

Unterrichtung

Hannover, den 09.01.2026

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

**Evaluation der Vorschriften über die Durchführung hybrider Sitzungen in kommunalen Gremien;
Unterrichtung des Landtages gemäß § 64 Abs. 9 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG)**

siehe **Anlage**



Frau Präsidentin
des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
31.11-10005/064 (3)Hannover
09.12.2025

**Evaluation der Vorschriften über die Durchführung hybrider Sitzungen in kommunalen Gremien;
Unterrichtung des Landtages gemäß § 64 Abs. 9 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG)**

Anlage: Evaluationsbericht der Landesregierung über die Erfahrungen mit den Regelungen zur Möglichkeit der Durchführung hybrider Sitzungen kommunaler Gremien aufgrund der rechtlichen Vorgaben aus § 64 Abs. 3 bis 8 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 64 Abs. 9 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) berichtet die Landesregierung dem Landtag bis zum 31. Dezember 2025 über die Erfahrungen mit den Regelungen der Absätze 3 bis 8.

Anliegend erhalten Sie den Evaluationsbericht der Landesregierung über die Erfahrungen mit den Regelungen zur Möglichkeit der Durchführung hybrider Sitzungen kommunaler Gremien aufgrund der rechtlichen Vorgaben aus § 64 Abs. 3 bis 8 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrage
gez.
Ingo Marek

Informationen zum Datenschutz finden Sie auf www.mi.niedersachsen.de unter „Service“. Auf Wunsch senden wir Ihnen die Informationen zu.

Evaluationsbericht

der Landesregierung über die Erfahrungen mit den Regelungen zur Möglichkeit der Durchführung hybrider Sitzungen kommunaler Gremien aufgrund der rechtlichen Vorgaben aus § 64 Abs. 3 bis 8 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

Inhalt

1. Rechtlicher Rahmen	3
2. Umsetzung des Berichtsauftrags	5
3. Auswertung des Fragebogens	6
a) Regelungen der Vertretung in den Kommunen	7
aa) rechtliche Ausgestaltung	7
bb) Erfahrungen/Stimmungsbild	8
b) Technische Ausstattung.....	11
c) Erfahrungen Kommunalaufsichtsbehörden	12
d) Zufriedenheitsbewertung	13
4. Fazit	13
5. Veränderungsoptionen	15
a) konkrete Fragen	15
b) Vorschläge aus Reihen der Anwenderkreise	16
aa) Kommunen.....	16
bb) Vorsitz der Vertretung	20
cc) Abgeordnete.....	21
dd) Kommunalaufsichtsbehörden	23
c) Fazit.....	23

1. Rechtlicher Rahmen

Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 23.03.2022 (Nds. GVBl. S. 191) wurde den niedersächsischen Kommunen mit der Erweiterung des § 64 um die Absätze 3 bis 9 die Möglichkeit eröffnet, die Teilnahme von Abgeordneten an Sitzungen der kommunalen Gremien per Videokonferenztechnik auch außerhalb epidemischer Lagen durchzuführen. Die Möglichkeiten der fortschreitenden Digitalisierung sollten von den kommunalen Gremien fortan dafür genutzt werden können, unterschiedliche Lebenssituationen besser mit dem kommunalen Abgeordnetenmandat in Einklang zu bringen.

§ 64 Absatz 3 Satz 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, eine Zuschaltung von Mitgliedern der Vertretung mittels Ton-Bild-Übertragung zuzulassen. Dazu ist eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung erforderlich. Da die Entscheidung, hybride Sitzungen auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 182 NKomVG 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. Dieses Quorum soll vor Ort eine breit verankerte Einigkeit der Abgeordneten über die Ermöglichung dieser besonderen Form der Sitzungsdurchführung und -teilnahme sicherstellen. Ob von der Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Hauptsatzungsregelung Gebrauch gemacht wird, obliegt der Entscheidung der jeweiligen Kommune. Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 21.06.2023 (Nds. GVBl., S. 111) ist eine in der Praxis aufgetretene Zweifelsfrage klargestellt worden, dass der der Vertretung eingeräumte große Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Hauptsatzungsregelung¹ auch umfassen kann, die Hauptverwaltungsbeamten oder den Hauptverwaltungsbeamten (HVB) zu ermächtigen, im Benehmen mit der oder dem Vorsitzenden der Vertretung in der Ladung zuzulassen, den Abgeordneten die Teilnahme durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik zu ermöglichen. Alternativ kann die Vertretung auch die oder der Vorsitzende der Vertretung ermächtigen, nach Herstellung des Benehmens mit der oder dem HVB von der oder dem HVB zu verlangen, die Möglichkeit der Teilnahme der Abgeordneten durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik in der Ladung zuzulassen.

Die Norm des § 64 Absatz 3 Satz 1 NKomVG ermächtigt die Kommunen darüber hinaus innerhalb des gesetzlichen Mindestrahmens, differenzierte Regelungen in der Hauptsatzung zu treffen. 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 Zuschaltungsmöglichkeit 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 jedenfalls 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.

Wie die Kommune die Zuschaltung der Mitglieder organisiert, entscheidet sie im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich selbst. § 64 Absatz 4 NKomVG formuliert insoweit

¹ vgl. LT-Drs. 18/10594, S. 3

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 sowie bei öffentlichen Sitzungen auch für die Zuhörerinnen und Zuhörer im Saal 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.

Da bei audiovisuellen Zuschaltungen vielfältige Störungen auftreten können, enthält § 64 Absatz 5 NKomVG 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 Mitgliedsrechte der Mitglieder berühren können, wurde eine entsprechende gesetzliche Regelung für geboten gehalten. Die Kommune muss in ihrem Verantwortungsbereich die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße virtuelle Sitzungsteilnahme sicherstellen. Fällt bspw. eine Funktionsstörung der Videokonferenz-Software oder der für die Übertragung notwendigen technischen Ausstattung im Sitzungsraum 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. Vor diesem Hintergrund ist ein Beschluss wirksam ist, wenn die Zuschaltung aus Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich der Kommune liegen, nicht zustande gekommen ist oder unterbrochen wurde.

Eine Zuschaltung von Mitgliedern mittels Ton-Bild-Übertragung ist gemäß § 64 Absatz 6 NKomVG grundsätzlich auch für nichtöffentliche Sitzungen zulässig. Insoweit ist das jeweilige Mitglied im Rahmen seiner Verschwiegenheitspflicht dafür verantwortlich, dass die Übertragung nur von ihm selbst wahrgenommen werden kann.

§ 64 Absatz 8 NKomVG 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 damit auch für die Sitzungen dieser Gremien.

Neben diesen konkreten Modalitäten für die Durchführung hybrider Sitzungen enthält § 64 Abs. 9 NKomVG eine Evaluierungsklausel, mit der die Landesregierung verpflichtet wird, die Erfahrungen mit den Regelungen der Absätze 3 bis 8 bis zum 31.12.2025 zusammenzufassen und den Landtag hierüber zu unterrichten. Eine Evaluierung erschien dem Gesetzgeber geboten, da mit den Absätzen 3 bis 8 des § 64 NKomVG tiefgreifende Neuerungen im Hinblick auf die Sitzungsdurchführung in die Kommunalverfassung eingefügt wurden. Die dauerhafte Verankerung der Zulässigkeit von Hybridsitzungen auch außerhalb von Pandemielagen stellte zweifellos einen Systemwechsel dar, weil die Mitglieder kommunaler Gremien nicht mehr nur ausschließlich an einem gemeinsamen Sitzungsort in einer Präsenzsitzung zusammenetreten und Entscheidungen treffen können. Die Evaluierungsverpflichtung soll daher der Prüfung dienen, ob die entsprechenden Regelungen tatsächlich erforderlich sind und sich in der kommunalen Praxis bewährt haben.² Die im Rahmen der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse können gegebenenfalls dafür genutzt werden, die Rechtslage an die gewonnenen Erfahrungen aus der kommunalen Praxis anzupassen. Mit dem vorliegenden Bericht wird diesem Evaluierungsauftrag entsprochen.

² vgl. LT-Drs. 18/10594, S. 5

2. Umsetzung des Berichtsauftrags

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung (MI) hat evaluiert, ob und in welchem Umfang die Kommunen die gesetzlichen Ermächtigungen genutzt haben, welche Erfahrungen mit hybriden Sitzungsformen gemacht wurden und ob sich ein gesetzlicher Änderungsbedarf ergeben hat. Um ein möglichst vollständiges Bild zu erhalten, wurde ein breiter Kreis von Anwendern dieser Vorschrift in die Evaluation einbezogen. Dieser Anwenderkreis umfasste:

a) Kommunen:

Die Kommunen sind einerseits an der Ausgestaltung der vor Ort von der Vertretung getroffenen Regelungen beteiligt. Sie müssen die Videokonferenz-Software und die notwendige technische Ausstattung (Mikrofon am Rednerpult, eine oder mehrere Kameras, um Redner oder anwesende Personen im Raum aufzuzeichnen, Lautsprecher zur Audio-Übertragung, Mikrofone, Leinwand oder Whiteboard mit der Möglichkeit zur Bildschirmübertragung) beschaffen und deren Funktion sicherstellen. Sie betreuen die Abläufe hybrider Sitzungen und haben insoweit umfassende Einblicke und können über Erfahrungen berichten.

b) Vorsitzende der Vertretung:

Die Vorsitzenden der Vertretung leiten gemäß § 63 Absatz 1 NKomVG die Verhandlungen, öffnen und schließen die Sitzungen, sorgen für die Aufrechterhaltung der Ordnung und üben das Hausrecht aus. Für die Evaluation ist es wichtig, ihre Erfahrungen, aber auch Probleme, die bei der Leitung von hybriden Sitzungen entstanden sein können, einzubeziehen.

c) sonstige Abgeordnete:

Die Möglichkeit der hybriden Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien richten sich in erster Linie an die kommunalen Abgeordneten, denn erklärt Ziel der Regelung war es, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Mandat sowie von Familie und Mandat zu fördern. Dieser Blickwinkel ist bei der Evaluation ebenso maßgeblich, wie auch die gemachten Erfahrungen in Bezug auf die Diskussionsqualität und die Interaktion mit anderen Abgeordneten.

d) Kommunalaufsichtsbehörden:

Auch die Kommunalaufsichtsbehörden können aufgrund ihrer im Rahmen ihrer kommunalaufsichtlichen Beratung und ihres sonstigen Tätigwerden erhaltenen Einblicke aussagekräftige Erfahrungen über die Durchführung hybrider Sitzungen geben.

Als Mittel der Evaluation hat sich das MI für einen Fragebogen entschieden, um mit gezielten Fragen eine gewisse Steuerung der Abfrage und Antworten erreichen zu können. Als weitere Vorteile wurden eine Standardisierung durch gleiche Fragen und Antwortmöglichkeiten, eine Messbarkeit der Antwort durch eine Quantifizierung, eine bessere statistische Auswertung der erhobenen Daten und eine direkte Vergleichbarkeit der erhobenen Daten von verschiedenen Adressaten des Fragebogens gesehen. Die Beantwortung des Fragebogens wurde mittels eines webbasierten Tools durchgeführt. Ein solches Vorgehen ersparte Zeit und Aufwand bei den Ausfüllenden und auch bei der Auswertung. Zudem wird das Fehlerpotential deutlich minimiert und die Ergebnisse ließen sich vielseitiger clustern.

Der für die Durchführung der Evaluation entwickelte Online-Fragebogen wurde speziell auf die o.g. vier unterschiedlichen Anwenderkreise zugeschnitten. Ausgehend von der Beantwortung der ersten Frage nach der Funktion der Teilnahme an der Evaluation wurde die teilnehmende

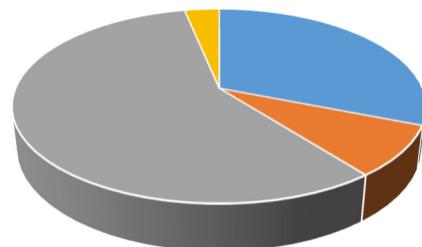
Person auf einen für sie maßgeblichen Fragenkatalog geleitet. Auch innerhalb des jeweiligen Fragebogens wurde den Teilnehmenden z.T. in Abhängigkeit ihres Antwortverhalten gezielte weitere Fragen gestellt.

Der Link zum Online-Fragebogen wurde per E-Mail am 28.04.2025 an die der Kommunalaufsicht des MI unterstehenden Landkreise, kreisfreie Städte, die Region Hannover, die Landeshauptstadt Hannover sowie die Stadt Göttingen versandt mit der Bitte um Teilnahme an der Evaluation als Kommune. Die Landkreise und die Region Hannover wurden gebeten, an dieser Evaluation zusätzlich in ihrer Funktion als Kommunalaufsichtsbehörde teilzunehmen. Die Landkreise und die Region Hannover wurden ferner gebeten, diese E-Mail mit dem Link an ihre kreis- bzw. regionsangehörigen Gemeinden weiterzuleiten, damit auch ihnen die Gelegenheit zur Teilnahme an der Evaluation als Kommune gegeben werden konnte. Alle Kommunen (Landkreise, Region Hannover, kreisfreie Städte, Landeshauptstadt Hannover, Stadt Göttingen und sonstige kreis- oder regionsangehörigen Gemeinden) wurden zudem gebeten, diese E-Mail mit dem Link an ihren Vorsitz der Vertretung und die übrigen Abgeordneten weiterzuleiten, damit auch ihnen in dieser Funktion die Gelegenheit zur Teilnahme an der Evaluation ermöglicht werden konnte. Die Online-Beantwortung des Fragebogens ist bis zum 08.06.2025 möglich gewesen. Der Evaluationszeitraum erstreckte sich damit vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschriften am 30.09.2022 bis zum 08.06.2025.

3. Auswertung des Fragebogens

Die Evaluation wurde von 651 Teilnehmenden durchgeführt. Von den vier unterschiedlichen Anwenderkreise haben teilgenommen:

- 202 Kommunen
- 55 Vorsitze der Vertretung
- 373 Abgeordnete der Vertretung
- 21 Kommunalaufsichtsbehörden



Ausgehend davon, dass es in Niedersachsen rund 1.000 Kommunen gibt, haben demnach ca. 20% der Kommunen an der Umfrage teilgenommen. Da die Umfrage anonym durchgeführt wurde, konnte eine Gewichtung der einzelnen Kommunen nicht vorgenommen werden.

Von den 202 Kommunen gaben 45 Teilnehmende an, dass in ihrer Kommune von der Ermächtigungsgrundlage zur Durchführung von hybriden Sitzungen gebraucht gemacht wurde. 157 Teilnehmende verneinten dies. Damit ist in rund 22,5% der teilnehmenden Kommunen die Durchführung von hybriden Sitzungen möglich.

Von den befragten Vorsitzenden gaben 60% an, dass in ihrer Kommune derzeit keine Zuschaltung von Abgeordneten per Videokonferenztechnik bei Sitzungen der Vertretung möglich ist. 40% bestätigten, dass eine solche Möglichkeit besteht.

Eine knappe Mehrheit der befragten Abgeordneten (51%) berichten, dass in ihrer Kommune keine Zuschaltung per Videokonferenztechnik bei Sitzungen der Vertretung möglich ist. 49 % bestätigen eine entsprechende Möglichkeit.

In den Kommunen, die keine Ermächtigungsgrundlage gemäß § 64 Abs. 3 Satz 1 NKomVG geschaffen haben, wurde dies überwiegend mit einer bisher fehlenden diesbezüglichen Erwähnung begründet (64%). In weiteren Fällen war die interne Diskussion noch nicht abgeschlossen (15%) oder wurde ohne Beschluss beendet (11%). In 10% der Kommunen scheiterte eine

Regelung am nicht erreichten erforderlichen Quorum. Als Hinderungsgründe wurden insbesondere inhaltliche und finanzielle Vorbehalte gegenüber hybriden Formaten benannt.

Von den an der Befragung teilnehmenden Abgeordneten gaben 18% an, die ihnen angebotene Zuschaltung per Videokonferenztechnik ganz überwiegend oder überwiegend zu nutzen. Die häufigsten Gründe für eine Zuschaltung sind hierbei die berufsbedingte Abwesenheit (34%), familiäre Aufgaben, z.B. Betreuung der Kinder oder sonstiger Angehöriger (27%) und die urlaubs- oder krankheitsbedingte Abwesenheit mit je 18%.

Demgegenüber berichteten 14% der teilnehmenden Abgeordneten, dass sie die Möglichkeit, sich per Videokonferenztechnik bei Sitzungen der Vertretung zuzuschalten, gar nicht und 68%, dass sie eine solche Möglichkeit selten nutzten, obwohl sie in ihrer Kommune grundsätzlich die Möglichkeit dazu hätten. Als Gründe nennen diese insgesamt 149 Abgeordneten vor allem zwischenmenschliche und kommunikative Hürden. 101 Abgeordnete kritisieren eine erschwerete Integration in das Gremium. 100 Abgeordnete bemängeln reduzierte Austauschmöglichkeiten. 80 Abgeordnete heben die verminderte Wahrnehmung von Mimik, Gestik und Körperhaltung hervor. Als weitere Gründe, weshalb die Zuschaltung nicht oder nur selten genutzt wird, geben 19 Abgeordnete eine aus ihrer Sicht mangelhafte Bild- und Tonqualität an. 16 Abgeordnete nannten eine unzureichende Darstellungsmöglichkeit nicht digitalisierter Unterlagen. Bei fünf Abgeordneten führten fehlende eigene technische Voraussetzungen zur Nichtnutzung. Letztlich erfüllten drei Abgeordneten nicht die von der Kommune gesetzten Voraussetzungen für eine Zuschaltung.

a) Regelungen der Vertretung in den Kommunen

aa) rechtliche Ausgestaltung

Der Gesetzgeber hat die Kommunen ermächtigt, innerhalb des gesetzlichen Mindestrahmens, differenzierte Regelungen in der Hauptsatzung zu treffen. Die überwiegende Mehrheit der teilnehmenden Kommunen gab an, dass die Vertretung selbst Regelungen zur hybriden Teilnahme durch die Hauptsatzung regelt (56%). In 40% der teilnehmenden Kommunen ist die Entscheidung gemäß § 64 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 NKomVG durch die Hauptsatzung auf die oder den HVB delegiert worden. Nur vereinzelt liegt die Entscheidungsgewalt allein beim Vorsitz der Vertretung, weil ihm die Entscheidung gemäß § 64 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 NKomVG durch die Hauptsatzung delegiert worden ist (4%).

Von der in § 64 Abs. 3 Satz 3 HS 1 NKomVG vorgesehenen Möglichkeit, die Teilnahme per Videokonferenztechnik auf bestimmte Sitzungen zu beschränken, wird nur vereinzelt Gebrauch gemacht. Lediglich 22% der befragten Kommunen haben entsprechende Beschränkungen vorgesehen. Soweit Beschränkungen bestehen, beziehen sie sich überwiegend auf nicht öffentliche Sitzungen (60%) sowie in weiteren Fällen auf Sitzungen mit bestimmten inhaltlichen Schwerpunkten (40%). Hinsichtlich des vollständigen Ausschlusses der Zuschaltung per Videokonferenz gaben 80% der teilnehmenden Kommunen an, dass dieser für Sitzungen mit spezifischen Inhalten vorgesehen sei. 20% der Kommunen benannten konstituierende Sitzungen als Ausschlussgrund. Die Zuständigkeit für die Entscheidung, ob eine Zuschaltung bei bestimmten Inhalten zulässig ist, liegt in der Mehrzahl der Fälle (75%) bei der Vertretung, die dies durch Hauptsatzung regelt. In 25% der Fälle wurde die Entscheidungsbefugnis an die oder den HVB im Rahmen der Delegation gemäß § 64 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 NKomVG übertragen.

Bezüglich der Anwendung der Regelungen auf Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse gemäß § 64 Abs. 8 NKomVG gaben 67% der Kommunen an, dass die entsprechenden Vorschriften auch auf beide Gremien Anwendung finden. 27% der Kommunen haben in ihrer Hauptsatzung geregelt, dass die Vorschriften nur für die Ausschüsse, nicht aber für den Hauptausschuss gelten. 7% beschränken die Geltung der Regelungen umgekehrt ausschließlich auf den Hauptausschuss. Von der Möglichkeit nach § 64

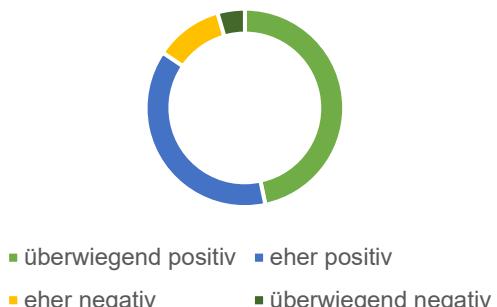
Abs. 7 NKomVG, Anhörungen durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik durchzuführen, sofern die Hauptsatzung dies vorsieht, gaben 58% der teilnehmenden Kommunen an, dass bislang keine entsprechende Regelung getroffen wurde. 40% haben bereits von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Teilnahme an Anhörungen per Videokonferenztechnik zu ermöglichen.

Gemäß § 64 Abs. 3 Satz 3 HS 2 NKomVG kann die Teilnahme an Sitzungen durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik auch von personenspezifischen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Von dieser Möglichkeit wird jedoch nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. 20% der befragten Kommunen machen von der Regelung Gebrauch, 80% ermöglichen die Teilnahme unabhängig von persönlichen Umständen. Sofern personenspezifische Voraussetzungen vorgesehen sind, liegen diese vorrangig in berufsbedingter Abwesenheit (26%), familiären Aufgaben wie der Betreuung von Kindern oder Angehörigen (26%), sowie aufgrund von Krankheit (26%). Weniger häufig kommt die Videokonferenzteilnahme wegen urlaubsbedingter Abwesenheit (18%) vor. In 56 % der Fälle erfolgt die Entscheidung durch die oder den HVB, während in 33% der Fälle die Vertretung die Entscheidung auf Grundlage einer Hauptsatzungsregelung trifft. Beim Vorsitz der Vertretung liegt die Entscheidung in 11% der Fälle.

Hinsichtlich des Umfangs des Einsatzes von Videokonferenztechnik in Sitzungen der Vertretung zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Entweder gibt es in den Kommunen sehr großzügige Regelungen, indem die Zuschaltung bei mehr als 90% der Sitzungen zugelassen wurde (42%) oder sehr restriktive Regelungen mit einer Zulassung von bis zu 10% der Sitzungen (38%).

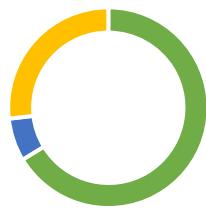
bb) Erfahrungen/Stimmungsbild

Erfahrungen in der Kommune



Regelungen gelten

- für Hauptausschuss und Ausschüsse
- nur für Hauptausschuss
- nur für Ausschüsse



Zufriedenheitssteigerung bei Abgeordneten



Die Erfahrungen mit der Durchführung hybrider Sitzungen fallen in den teilnehmenden Kommunen ganz überwiegend positiv aus. 47% von ihnen bewerten die Erfahrungen als überwiegend positiv, weitere 38% als eher positiv. Das gleiche positive Stimmungsbild zeichnete sich bei den teilnehmenden Abgeordneten ab. Bei 82% von ihnen steigert das Instrument der hybriden Sitzung die Zufriedenheit mit der Mandatsausübung.

Die Einschätzung, ob hybride Sitzungen im Vergleich zu Präsenzsitzungen gleiche Ergebnisse erzielen, teilen 75% der teilnehmenden Abgeordneten. Die Wahrnehmung der teilnehmenden Vorsitze der Vertretung war mit 55% Zustimmung in etwa ausgeglichen.

Für 92% der teilnehmenden Abgeordneten führt das Instrument der hybriden Sitzung aus ihrer Sicht zu einer besseren Vereinbarkeit von Mandat mit Familie und Beruf, nur 8 % verneinen dies.

Bei den teilnehmenden Vorsitzen der Vertretung gab es mit 91% zu 9% eine vergleichbare Quote. Die wenigen ablehnenden Rückmeldungen begründen hier ihre Haltung mit mangelnder Ergebnisqualität und einem erhöhten Korrekturaufwand.

Nach Einschätzung der teilnehmenden Vorsitze der Vertretung hat sich die Teilnahmequote der Abgeordneten in der Regel nicht wesentlich verändert. 77% berichten von einer gleichbleibenden Beteiligung, 14% stellen eine Zunahme, 9% eine Abnahme fest. Auch bei der Zuschauerzahl zeigen sich ähnliche Verhältnisse. 73% der teilnehmenden Vorsitze der Vertretung berichten von einer stabilen Zuschauerbeteiligung, jeweils 14% von einer Ab- bzw. Zunahme. Die Leitung hybrider Sitzungen wird von einer Mehrheit im Vergleich zur klassischen Präsenzsitzung als erschwert empfunden (59%). 41% sehen hingegen keine Veränderung.

Von den teilnehmenden Abgeordneten, in deren Kommunen eine Zuschaltung per Videokonferenztechnik zulässig ist, sind 60% mit der dort getroffenen Regelung zufrieden. Die ganz überwiegende Mehrheit sprach sich dafür aus, dass eine Zuschaltung in jeder Sitzung möglich sein sollte und dass die von der Kommune vorgegebenen persönlichen Voraussetzungen für eine Zuschaltung zu hoch sind. Etwas weniger ausgeprägt, aber dennoch mehrheitlich fanden die Abgeordneten, dass die technischen Voraussetzungen der Kommune für die Videokonferenztechnik unzureichend sind. Darüber hinaus wurde vereinzelt ein genereller Vorbehalt für hybride Sitzungen geltend gemacht.

Sowohl die Kommunen als auch die Abgeordneten wurden zu einem Stimmungsbild hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit der Durchführung hybrider Sitzungen anhand konkreter Aussagen befragt. Die nachstehende Grafik zeigt, dass die jeweils gemachten Erfahrungen größtenteils deckungsgleich sind.



Deutliche Zustimmung fand die Aussage, dass durch hybride Sitzungen eine erhöhte Flexibilität hinsichtlich der Sitzungsteilnahme erreicht werde. Gleichermaßen gilt für die Aussage, Mimik, Gestik und Körperhaltung der Teilnehmenden schwerer wahrzunehmen und für die geringeren persönlichen Austauschmöglichkeiten. Die Bild- und Tonqualität wurde hingegen überwiegend nicht als mangelhaft eingeschätzt, und auch die Darstellung nicht digitalisierter Unterlagen wurde nur vereinzelt als problematisch empfunden. Ein deutliches einheitliches Meinungsbild zeichnete sich ebenfalls in Wahrnehmung ab, dass die Gremien durch eine Zuschaltmöglichkeit per Videokonferenztechnik nicht häufiger tagten. Die These, dass Sitzungen durch Videokonferenztechnik häufig beschlussfähiger gewesen seien, fand überwiegend keine Zustimmung. Ebenso wurde eine verbesserte Sitzungsdisziplin mehrheitlich verneint. Die Aussage, hybride Sitzungen führten zu einer höheren Teilnahmequote, wurde hingegen eher ausgeglichen bewertet.

Abweichungen in der Wahrnehmung zeichneten sich erwartbar bei der Beurteilung des technischen, finanziellen und personellen Aufwands ab. Während für die Kommunen diese Aspekte bei der Durchführung hybrider Sitzungen mehrheitlich als zu groß empfunden wurden, war die Wahrnehmung bei den Abgeordneten deutlich moderater.

Der Eindruck, dass die Diskussionsqualität in hybriden Sitzungen schwindet, war in den Kommunen sehr ausgeglichen, bei den Abgeordneten allerdings mehrheitlich feststellbar.

Die Kommunen und Abgeordneten konnten weitere positive und negative Erfahrungen mit der Durchführung hybrider Sitzungen schildern. Die Angaben zeigen ein breites Meinungsspektrum und spiegeln sowohl praktische Vorteile als auch organisatorische und technische Herausforderungen wider. Als positive Aspekte wurden sowohl von den Kommunen als auch vor allem von den Abgeordneten insbesondere die bessere Vereinbarkeit von Mandat mit Beruf Familie und Ehrenamt, eine hohe Flexibilität sowie der Wegfall der Anreise genannt. Auch der Impuls zur Modernisierung von Sitzungsräumen im Verwaltungsgebäude wurde erwähnt. Einzelne Abgeordnete hoben auch hervor, dass bei leichter Erkrankung eine Teilnahme möglich bleibt, ohne andere Personen anzustecken. Auch körperliche Behinderungen würden nunmehr einer Mandatstätigkeit nicht im Wege stehen.

Abgeordnete lobten, dass durch die Zuschaltung per Videokonferenztechnik die Mehrheiten in der Vertretung besser und regelmäßiger abgebildet würden. Gerade bei knappen Mehrheitsverhältnissen würden so zufällige Mehrheiten verhindert werden. Außerdem könnten Gespräche wegen Paring zwischen den Fraktionen in der Regel entfallen. Geschätzt wird unter den Abgeordneten auch die sich bietende Vielfalt unter den Mandatsträgern, da so nicht nur überwiegend Rentner und Berufstätige mit günstigen Arbeitszeiten in den Gremien überwogen.

Insgesamt wurde die hybride Sitzungsform von den Abgeordneten vielfach mit einer höheren Teilnahmebereitschaft in Verbindung gebracht.

Auf der negativen Seite wurden von den teilnehmenden Kommunen vor allem technische Hürden benannt, darunter Probleme bei der Durchführung, mangelnde IT-Kompetenz und damit verbunden ein höherer personeller und organisatorischer Aufwand sowie die damit einhergehende Arbeitsbelastung. Ein wichtiger Aspekt war auch die finanzielle Belastung gerade kleinerer Kommunen für die Beschaffung der notwendigen IT-Ausstattung sowie die Sicherstellung der gesetzlich Vorgaben, wenn die Sitzungen nicht in einem Gebäude der Kommune stattfinden, gewesen. Vereinzelt wurde auch ein bürokratischer Aufwand kritisiert, der umso größer ausfalle, je umfangreicher die von der Vertretung beschlossenen Voraussetzungen seien. Außerdem wurden damit verbundene bauliche Veränderung sowie die dadurch verursachten Kosten bemängelt. Auch wurde bisweilen darauf hingewiesen, dass durch das Verlangen von geheimen Abstimmungen Tagesordnungspunkte hätten vertagt werden müssen, weil geheime Abstimmungen bei hybriden Sitzungen nicht durchgeführt werden dürfen.

Das Verbot einer geheimen Abstimmung während einer hybriden Sitzung wird auch von den teilnehmenden Abgeordneten vereinzelt mit einem erhöhten Missbrauchsrisiko verbunden, um Beschlussfassungen zu blockieren. Insbesondere technische und kommunikative Herausforderungen wurden als problematisch beschrieben. Mehrfach wurde auf den Verlust einer lebendigen Diskussionskultur und fehlende Sitzungsdisziplin hingewiesen. Die hybride Teilnahme erschwere Rücksprachen mit Fraktionen oder Bürgerinnen und Bürgern während der Sitzung. Die technischen Rahmenbedingungen, etwa Tonqualität, Netzanbindung und die Verfügbarkeit geeigneter Software, wurden als tragend für die Qualität der Sitzung benannt. Kritisch gesehen wird außerdem von einzelnen teilnehmenden Abgeordneten, dass ältere oder weniger technikaffine Mandatsträger Schwierigkeiten mit digitalen Formaten haben.

Insgesamt unterstreichen die Rückmeldungen, dass hybride Sitzungen zwar als praktikabel und entlastend empfunden werden, ihr Erfolg jedoch stark von technischer Ausstattung und kommunikativer Qualität abhängt.

b) Technische Ausstattung

Die Kommune hat gemäß § 64 Abs. 4 Satz 1 NKomVG die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die anwesenden und durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmenden Mitglieder während der gesamten Sitzung gegenseitig in Bild und Ton wahrnehmen können. Gemäß § 64 Abs. 5 Satz 1 NKomVG ist bei Störungen der Zuschaltung per Videokonferenztechnik, die nach Abs. 4 Satz 1 im Verantwortungsbereich der Kommune liegen, die Sitzung von der oder dem Vorsitzenden zu unterbrechen oder abzubrechen. Jede Einführung von Neuerungen, die gerade mit dem Einsatz von Technik im Zusammenhang stehen, kann gerade in der Anfangszeit in der Umsetzung fehlerbehaftet sein. Vor diesem Hintergrund sind die Kommunen nach technischen Problemen befragt worden, deren Ursache und Umgang nach Ablauf von sechs Monaten seit Beginn der Nutzung der Videokonferenztechnik aufgetreten sind.

Von den rund 20% an der Evaluation teilnehmenden Kommunen in Niedersachsen hat eine große Mehrheit von 73% berichtet, dass seit der Einführungsphase keine technischen Probleme bei hybriden Sitzungen aufgetreten sind. Nur bei knapp einem Viertel der teilnehmenden Kommunen ist es zu Störungen gekommen. In Fällen von Störungen sind diese größtenteils nur in wenigen Fällen (58%) oder gelegentlich (33%) aufgetreten; häufige Probleme haben sich selten ergeben.

Bei auftretenden Störungen wurde die Sitzung meist kurzzeitig unterbrochen (60%) oder konnte ohne Unterbrechung fortgesetzt werden (27%), da die Ursache außerhalb des kommunalen Verantwortungsbereichs lag. Sitzungsabbrüche waren die Ausnahme (7%). In 92 % der teilnehmenden Kommunen traten Unterbrechungen höchstens in 10% der Sitzungen auf, Abbrüche blieben auf bis zu 10% der Sitzungen beschränkt.

Im Hinblick auf die gesetzlich geforderte Wahrnehmbarkeit der zugeschalteten Personen in öffentlichen Sitzungen (§ 64 Abs. 4 Satz 2 NKomVG) berichteten 80% der teilnehmenden Kommunen von einer einwandfreien Umsetzung, lediglich bei 20% sind hierbei Probleme aufgetreten.

Sofern die Hauptsatzung die Teilnahme per Videokonferenztechnik auch an nicht öffentlichen Sitzungen zulässt, haben die per Videokonferenztechnik zugeschalteten Abgeordneten nach § 64 Abs. 6 Satz 1 NKomVG sicherzustellen, dass bei ihnen keine weiteren Personen die Sitzung verfolgen können. In 84% der teilnehmenden Kommunen wurden keine Verstöße gegen diese Pflicht festgestellt. Sieben teilnehmende Kommunen berichteten von entsprechenden Fällen. In diesen wurde die betroffene Person jeweils zur Einhaltung der Vorschrift angehalten, durfte aber weiterhin an der Sitzung teilnehmen. Missbrauchsfälle im Zusammenhang mit der Zuschaltung per Videokonferenz wurden nur vereinzelt berichtet (7%). Die überwiegende Mehrheit (91%) hat keine Missbrauchsfälle festgestellt.

c) Erfahrungen Kommunalaufsichtsbehörden

Die Kommunalaufsichtsbehörden wurden hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit der Umsetzung und Auslegung des § 64 Abs. 3 bis 8 NKomVG befragt. Von den 36 Landkreisen und der Region Hannover haben 21 Kommunalaufsichtsbehörden an der Evaluation teilgenommen. Insgesamt zeigt sich, dass hybride Sitzungen bisher nur in begrenztem Umfang aufsichtsrechtlich relevant geworden sind.

Lediglich 33% der teilnehmenden Kommunalaufsichtsbehörden waren bislang mit Fragestellungen zu hybriden Sitzungen befasst, 67% nicht. Die überwiegende Mehrheit der teilnehmenden Kommunalaufsichtsbehörden (86%) sieht keinen relevanten Mehraufwand im Vergleich zur kommunalaufsichtlichen Tätigkeiten bei Präsenzsitzungen, 14% sehen sogar einen geringeren Aufwand.

Auf die Frage nach der Häufigkeit eines kommunalaufsichtlichen Einschreitens wählten die teilnehmenden Kommunalaufsichtsbehörden ausschließlich die kleinste Auswahl von weniger als 10 Fällen aus. Schwerpunkte der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit waren Hauptsatzungsregelungen (6 Stimmen), entsprechende Geltung der Regelungen für den Hauptausschuss und die Fachausschüsse sowie Ausweitung des zur Zuschaltung berechtigten Personenkreises (je 3 Stimmen), Delegationsmöglichkeiten auf die oder den HVB bzw. den Vorsitz der Vertretung, Beschränkungsmöglichkeiten nach § 64 Abs. 3 Satz 3 HS 1 NKomVG sowie technische Voraussetzungen/technische Probleme (je 2 Stimmen). Eine Kommune berichtete von einem Tätigwerden aufgrund von personenbezogenen Voraussetzungen nach § 64 Abs. 3 Satz 3 HS 2 NKomVG. Weniger als 10 Fälle, wobei eine doppelte Erfassung in unterschiedlichen

Kategorien möglich gewesen ist, sind in Verhältnis zu 21 an der Evaluation beteiligen Kommunalaufsichtsbehörden als unwesentliche Einzelstimmen zu vernachlässigen.

Die häufigste Tätigkeit war die Beantwortung von Anfragen durch Kommunen, gefolgt von Anfragen durch Abgeordnete. Beschwerden im Zusammenhang mit hybriden Sitzungen spielten eine untergeordnete Rolle. In 43% der teilnehmenden Kommunalaufsichtsbehörden wurden die Beschwerden stets zurückgewiesen. In den übrigen teilnehmenden Kommunalaufsichtsbehörden führten die Beschwerden lediglich in bis zu 10% der Fälle zu einem kommunalaufsichtlichen Tätigwerden.

d) Zufriedenheitsbewertung

Abschließend wurden die teilnehmenden Anwenderkreise gebeten, anzugeben, wie zufrieden sie insgesamt mit der Möglichkeit der Durchführung einer Sitzung sind, in der sich Abgeordnete per Videokonferenztechnik zuschalten lassen können. Die Wertung sollte anhand einer Skala von 1 bis 6 erfolgen, die sich an den Schulnoten orientiert. In den einzelnen Anwendungskreisen hat sich folgende durchschnittliche Bewertung ergeben:

Kommune:	2,56
Vorsitze der Vertretung:	2,64
Abgeordnete:	2,29

Die Zufriedenheitsbewertung liegt damit durchgängig im positiven Bereich. Die größte Zufriedenheit ist bei den Abgeordneten gegeben.

4. Fazit

Anhand der Rücklaufquoten der einzelnen Anwenderkreise ist ersichtlich, dass die zusammengetragenen Ergebnisse zwar nicht repräsentativ sind. So haben nur knapp ein Viertel der teilnehmenden Kommunen berichtet, dass bei ihnen die Durchführung von hybriden Sitzungen möglich ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass gerade kleinere Kommunen berichteten, dass es aus verschiedenen Gründen technisch nicht möglich sei, Hybridsitzungen durchzuführen. Von den teilnehmenden Vorsitzen der Vertretung haben 40% dieser Kommunen die Durchführung von hybriden Sitzungen vorgesehen. Bei den teilnehmenden Abgeordneten sind es sogar die Hälften. Die Rückläufe sind daher durchaus aussagekräftig und für die Evaluation ausschlagreich.

Die Regelungen zu hybriden Sitzungen haben bei allen Anwenderkreisen zu einer hohen Zufriedenheitsquote geführt. Insbesondere bei den Abgeordneten, für die der Gesetzgeber die Regelung in erster Linie gemacht hat, fiel die Zufriedenheitsquote besonders gut aus.

Die Umfrageergebnisse zeigen starke, polarisierende Antworten sowohl für als auch gegen die Durchführung hybrider Sitzungen. Das Spektrum reicht von strikter Ablehnung bis hin zu einer längst überfälligen Regelung. Dennoch wird die Regelung mit Abstand als eine gute und die Zufriedenheit steigernde Möglichkeit bewertet. Die Kritik darüber, dass die persönliche Auseinandersetzung der Menschen untereinander und der Austausch über die Beratungsgegenstände grundsätzlich besser bei physischer Anwesenheit funktionieren, wird dabei nicht in Abrede gestellt, unterliegt aber nach den Rückmeldungen in Relation mit der Steigerung der Zufriedenheit. Die Rückmeldungen zeigen, dass die Vor- und Nachteile hybrider Sitzungen im Entscheidungsprozess der Kommunen intensiv abgewogen worden sind.

Angesichts der anhand der von den teilnehmenden Abgeordneten berichteten geringen Nutzung einer hybriden Teilnahme – selbst, wenn diese in der Kommune zugelassen ist –, ist davon auszugehen, dass bislang in den jeweiligen Gremiensitzungen der ganz überwiegende Teil der Abgeordneten in Präsenz teilnimmt. Vor diesem Hintergrund dürfte auch für die anwesende Öffentlichkeit hybride Sitzungen erlebbar sein.

Trotz der vermutlichen bislang eher geringen Nutzung einer solchen Regelung wird damit gleichwohl dem Ziel des Gesetzgebers, eine bessere Vereinbarkeit von Mandat mit Familie und Beruf zu fördern, Rechnung getragen. Die Umfrage hat gezeigt, dass sich die Teilnahme einfacher mit familiären Aufgaben (z.B. Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen) sowie mit beruflichen Verpflichtungen oder Erkrankungen vereinbaren lässt. Auch Urlaubsabwesenheiten stellen kein vollständiges Hindernis mehr dar. Die Teilnahme per Videokonferenztechnik ermöglicht es den Abgeordneten, häufiger an Sitzungen teilzunehmen und ist daher auch ein gutes Mittel zur Erhaltung der Beschlussfähigkeit. Damit geht auch eine Stärkung demokratischer Prozesse einher. Gerade in großflächigen Kommunen im Flächenland Niedersachsen können zeitaufwendige Anfahrtswege zum Sitzungssaal diesen Zielen zuwiderlaufen.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass mit der Durchführung von Hybridsitzungen und der Schaffung der hierfür notwendigen Voraussetzungen ein erhöhter Aufwand bei den Kommunen verbunden ist, der sowohl personelle Ressourcen als auch kommunale Haushaltsmittel bindet. Vor allem im ländlichen Raum finden die Sitzungen in aller Regel an verschiedenen Sitzungsorten und in Räumlichkeiten unterschiedlicher Größe statt. Bezogen auf vereinzelte Forderungen der teilnehmenden Abgeordneten, wonach hybride Sitzungen nicht nur im Sitzungssaal im Gebäude der Kommune, sondern an allen anderen Sitzungsorten auch möglich sein soll, hätte dies zur Folge, dass entweder Räumlichkeiten technisch ausgestattet werden müssten, was in vielen Fällen finanziell und organisatorisch nicht darstellbar ist, oder ein großer Teil der Technik mobil sein muss und eine weitergehende Abstimmung der Sitzungstermine der Gremien erforderlich macht, damit es nicht zu zeitlichen Überschreitungen kommt. Generell bedarf die Vorbereitung und die Durchführung von Hybridsitzungen im Hinblick auf die zu bedienende Technik einer personellen Unterstützung vor Ort, die so bisher nicht notwendig war.

Die im Vorfeld befürchteten erheblichen technischen Probleme mit zahlreichen Sitzungsabbrüchen sind hingegen ausgeblieben. Bei aufgetretenen technischen Problemen führte dies nur in sehr seltenen Fällen zu einem Sitzungsabbruch. Haben sich technische Probleme gezeigt, waren sie zu grundsätzlich während der Sitzung beherrschbar.

Letztlich können die Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts die unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse bei ihrer Entscheidung über die Einführung einer Regelung zu hybriden Sitzungen und ihrer Ausgestaltung berücksichtigen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Gremienarbeit durch die Zuschaltung von Mitgliedern sinnvoll möglich ist und keine überwiegenden Nachteile erleidet. Die Ermächtigung hat den Kommunen mehr Handlungsspielräume verschafft, um das vom Gesetzgeber beabsichtigte Ziel nach der Vereinbarkeit eines kommunalen Ehrenamtes mit Familie und Beruf zu verbessern. Die Regelung zu hybriden Sitzungen ist darüber hinaus auch geeignet, den Anteil von Frauen in kommunalen Ämtern zu erhöhen sowie das berufsmäßige und ehrenamtliche Engagement auf kommunaler Ebene allgemein zu unterstützen. Diese Erfahrungen und die Berichte über nur sehr geringe technische Probleme sowie nur sehr wenig Beratungsbedarf durch und Beschwerden an die Kommunalaufsichtsbehörden zeigen, dass sich das Verfahren der Hybridsitzung bewährt zu haben scheint und die Norm in sich heraus verständlich ist.

5. Veränderungsoptionen

a) konkrete Fragen

Den teilnehmenden Kommunen wurden im Rahmen der Evaluation zwei konkrete Veränderungsoptionen unterbreitet, zu denen ihre Meinung abgefragt wurde.

i. Gemäß § 64 Abs. 3 Satz 1 NKomVG können lediglich Abgeordnete – mit Ausnahme der oder des Vorsitzenden der Vertretung – durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen. Die oder der Vorsitzende der Vertretung und die oder der HVB sind daher verpflichtet, an den Sitzungen der Vertretung persönlich teilzunehmen. Für 53% der teilnehmenden Kommunen hat sich diese Vorschrift bewährt, während 24 % eine Zuschaltmöglichkeit für die oder den HVB befürworten. 23 % sprechen sich auch für eine Zuschaltmöglichkeit der oder des Vorsitzenden der Vertretung aus.

Bewertung:

Die gesetzlichen Vorgaben beruhen auf dem im Gesetzgebungsverfahren zur NKomVG-Novelle 2021 geäußerten Wunsch des Ausschusses für Inneres und Sport, durch die Durchführung der Präsenzsitzung sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit an den Sitzungen teilnehmen kann.³ Für den Vorsitz der Vertretung wird weiterhin eine persönliche Anwesenheitspflicht für erforderlich gehalten, weil eine mit dieser Funktion einhergehende Sitzungsleitung mittels Zuschaltung per Videokonferenztechnik für unnötig erschwert erachtet wird. Nur dann, wenn der Vorsitz im Sitzungssaal vor Ort ist, können effektiv Anordnungen zur Aufrechterhaltung der Ordnungen getroffen, das Hausrecht ausgeübt, Störungen schnell beseitigt sowie sonstige nach der jeweiligen Geschäftsordnung vorgesehene Aufgaben – auch in Abstimmung mit der oder dem HVB – erledigt werden. Die Anwesenheitspflicht der oder des HVB wird mit der herausgehobenen Stellung als Leitung der Verwaltung begründet. Außerdem soll zusammen mit dem anwesenden Vorsitz der Vertretung ein geordneter Sitzungsverlauf am Sitzungsort gewährleistet werden. Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen erscheint es gleichwohl sachgerecht, Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Präsenzplicht der oder des HVB in besonderen Fällen zuzulassen. Eine Zuschaltung per Videokonferenztechnik für sie oder ihn wäre denkbar, wenn eine persönliche Teilnahme am Sitzungsort tatsächlich oder rechtlich unmöglich ist und die oder der HVB die Teilnahme per Videokonferenztechnik dennoch für erforderlich hält. Die Voraussetzung der tatsächlichen Unmöglichkeit könnte z.B. bei einer weit entfernten dienstreisebedingten Abwesenheit vom Ort der Sitzung und eine rechtliche Unmöglichkeit z.B. bei einer pandemiebedingten Isolationsverpflichtung der oder des HVB gegeben sein. Im Übrigen können die allgemeine Stellvertretung sowie weitere Beschäftigte an den Sitzungen der Vertretung im Sitzungsraum teilnehmen, so dass die Verwaltung hinreichend in Präsenz vertreten ist. Alternativ könnten konkrete Voraussetzungen für eine Zuschaltung der oder des HVB von der Vertretung definiert werden.

ii. Bei der Durchführung einer Einwohnerfragestunde ist es nach geltendem Recht nicht zulässig, dass sich die fragestellenden Personen per Videokonferenztechnik zuschalten können. Eine Öffnung dieser Möglichkeit wird mehrheitlich abgelehnt: 74% sprechen sich dagegen aus, 26% sind dafür. In lediglich 12% der teilnehmenden Kommunen sind bislang entsprechende Forderungen erhoben worden.

Bewertung:

Der Gesetzgeber erlaubt es bislang nur Sachverständigen und Einwohnerinnen und Einwohner als vertretungsfremden Personen, sich im Rahmen einer Anhörung zu einem Beratungsgegenstand per Videokonferenztechnik zuschalten zu lassen, wenn die Hauptsatzung diese

³ vgl. Protokoll der 121. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport vom 23.09.2021, S. 29 ff. zur Vorlage Nr. 15 zu LT-Drs. 18/9075, S. 12

Möglichkeit eröffnet. Hierdurch kann die Hinzuziehung auswärtiger Sachverständiger erheblich erleichtert werden. Auch in Anbetracht des von den teilnehmenden Kommunen berichteten geringen Bedarfs wird eine Ausweitung des Personenkreises für Einwohnerfragestunden nicht für erforderlich gehalten.

b) Vorschläge aus Reihen der Anwenderkreise

Darüber hinaus hatten die Anwenderkreise die Möglichkeit, eigene Vorschläge zur Modifizierung der Regelung zu geben, die im Einzelnen bewertet werden.

aa) Kommunen

i. Es sollten auch geheime Abstimmungen zugelassen werden.

Bewertung:

Gemäß § 64 Abs. 3 Satz 6 NKomVG dürfen in einer Sitzung, an der Mitglieder durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik teilnehmen, geheime Wahlen (§ 67 Satz 2 NKomVG), nach § 66 Abs. 2 NKomVG vorgesehene geheime Abstimmungen und Beratungen von Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz vorgeschrieben oder der Natur der Sache nach erforderlich ist, nicht durchgeführt werden. Hintergrund dieses Verbots ist es, dass eine rechts sichere geheime Stimmabgabe auf audiovisuellem Wege nicht für möglich gehalten wird.

Mit Niedersachsen vergleichbare Regelungen gibt es in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Hessen und im Saarland.⁴ In Thüringen und Sachsen dürfen Sitzungen in Form von Videokonferenzen nur während Notlagen durchgeführt werden. In diesen Sitzungen dürfen Wahlen nicht durchgeführt werden.⁵ In weiteren Ländern sind geheime Abstimmungen oder Wahlen in hybriden Sitzungen durchaus zulässig. Eine Teilnahme an diesen Abstimmungen oder Wahlen durch zugeschaltete Abgeordnete ist jedoch gesetzlich ausgeschlossen.⁶

Die von der AG KSV im Rahmen der Gesetzesberatung unter Verweis auf die gesetzlichen Regelungen in Brandenburg vorgeschlagene Briefwahl im Nachgang zur Sitzung im Falle einer geheimen Abstimmung oder Wahl sollte weiterhin nicht aufgegriffen werden. Bei der Evaluation der entsprechenden kommunalverfassungsrechtlichen Regelung in Brandenburg wurde ein deutlicher zeitlicher und organisatorischer Mehraufwand festgestellt. Einerseits wurde die zeitliche Verzögerung der Abläufe als nachteilig angesehen. So sei nach einer Abwahl keine unmittelbare Neuwahl möglich. Anderseits sei die Verfahrensdauer eines Briefwahlverfahrens, insbesondere wenn mehrere Wahlgänge erforderlich sind, sehr lang.⁷ Die entsprechenden Regelungen sind daher in der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg wieder gestrichen worden.

Das Recht, nach § 66 Abs. 2 NKomVG eine geheime Abstimmung aufgrund einer entsprechenden Geschäftsordnungsregelung oder nach § 67 Satz 2 NKomVG eine geheime Wahl zu beantragen, bleibt von der Regelung des § 64 Abs. 3 Satz 6 NKomVG unberührt. Fünf an der Evaluation Teilnehmende haben in diesem Zusammenhang die Erfahrung gemacht, dass die Beantragung einer geheimen Abstimmung oder Wahl in einer hybriden Sitzung offenkundig

⁴ vgl. Rheinland-Pfalz: § 35a Abs. 1 Satz 4 GemO RP; Sachsen-Anhalt: § 56b Abs. 1 Satz 8 KVG LSA ST; Hessen: § 52a Abs. 2 Satz 1 HGO; Saarland: § 51 Abs. 4 KSVG SL

⁵ vgl. Thüringen: § 36a Abs. 3 Satz 1 ThürKO; Sachsen: § 36a Abs. 3 Satz 2 SächsGemO

⁶ vgl. Baden-Württemberg: § 37a Abs. 1 Satz 2 GemO BW; Bayern: § 47a Abs. 1 Satz 6 GO BY; Mecklenburg-Vorpommern: § 29a Abs. 3 Satz 1 KV M-V

⁷ vgl. Evaluationsbericht der Landesregierung Brandenburg, Landtag Brandenburg, Drucksache 7/7838, S. 19 ff.

dazu genutzt wurde, um Entscheidungen zu torpedieren oder zumindest zeitlich zu verzögern, da diese frühestens in der nächsten Sitzung in Präsenz durchgeführt werden können.

Bei Abstimmungen und Wahlen ist zu gewährleisten, dass diese manipulationssicher möglich sind. Dies gilt umso mehr bei geheimen Wahlen und Abstimmungen in Sitzungen, an der Personen per Videokonferenztechnik teilnehmen. Es muss sicherstellt sein, dass ihre per Zuschaltung abgegebene Stimme ihnen nicht zugeordnet werden kann.

Nach hiesigem Kenntnisstand ist neben Schleswig-Holstein bislang ausschließlich in Nordrhein-Westfalen sowohl in hybriden als auch in Präsenz-Sitzungen eine Abstimmung mittels eines digitalen Abstimmungssystems zulässig. Während in Schleswig-Holstein gesetzlich nur bestimmt ist, dass geheime Abstimmungen oder Wahlen nur dann möglich sind, wenn ein geeignetes elektronisches Abstimmungssystem verwendet wird, welches dann sicherstellen muss, dass die Anforderungen an das Wahlverfahren bzw. die geheime Wahl eingehalten werden⁸, sind in Nordrhein-Westfalen umfangreichere rechtliche Voraussetzungen an die Verwendung eines Abstimmungssystems geknüpft. Grundsätzlich kann die Vertretung dort nur in besonderen Ausnahmefällen, wie Katastrophen, einer epidemischen Lage oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen, digital tagen. Diese Sitzungen finden dann vollständig digital statt.⁹ Die Sitzungen der Ausschüsse können hingegen auch außerhalb besonderer Ausnahmefälle hybrid tagen.¹⁰ In einer Verordnung über die Durchführung digitaler Sitzungen kommunaler Gremien und in Verwaltungsvorschriften zur Zulassung von Anwendungen zur Bild-Ton-Übertragung sowie von Anwendungen zur Durchführung digitaler Abstimmungen im Rahmen von digitalen und hybriden Sitzungen kommunaler Gremien sind weitere Vorgaben getätigt worden. Hiernach muss sich das Stimmverhalten der Stimmberechtigten bei offenen und geheimen Abstimmungen für die Sitzungsleitung, die anderen Gremienmitglieder und die Öffentlichkeit erkennen und nachvollziehen lassen. Die Durchführung geheimer Abstimmungen oder Wahlen ist in einer hybriden Sitzung nur zulässig, wenn durch das eingesetzte Abstimmungssystem technisch sichergestellt ist, dass die Anforderungen an das Verfahren eingehalten werden können, insbesondere die Vertraulichkeit der digitalen Stimmabgabe gewährleistet bleibt und die wesentlichen Schritte der Abstimmungs- bzw. Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Wird geheim abgestimmt, darf nur das Abstimmungsergebnis erkennbar sein. Die eingesetzten Anwendungen müssen dem aktuellen Stand der IT-Sicherheitstechnik für Abstimmungssysteme entsprechen und bedürfen vor ihrer Anwendung einer Zulassung durch eine für die Zertifizierung zuständige Stelle. In Nordrhein-Westfalen ist dies die dortige Gemeindeprüfungsanstalt.

Um der im Rahmen der Evaluation vielfach geforderten Zulassung von geheimen Abstimmungen und Wahlen in hybriden Sitzungen nachzukommen, kann ein derartiges digitales Abstimmungstool eine geeignete Möglichkeit sein. Auf diesem Weg könnte dem taktischen Vorgehen begegnet werden, bei dem eine in hybrider Sitzung nicht zulässige geheime Abstimmung beantragt wird, um einen Tagesordnungspunkt nicht abschließend zu beraten. Die Landesregierung schlägt vor, diese Option einer vertieften Prüfung zu unterziehen und dabei auch die in Nordrhein-Westfalen gewonnenen Erfahrungen mit der dortigen Regelung mit einzubeziehen. Ein mögliches Online-Abstimmungstool soll einerseits eine unmittelbar nach ihrer Beantragung durchzuführende geheime Abstimmung oder Wahl ermöglichen, andererseits aber auch die Gewähr dafür bieten, derartige geheime Abstimmungen und Wahlen rechtssicher durchzuführen. Dazu gehört insbesondere, dass die zu erfolgende Abstimmung oder Wahl nur durch die berechtigte Abgeordnete oder den berechtigten Abgeordneten durchgeführt wird.

⁸ vgl. § 34a Abs. 3 i.Vm. § 40 Abs. 2 GO SH

⁹ vgl. § 47a Abs. 1 GemO NW

¹⁰ vgl. § 58a GemO NW

ii. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, ein digitales Abstimmungstool verwenden zu dürfen, um die Auszählung der Stimmen bei hybriden Sitzungen zu erleichtern.

Bewertung:

Diese Forderung knüpft an die vorherige Forderung in i. an. Im Unterschied dazu soll es ein digitales Tool geben, dass auch bei offenen Abstimmungen und Wahlen zum Einsatz kommen kann. In erster Linie soll es dabei offenbar die Arbeit der oder des Vorsitzenden der Vertretung bei der Auszählung der abgegebenen Stimmen erleichtern. Grundsätzlich dürften die Anforderungen an ein digitales Abstimmungstool für ausschließlich offene Abstimmungen und Wahlen etwas geringer sein, weil strengere Anforderungen, die an die Geheimhaltung der Stimmabgabe bei geheimen Abstimmungen und Wahlen geknüpft sind, unberücksichtigt bleiben können. Auch hier schlägt die Landesregierung vor, auf die Ergebnisse der in i. beschriebenen vertieften Prüfung unter Berücksichtigung der in Nordrhein-Westfalen gewonnenen Erfahrungen zurückzugreifen.

iii. Es wird vorgeschlagen, Sitzungen als reine Videokonferenz durchzuführen, insb. des Hauptausschusses und der Fachausschüsse.

Bewertung:

Sofern Sitzungen als reine Videokonferenz durchgeführt würden, wäre dies nur mit einer gesetzlich verpflichtenden Regelung für die Abgeordneten durchsetzbar. Eine verpflichtende Teilnahme von Abgeordneten an einer kommunalen Gremiensitzung stellt allerdings eine Einschränkung der Rechtsstellung der Abgeordneten dar, weil sie in das freie Mandat eingreift. Die Mitglieder der Vertretung üben ihre Tätigkeit gemäß § 54 Abs. 1 NKomVG im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl geleiteten Überzeugung aus. Das freie Mandat umfasst die Freiheit, unabhängig von äußereren Zwängen über die Art der Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien zu entscheiden. Wenn nun eine verpflichtende Teilnahme per Videokonferenztechnik vorgeschrieben würde, verlören sie die Freiheit zu entscheiden, wie sie ihr Amt wahrnehmen möchten. Abgeordnete könnten ihr Mandat nicht mehr in Präsenz ausüben, was zudem die persönlichen Kommunikations-, Beratungs- und Einflussmöglichkeiten (z.B. durch eingeschränkte nonverbale Kommunikation, fehlende informelle Gespräche) einschränken würde.

iv. Es wird vorgeschlagen, dass sich die Öffentlichkeit ebenfalls per Videokonferenztechnik zuschalten kann.

Bewertung:

Die sogenannte Medienöffentlichkeit von öffentlichen Sitzungen der Vertretungen hat in den letzten Jahren in der kommunalen Praxis an Bedeutung gewonnen. Die Kommunen nutzen die neuen technischen Möglichkeiten, um die Transparenz der Entscheidungen in den Vertretungen zu erhöhen und die Einwohnerinnen und Einwohner intensiver an den kommunalen Themen teilhaben zu lassen. Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften sowie über Gebietsänderungen im Bereich des Hafens Wilhelmshaven vom 26.10.2016 (Nds. GVBl., S. 226) wurde durch die Ergänzung des § 64 NKomVG um den Absatz 2 die kommunalverfassungsrechtliche Grundlage dafür geschaffen. Die Kommunen wurden gesetzlich ermächtigt, Film- und Tonzeichnungen von Mitgliedern der Vertretung in öffentlicher zuzulassen, z.B. für eine Livestream-Übertragung. Die Entscheidung darüber, ob die Medienöffentlichkeit hergestellt wird, obliegt der Vertretung, denn das Gesetz fordert eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung. Abgeordnete können allerdings verlangen, dass die Aufzeichnung und Übertragung ihres Redebeitrags unterbleibt.

Vor diesem Hintergrund ist bereits nach geltendem Recht grundsätzlich möglich, dass die Öffentlichkeit per Livestream-Übertragung die Sitzungen der Vertretung online verfolgen kann. Den Kommunen steht es frei, diese Medienöffentlichkeit herzustellen und damit von der Beschränkung auf eine Saalöffentlichkeit abzuweichen.

v. Eine hybride Sitzung sollte grundsätzlich immer möglich sein.

Bewertung:

Sofern mit dem Vorschlag gemeint sein soll, dass die Kommunen gesetzlich verpflichtet werden sollen, die Sitzungen der Vertretung hybrid durchzuführen, stellt eine solche Vorgabe einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Die Kommunen haben das Recht, ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln. Eine Pflicht zum hybriden Format würde dieses Selbstverwaltungsrecht einschränken, weil die Kommunen gezwungen würden, ihre Sitzungsorganisation zentral vorgegebenen organisatorischen Standards anzupassen. Darüber hinaus erfordert der Aufbau und der Betrieb von hybriden Sitzungsformaten eine technische Infrastruktur. Gerade kleine Kommunen hätten damit erhebliche finanzielle und personelle Belastungen, was zu Ungleichheiten unter den Kommunen führen würde. Die gesetzlichen Regelungen eröffnen daher den Kommunen die Möglichkeit, über die Durchführung von hybriden Sitzungen eigenverantwortlich unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse und dem Ziel des Gesetzgebers nach einer besseren Vereinbarkeit von Mandat und Beruf bzw. Mandat und Familie zu entscheiden.

Sollte der Vorschlag so zu verstehen sein, dass im Falle einer Zulassung von hybriden Sitzungen jede Sitzung hybrid abgehalten werden soll, ist darauf zu verweisen, dass die Vertretung bereits nach geltender Rechtslage in der Hauptsatzung festlegen kann, dass in jeder Sitzung der Vertretung eine Zuschaltung per Videokonferenztechnik möglich sein soll. Gemäß § 64 Abs. 8 NKomVG gelten die getroffenen Regelungen für Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse entsprechend, soweit die Hauptsatzung nichts anderes bestimmt.

vi. Aufgrund räumlicher und technischer Gegebenheiten können die Kameras nur den gesamten Sitzungssaal filmen. Hier sollte es rechtlich ermöglicht werden, dass das in der öffentlichen Sitzung anwesende Publikum auch gefilmt werden darfte.

Bewertung:

Die rechtlichen Regelungen zur Herstellung der Medienöffentlichkeit beschränken die Zulässigkeit von Film- und Tonaufnahmen ausdrücklich auf die Mitglieder der Vertretung. Für anwesende Zuschauende gilt allgemeines Datenschutz- und Persönlichkeitsrecht. Aufnahmen von ihnen dürfen daher grundsätzlich nur vorgenommen werden, wenn diese ausdrücklich ihre Einwilligung hierzu gegeben haben. Dies gilt insbesondere für den Fall, wenn sie – wie etwa im Rahmen einer Einwohnerfragestunde – prominent ins Bild gesetzt werden oder sonstige Nah- oder Portraitaufnahmen gefertigt werden. In Überblicksaufnahmen und als „Randerscheinung“ können sie allerdings grundsätzlich in Bild- und Tonaufnahmen einbezogen werden.

vii. Es werden konkretere Regelungen bei technischen Problemen im Hinblick auf die Wirksamkeit von Beschlüssen und bei Abstimmungen gewünscht.

Bewertung:

Beim Auftreten von technischen Problemen ist zunächst die Ursache der Störung in Erfahrung zu bringen. Sofern die Störung im Verantwortungsbereich der Kommune für das Funktionieren der Technik im Sitzungsraum liegt, ist die Sitzung gemäß § 64 Abs. 5 Satz 1 NKomVG von der oder dem Vorsitzenden zu unterbrechen oder, wenn eine kurzfristige Behebung der Störung nicht möglich ist, abzubrechen. Die teilnahmewilligen Mitglieder wären in diesem Fall aus

einem der Kommune zuzurechnenden Grund an der Teilnahme gehindert. Sie wären „abweisend“ und könnten ihre Mitgliedschaftsrechte nicht ausüben, so dass eine rechtmäßige Beratung und Beschlussfassung nicht möglich wäre.¹¹ 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. Derartige Störungen werden daher gemäß § 64 Abs. 5 Satz 2 NKomVG als unbeachtlich angesehen und haben vor allem keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit des ohne den betroffenen Abgeordneten gefassten Beschlusses.¹²

Ein Bedarf an einer konkreteren Regelung ist insofern nicht erkennbar. Insbesondere sind an die Landesregierung bislang keine Fälle herangetragen worden, in denen es aufgrund einer schwierigen Beweislage, in wessen Sphäre die technische Störung gelegen hat, zu einer strittigen Beurteilung der Wirksamkeit eines Beschlusses gekommen ist.

vii. Neben der oder dem HVB soll auch den sonstigen in § 87 Abs. 1 NKomVG genannten Verwaltungsbediensteten die Teilnahme per Videokonferenztechnik ermöglicht werden.

Bewertung:

Hinsichtlich des Begehrs für die oder den HVB wird auf Nr. 5 a) i. verwiesen.

Gemäß § 87 Abs. 1 NKomVG sind neben der oder dem HVB auch die anderen Beamtinnen und Beamten auf Zeit verpflichtet, der Vertretung auf Verlagen in der Sitzung Auskunft zu er teilen, soweit es sich nicht um Angelegenheiten handelt, die der Geheimhaltung unterliegen. Eine Teilnahme dieser anderen Beamtinnen und Beamten auf Zeit per Videokonferenztechnik an den Sitzungen der Vertretung ist aufgrund des eindeutigen Wortlauts des § 64 Abs. 3 Satz 1 NKomVG, der nur Abgeordneten dieses Recht zubilligt, derzeit ausgeschlossen. Ähnlich wie unter Nr. 5 a) i. beschrieben wäre auch hier eine Zuschaltung für diesen Personenkreis denkbar, wenn die Verwaltung durch die oder den HVB hinreichend in Präsenz vertreten ist.

bb) Vorsitz der Vertretung

i. Es sollte eine Mindestanzahl an Abgeordneten je Fraktion geben, die in Präsenz anwesend sein muss, damit insbesondere die Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern (z.B. in Einwohnerfragestunden) respektvoll umgesetzt werden können.

Bewertung:

Eine vergleichbare Forderung, wonach mindestens die Mehrheit der Mitglieder der Vertretung in Präsenz an der Sitzung teilnehmen muss, ist von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Beratung zur Einführung der hier zu evaluierenden gesetzlichen Regelungen erhoben worden.¹³ Der Gesetzgeber ist dieser Anregung nicht gefolgt, weil er keine Rechtssicherheit in der Entscheidung gesehen hat, welcher Abgeordnete in diesem Fall an der Sitzung hybrid teilnehmen darf und wer im Sitzungssaal anwesend sein muss.¹⁴ Es darf durchaus als zweifelhaft angesehen werden, dem Gebot der Gleichbehandlung von Abgeordneten nachzukommen, wenn einzelne Abgeordnete gegen ihren Willen zur physischen Teilnahme verpflichtet würden. Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz wäre auch gefährdet,

¹¹ vgl. LT-Drs. 18/10594, S. 4

¹² vgl. LT-Drs. 18/10594, S. 4

¹³ vgl. Stellungnahme AG KSV vom 03.03.2020, Vorlage 1 zu LT-Drs. 18/10584, S. 3

¹⁴ vgl. Ausführungen in der Niederschrift der 137. öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport vom 03.03.2022, S. 16 und 18 ff.

wenn jede Fraktion verpflichtet würde, eine Mindestzahl an Abgeordneten in Präsenz in die Sitzung zu entsenden.

ii. Die hybride Sitzung sollte für alle Mandatsträger auf Wunsch möglich sein.

Bewertung:

Der Gesetzgeber hat den Vertretungen bei der Ausgestaltung der Regelung einen weiten Gestaltungsspielraum zugeschlagen, innerhalb des gesetzlichen Mindestrahmens, differenzierte Regelungen in der Hauptsatzung zu treffen. Hinsichtlich des Teilnehmerkreises liegt der gesetzliche Mindestrahmen lediglich beim Vorsitz der Vertretung und der oder dem HVB. Zur weiteren Begründung wird auf die Ausführungen zu Nr. 5 a) i. verwiesen.

iii. Es werden klare gesetzliche Regelungen gefordert, wer über die Einladung für hybride oder Präsenzsitzungen sowie welche Kriterien bei hybriden Sitzungen zugrunde gelegt werden entscheidet.

Bewertung:

Um in einer Kommune die Möglichkeit zu schaffen, dass Abgeordnete per Videokonferenztechnik an Sitzungen teilnehmen können, ist nach § 64 Abs. 3 Satz 1 NKomVG eine entsprechende Hauptsatzungsregelung erforderlich. Die Zuständigkeit für diese Entscheidung ist damit eindeutig der Vertretung zugewiesen worden. Der Gesetzgeber hat der Vertretung bei der Zulassung von Hybridsitzungen einen weiten Ermessensspielraum einräumt¹⁵. Neben einer eigenständigen Regelung, Abgeordneten die Teilnahme an den Sitzungen der Vertretung durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik zu ermöglichen, kann der Ermessensspielraum auch die Ermächtigung umfassen, dass die oder der HVB im Benehmen mit der oder dem Vorsitzenden der Vertretung in der Ladung anordnen kann, den Abgeordneten die Teilnahme durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik zu ermöglichen oder dass alternativ die oder der Vorsitzende der Vertretung nach Herstellung des Benehmens mit der oder dem HVB von ihr oder ihm verlangen kann, die Möglichkeit der Teilnahme durch Zuschaltung per Videokonferenztechnik in der Ladung anzurufen. Dies wurde durch eine Ergänzung in § 64 Abs. 3 Satz 2 NKomVG aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 21.06.2023 (Nds. GVBl., S. 111) klargestellt. Ein Bedarf für eine weitergehende gesetzliche Regelung wird nicht gesehen.

cc) Abgeordnete

i. Eine Zuschaltung zur Sitzung per Videokonferenztechnik sollte die Regel sein. Auch Sitzungen der Ausschüsse sollten hybrid durchgeführt werden.

Bewertung:

Auf die Ausführungen zu Nr. 5 b) aa) v. wird verwiesen.

ii. Einwohnerinnen und Einwohner sollten die Möglichkeit haben, sich per Videokonferenztechnik an der Einwohnerfragestunde zu beteiligen.

Bewertung:

Auf die Ausführungen zu Nr. 5 a) ii. wird verwiesen.

¹⁵ vgl. LT-Drs. 18/10594, S. 3

iii. Es sollte nicht nur in Sitzungen der Vertretung eine Zuschaltung per Videokonferenztechnik möglich sein.

Bewertung:

Gemäß § 64 Abs. 8 NKomVG gelten die von der Vertretung getroffenen Regelungen für Sitzungen des Hauptausschusses und der Ausschüsse entsprechend, soweit die Hauptsatzung nichts anderes bestimmt. Sollten die Regelungen demnach nicht für den Hauptausschuss oder die Ausschüsse gelten, bedarf es hierzu eines ausdrücklichen Ausschlusses in der Hauptsatzung. Die Vertretungen entscheiden daher unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse. Einer verpflichtenden Regelung bedarf es nicht.

iv. Die Kommunen müssten verpflichtet werden, das Angebot einer hybriden Sitzung dauerhaft vorzuhalten.

Bewertung:

Wenn die Vertretungen die Möglichkeit haben, in ihrer Hauptsatzung zu regeln, dass sich die Abgeordneten mit Ausnahme der oder des Vorsitzenden der Vertretung an den Sitzungen der Vertretung per Videokonferenztechnik zuschalten können, steht es ihnen auch frei, die entsprechende Regelung wieder aufzuheben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die von der Vertretung erhofften Ziele einer solchen Regelung nicht oder nicht ausreichend erreicht worden sind oder anhand der getätigten Erfahrungen entschieden wird, eine Zuschaltmöglichkeit nicht fortsetzen zu wollen. Eine verpflichtende Beibehaltung einer entsprechenden Regelung würde die Bereitschaft, eine solche Regelung überhaupt einzuführen, mindern.

Sofern mit der Anregung eine generell verpflichtende Durchführung einer hybriden Sitzung gemeint sein soll, wird auf die Ausführungen zu Nr. 5 b) aa) v. verwiesen.

v. Es sollen auch geheime Abstimmungen bei hybriden Sitzungen möglich sein.

Bewertung:

Auf die Ausführungen zu Nr. 5 b) aa) i. wird verwiesen.

vi. Es sollte nicht erforderlich sein, dass hybrid teilnehmende Abgeordnete dauernd auf dem Bildschirm sichtbar sind.

Bewertung:

Das Gesetz formuliert in § 64 Abs. 4 Satz 1 NKomVG als Mindestvoraussetzung die optische und akustische Wahrnehmbarkeit der an der Sitzung teilnehmenden Mitglieder. Diese muss untereinander unabhängig von körperlicher oder virtueller Anwesenheit sowie bei öffentlichen Sitzungen auch für die Zuhörerinnen und Zuhörer im Saal 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. Eine reine Audioteilnahme ist darüber hinaus auch deshalb problematisch, weil die Identität der Teilnehmer nicht zweifelsfrei überprüft werden kann. Die Landesregierung hält eine kurzzeitige Unterbrechung der optischen und akustischen Wahrnehmbarkeit für unbeachtlich, wenn dies z.B. durch ein kurzfristiges Stocken des Bildes verursacht wird. Dieser Umstand wäre vergleichbar mit dem Aufstehen und Unterbrechen der Sicht auf die Abgeordneten durch andere Zuhörerinnen oder Zuhörer im Rahmen einer Präsenzsitzung. Die Durchführung einer reinen Audiositzung sollte daher mit Blick auf den kommunalen Öffentlichkeitsgrundsatz dagegen allein den außergewöhnlichen Notlagen vorbehalten bleiben.

vii. Auch die Öffentlichkeit sollte die Möglichkeit haben, sich per Videokonferenztechnik zuschalten zu können.

Bewertung:

Auf die Ausführungen zu Nr. 5 b) aa) iv. wird verwiesen.

viii. Auch Abgeordnete, die nicht direkt Mitglied eines Ausschusses sind, sollten sich per Videokonferenztechnik zuschalten können.

Bewertung:

Die Abgeordneten sind gemäß § 72 Abs. 2 Satz 1 NKomVG berechtigt, bei allen Sitzungen der Ausschüsse der Vertretung zuzuhören. Da nach § 64 Abs. 8 NKomVG die in einer Kommune getroffenen Regelungen zu hybriden Sitzungen u.a. auch für die Ausschüsse entsprechend gelten, soweit in der Hauptsatzung nicht anderes bestimmt ist, können auch Abgeordnete, die einer Ausschusssitzung lediglich als Zuhörer teilnehmen wollen, sich in diesem Fall ebenfalls per Videokonferenztechnik zuschalten, sofern sie die ggf. von der Vertretung aufgestellten individuellen Anforderungen erfüllen.

ix. Um die Protokollführung zu erleichtern, sollte eine Aufzeichnung von Sitzungen möglich sein, aber nach der Verarbeitung auch wieder zeitnah gelöscht werden.

Bewertung:

Für die Vorbereitung des Protokolls ist es bereits nach geltendem Recht – auch unabhängig von einer Regelung zur Durchführung von hybriden Sitzungen – zulässig, Tonaufnahmen zu fertigen. Gleiches gilt für zu diesem Zweck ggf. zu erstellende Filmaufnahmen, soweit ihr Einsatz sachgerecht ist und den Ablauf der Sitzung nicht stört. Es dürfen, ohne dass es auf ihre gesonderte Zustimmung ankommt, alle Personen erfasst werden, die einen für die Sitzung relevanten Beitrag leisten. Eine entsprechende Aufzeichnung zu Protokollzwecken darf auch grundsätzlich nur zu diesem Zweck und nur durch dafür zuständige Mitarbeiter der Verwaltung abgehört bzw. angesehen werden. Mitglieder der Vertretung können es ausschließlich zum Zwecke der Kontrolle des Protokolls, nicht aber zu sonstigen Zwecken abhören. Nach Genehmigung des Protokolls sind die Aufnahmen grundsätzlich zu löschen.

dd) Kommunalaufsichtsbehörden

Von den teilnehmenden Kommunalaufsichtsbehörden wurden keine Vorschläge zur Modifizierung der Regelung unterbreitet.

c) Fazit

Ein zwingend notwendiger gesetzlicher Änderungsbedarf hat sich durch die – ohnehin überschaubare Anzahl an Änderungsvorschlägen – nicht gezeigt. Gleichwohl kann es sinnvoll sein, Umsetzungsmöglichkeiten zu den beiden am häufigsten genannten Punkten, der Zulassung von geheimen Abstimmungen bei hybriden Sitzungen sowie der Zuschaltmöglichkeit für HVB, in den Blick zu nehmen. Insbesondere zu den geheimen Abstimmungen sollten Erfahrungen von anderen Bundesländern, wie bspw. Nordrhein-Westfalen, in die Überlegungen mit einbezogen werden.