenenfalls gesondert unterrichten und belehren. Ein vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verstoß gegen die Verpflichtung gemäß Absatz 6 Satz 1 stellt eine Ordnungswidrigkeit dar (Absatz 6 Satz 2).

Die in Absatz 7 vorgesehene Option, auch für Anhörungen die Zuschaltung per Videokonferenztechnik im Wege einer entsprechenden Hauptsatzungsregelung vorzusehen, kann insbesondere die Hinzuziehung auswärtiger Sachverständiger erheblich erleichtern. Durch Halbsatz 2 wird klar gestellt, dass auch für den Beschluss über die Hauptsatzung, mit dem Anhörungen hybrid zugelassen werden sollen, eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder erforderlich ist.

Absatz 8 bestimmt, dass die Regelungen für Hybridsitzungen der Vertretung auch auf Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse übertragbar sind. Ohne eine ausdrückliche Regelung in der Hauptsatzung, die das ausschließt, gelten die der Vertretung eröffneten Möglichkeiten zur Durchführung von Hybridsitzungen auch für die Sitzungen dieser Gremien.

Absatz 9 enthält eine Evaluierungsklausel, mit der die Landesregierung verpflichtet wird, die Erfahrungen mit den Regelungen der Absätze 3 bis 8 bis zum 31. Dezember 2025 zusammenzufassen und den Landtag hierüber zu unterrichten. Eine Evaluierung erscheint geboten, da mit den Absätzen 3 bis 8 tiefgreifende Neuerungen in die Kommunalverfassung eingefügt werden. Die dauerhafte Verankerung der Zulässigkeit von Hybridsitzungen auch außerhalb von Pandemielagen stellt zweifellos einen Systemwechsel dar, weil die Mitglieder kommunaler Gremien nicht mehr nur ausschließlich an einem gemeinsamen Sitzungsort in einer Präsenzsitzung zusammentreten und Entscheidungen treffen können. Die Evaluierungsverpflichtung soll der Prüfung dienen, ob die entsprechenden Regelungen erforderlich sind und sich in der kommunalen Praxis bewährt haben. Die im Rahmen der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse können gegebenenfalls dafür genutzt werden, die Rechtslage an die gewonnenen Erfahrungen aus der kommunalen Praxis anzupassen. Der gewählte Zeitraum von vier Jahren erscheint angemessen, um Hybridsitzungen kommunaler Gremien ausreichend zu erproben und eine kritische Bestandsaufnahme vornehmen zu können.

Zu Nummer 2 (§ 111):

Nach dem Beschluss des OVG Lüneburg vom 22. Juli 2020 dürfen wegfallende Einnahmen aufgrund der Aufhebung von Straßenausbaubeitragssatzungen nicht durch die Aufnahme höherer Kredite ausgeglichen werden, denn gem. § 111 Abs. 6 dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist. Die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen stellt jedoch eine andere Finanzierungsmöglichkeit dar. Diese Rechtsprechung steht im Widerspruch zu § 111 Abs. 5 Satz 3, wonach es den Kommunen grundsätzlich freigestellt ist, ob sie Straßenausbaubeiträge erheben. Das Entscheidungsprivileg der Kommunen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sollte umfassend gelten.

Mit der Ergänzung des § 111 Abs. 6 wird die absolute Nachrangigkeit von Krediten gegenüber Straßenausbaubeiträgen beseitigt. Es soll den Kommunen künftig möglich sein, Kredite zur Finanzierung ihrer Straßenausbaumaßnahmen zu beantragen, ohne zwingend auf die vorherige Erhebung von Straßenausbaubeiträgen angewiesen zu sein. Damit ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und die Erweiterung des Entscheidungsspielraums der Kommunen bei der Finanzierung des Straßenausbaus beabsichtigt.

Die Regelung des § 120 bleibt allerdings unberührt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Für die Fraktion der SPD

Johanne Modder

Vorsitzende

Für die Fraktion der CDU

Jens Nacke

Parlamentarischer Geschäftsführer