Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

An die

- Bezirksregierungen und
- Hauptverwaltungsbeamtinnen und –beamten der Kommunen

nachrichtlich

- Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe
- Landesverband Lippe
- Regionalverband Ruhr
- Städteregionsrat Aachen
- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Kommunalpolitische Vereinigungen

17. April 2020

**Kommunalverfassungsrechtliche Fragestellungen:**

**Hinweise zu aktuellen Verfahren und Vorgehensweisen im Zeitraum der Ausbreitung von COVID-19**
Aktualisierung des Erlasses vom 21. März 2020

Mit der „Verordnung zur Änderung von Rechtsverordnungen zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2“ vom 16. April 2020 (Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen), in Kraft tretend am 20. April 2020 und außer Kraft tretend am 3. Mai 2020, gibt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen zu den nachfolgend häufig gestellten Anfragen Hinweise zu aktuellen Verfahren und Vorgehensweisen im Hinblick auf die Durchführung von Sitzungen gewählter Organe.

1. **Sitzungen kommunaler Gremien dienen der Ausübung und dem Erhalt der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung**

2. **Delegation der Entscheidungsbefugnisse der Vertretungen während einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite**

3. **Beschlussfassungen der Regionalen Planungsträger sowie von Verbandsversammlungen der Zweckverbände während einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite**

4. **Weitere Handlungsoptionen zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung betreffend die Sitzungsorganisation bzw. Beschlussfassungen**

5. **Öffentlichkeitsgrundsatz gemäß § 48 Absatz 2 Satz 1 GO NRW**

6. **Handlungsoptionen für Fraktionssitzungen**

7. **Hinweise zur Durchführung von Bürgerbegehren**

8. **Haben Sie weitere Anfragen und/oder Hinweise?**

**Einleitend:**
Die untenstehenden Ausführungen betreffen die Durchführung von Sitzungen der Räte und Kreistage. Soweit sich aus ihnen und den einschlägigen Gesetzen nichts Abweichendes ergibt, gelten sie auch für die Landschaftsversammlungen, die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr und den Städteregionstag der Städteregion Aachen. Für die Verbandsversammlung der Zweckverbände und vergleichbare Gremien können sie entsprechend herangezogen werden.

**Kenntlichmachung von Änderungen:**
Änderungen, die sich aus der Aktualisierung des Erlasses vom 21. März 2020 ergeben, sind nachfolgend farblich unterlegt.

## 1. Sitzungen kommunaler Gremien dienen der Ausübung und dem Erhalt der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung

[1]Die nach den Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts vorgesehenen **Sitzungen kommunaler Gremien** (insbesondere Räte, Kreistage und ihre Ausschüsse und Fraktionen) dienen der Ausübung und dem Erhalt der von Art. 28 Absatz 2 GG, Art. 78 Abs. 1 LV garantierten und auch weiterhin zu gewährleistenden kommunalen Selbstverwaltung.

[2]Sie **fallen** als solche **nicht unter die** nach den aktuell geltenden, auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes ergangenen Verordnungen (insbesondere Coronaschutzverordnung - CoronaSchVO) und Erlassen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen und – sofern noch vorhanden – den darauf aufbauenden Allgemeinverfügungen der Kommunen **zu untersagenden Veranstaltungen oder Versammlungen**.

[3]Damit ist für die Räte, Kreistage und ihre Ausschüsse auch der Öffentlichkeitsgrundsatz aus § 48 Absatz 2 Satz 1 GO NRW (§ 33 Absatz 2 Satz 1 KrO NRW) grundsätzlich zu beachten (siehe dazu Nummer 4).

[4]Es wird unverändert daher empfohlen, die Rats-, Kreistags- und Ausschusssitzungen (oder vergleichbarer Gremien) auf das gebotene Maß zu reduzieren.

[5]Gemäß § 47 Absatz 1 Satz 3 GO NRW beruft die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister den Rat (gemäß § 32 Absatz 1 Satz 2, 2. Halbsatz KrO NRW die Landrätin bzw. der Landrat den Kreistag) nach den Erfordernissen der Geschäftslage ein, wobei er wenigstens alle zwei bzw. drei Monate zusammentreten soll.

[6]Bei unverändertem Fortbestehen bzw. Verschärfung der aktuellen Risikoeinschätzung bestehen keine Bedenken, wenn die von der Ordnungsvorschrift vorgegebenen Sitzungsabstände überschritten werden.

[7]Der Rahmen für die Absage von Sitzungen und Vertagung von Beratungspunkten muss aber der Erhalt der Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretung insgesamt sein.

## 2. Delegation der Entscheidungsbefugnisse der Vertretungen während einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite

[1]Der Landtag hat mit der Beschlussfassung über das „Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie“ (GV. NRW. S. 217b) am 14. April 2020 die Möglichkeit eröffnet, Entscheidungsbefugnisse der Vertretungen während einer epidemischen Lange von landesweiter Tragweite auf die jeweilig zuständigen Ausschüsse zu delegieren.

[2]Das Gesetz wurde am 14. April 2020 im Gesetzblatt Nordrhein-Westfalen verkündet und trat am 15. April 2020 in Kraft.[1]

[3]Durch das Gesetz wurden in § 60 Absatz 1 GO NRW („Dringliche Entscheidungen") neue Sätze 2 und 3 eingefügt, der damit jetzt folgenden Wortlaut hat:

> „(1) Der Hauptausschuß entscheidet in Angelegenheiten, die der Beschlußfassung des Rates unterliegen, falls eine Einberufung des Rates nicht rechtzeitig möglich ist. Dasselbe gilt, wenn und solange nach § 11 IfSBG-NRW eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite festgestellt ist und wenn zwei Drittel der Mitglieder des Rates einer Delegierung an den Hauptausschuss zugestimmt haben. Die Stimmabgaben erfolgen in Textform. Ist auch die Einberufung des Hauptausschusses nicht rechtzeitig möglich und kann die Entscheidung nicht aufgeschoben werden, weil sonst erhebliche Nachteile oder Gefahren entstehen können, kann der Bürgermeister - im Falle seiner Verhinderung der allgemeine Vertreter - mit einem Ratsmitglied entscheiden. Diese Entscheidungen sind dem Rat in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen. Er kann die Dringlichkeitsentscheidung aufheben, soweit nicht schon Rechte anderer durch die Ausführung des Beschlusses entstanden sind."

[4]Gleichlautend erfolgten Änderungen in § 50 Absatz 3 Sätze 2 und 3 KrO NRW, § 11 Absatz 5 LVerbO und § 13 Absatz 5 RVRG.

[5]Zugleich hat der Landtag Nordrhein-Westfalen am 14. April 2020 eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite mit Inkrafttreten des § 11 Absatz 1 Satz 1 des Infektionsschutz- und Befugnisgesetz – IfSBG-NRW für eine Dauer von zwei Monaten festgestellt; diese wurde ebenfalls am 14. April 2020 im Gesetzesblatt Nordrhein-Westfalen bekannt gemacht.

[6]Somit ist der Anwendungsbereich des geänderten § 60 Absatz 1 GO NRW (bzw. der ebenso geänderten Rechtsgrundlagen; siehe Nummer 2 Satz 4) eröffnet.

[7]Die Verwaltung der Gemeinde wird ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt. [8]Die Bürgerschaft wird durch den Rat und den Bürgermeister vertreten (§ 40 Absatz 2 Satz 1 GO NRW; § 25 Absatz 1 KrO NRW). [9]Durch § 60 Absatz 1 Satz 1 GO NRW entscheidet der Hauptausschuss in Angelegenheiten, die der Beschlussfassung des Rates unterliegen (§ 41 Absatz 1 GO NRW), falls eine Einberufung des Rates nicht rechtzeitig möglich ist.

---

1 https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=18406&ver=8&val=18406&sg=0&menu=1&vd_back=N

[10]Durch die in § 60 Absatz 1 GO NRW vorgenommene Änderung, können die Mitglieder des Rates ihre – aus einer demokratischen Wahl hervorgegangenen - Rechte maximal für die Dauer der festgestellten epidemischen Lage von landesweiter Tragweite (in Kraft seit 14. April 2020; außer Kraft tretend am 14. Juni 2020) auf den Hauptausschuss übertragen, wenn sie mit zwei Drittel der Mitglieder des Rates dieser Delegation zustimmen.

[11]Sofern die Mitglieder des Rates diese Handlungsoption für die Dauer der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite in Erwägung ziehen, müssen diese aktiv der Delegation zustimmen. [12]Dies kann in einer Präsenzsitzung des Rates erfolgen oder es kann gemäß § 60 Absatz 1 Satz 3 GO NRW eine Stimmabgabe in Textform erfolgen.

[13]"In Textform" bedeutet, dass eine lesbare Erklärung, in der die Person des Erklärenden genannt ist, auf einem dauerhaften Datenträger abgegeben werden muss. [14]Ein dauerhafter Datenträger ist jedes Medium, das es dem Empfänger ermöglicht, eine auf dem Datenträger befindliche, an ihn persönlich gerichtete Erklärung so aufzubewahren oder zu speichern, dass sie ihm während eines für ihren Zweck angemessenen Zeitraums zugänglich ist, und geeignet ist, die Erklärung unverändert wiederzugeben (§ 126b BGB). [15]Neben einem postalischen Brief sind auch Telefax oder Telegramm sowie E-Mail zulässig; bei Stimmabgabe per E-Mail muss die Urheberin oder der Urheber sicher authentifiziert werden können.

[16]Des Weiteren kann eine fehlende Antwort eines Mitgliedes des Rates nicht als stillschweigende Zustimmung ausgelegt werden. [17]Das gilt selbst dann, wenn das Mitglied das in seinem Anschreiben an die Verwaltung so formulieren sollte.

[18]Die so vorgenommene Delegation endet automatisch mit außer Kraft treten der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite am 14. Juni 2020.

## 3. Beschlussfassungen Regionaler Planungsträger sowie von Verbandsversammlungen der Zweckverbände während einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

[1]Mit dem in Nummer 2 Satz 1 beschlossenen Gesetz wurde zugleich das Landesplanungsgesetz geändert und ein § 9a „Beschlüsse im vereinfachten Verfahren" eingefügt.

[2]Mit der Feststellung der epidemischen Lage von landesweiter Tragweite am 14. April 2020 gilt für die Dauer von zwei Monaten, dass eilbedürftige Angelegenheiten, die der Beschlussfassung eines Regionalen Planungsträgers unterliegen, im Umlaufverfahren getroffen werden dürfen, wenn sich zwei Drittel der Mitglieder des Regionalrats mit der schriftlichen Abgabe der Stimmen einverstanden erklären. [3]Die Mitglieder des Regionalrats geben ihre Stimmen über den betreffenden Beschlussvorschlag durch Einzelschreiben oder im Umlaufverfahren ab. [4]Die Stimmabgaben erfolgen in Textform. [5]Dadurch ist gewährleistet, dass sich jedes Mitglied eines Regionalrates zu einem Beschlussvorschlag verhalten kann. [6]Die Ausführungen zu Nummer 2 Sätze 13 bis 17 gelten insoweit auch für die Beschlüsse im vereinfachten Verfahren nach § 9a Landesplanungsgesetz.

[7]Die eilbedürftigen Angelegenheiten, über die im Wege des vereinfachten Verfahrens Beschluss gefasst werden soll, sind öffentlich im geeigneten Wege bekannt zu machen. [8]Die für den Regionalrat getroffenen Regelungen gelten auch für die Kommissionen bzw. die Ausschüsse, sofern diese gebildet wurden sowie für den Ältestenrat.

[9]Auf die Möglichkeit der Verbandsversammlungen der **Zweckverbände**, unter denselben Voraussetzungen Beschlüsse im **Umlaufbeschlussverfahren** herbeizuführen, wird ebenfalls aufmerksam gemacht (§ 15b GkG NRW -neu-).

## 4. Weitere Handlungsoptionen zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung betreffend die Sitzungsorganisation bzw. Beschlussfassungen

[1]Nachfolgend werden Handlungsoptionen zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung unter Berücksichtigung der geltenden Gesetze und Erlasse dargestellt. [2]Dabei gibt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen zugleich Hinweise, wo und ggf. wie von bestehenden Vorgaben durch die kommunale Ebene abgewichen werden kann.

[3]Angesichts der für alle Verantwortungsträgerinnen und -träger gleich geltenden besonderen Herausforderungen in dieser Zeit, gehe ich davon aus, dass vor Ort zur Beibehaltung der kommunalen Selbstverwaltung verbindliche und zielorientierte Lösungen gefunden werden.

### a) Übertragung von Entscheidungen auf Hauptverwaltungsbeamte oder Ausschüsse

[4]Der Gebrauch der Befugnis, Entscheidungen nach § 41 Absatz 2 Satz 1 und 2 GO NRW auf Ausschüsse oder die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister (nach § 26 Absatz 1 Satz 3 KrO NRW auf den Kreisausschuss oder § 50 Absatz 4 KrO NRW auf die Landrätin bzw. den Landrat) zu übertagen, ist zu prüfen. [5]Vorbehaltlich bestehender Zuständigkeitsregeln sind die Delegationen grundsätzlich im Beschlusswege möglich. [6]Dabei kann sich ggf. eine befristete Übertragung anbieten.

**b) Herbeiführen von Dringlichkeitsbeschlüssen und -entscheidungen**

[7]In Ergänzung der neu geschaffenen Möglichkeit - der Delegation der Entscheidungskompetenzen für die Dauer der epidemischen Lage (siehe Nummer 2) auf den zur Eilentscheidung berufenen Ausschuss - bleibt die Möglichkeit unberührt, im Einzelfall in Angelegenheiten besonderer Dringlichkeit nach § 60 Absatz 1 GO NRW (§ 50 Absatz 3 KrO NRW) Dringlichkeitsbeschlüsse bzw. Dringlichkeitsentscheidungen herbeizuführen, wenn der Rat (der Kreistag) bzw. der Hauptausschuss (der Kreisausschuss) nicht rechtzeitig einberufen werden kann.

[8]Aufgrund der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzipes sind sogenannte „Umlaufbeschlüsse“ – anders als für die Verbandsversammlungen der Zweckverbände oder für die Regionalen Planungsträger – für den Rat und seine Ausschüsse, wie sie hingegen häufig aus juristischen Personen des privaten Rechts bekannt sind, keine Option: Rats- oder Ausschussentscheidungen im Wege von Umlaufbeschlüssen sind unwirksam.

**c) Handlungsoptionen für Präsenz-Sitzungen**

[9]Derzeit werden oftmals vor Ort – angesichts der aktuellen Situation – pragmatische und zwischen den Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträgerinnen bzw. Einzelmandatsträgern sowie Verwaltungen einvernehmliche Absprachen im Zusammenhang mit Präsenz-Sitzungen wie beispielsweise

1. Durchführung von Präsenz-Sitzungen und Abstimmungen im Prinzip einer „Soll-Stärken-Vereinbarung“ (Vereinbarung über die Teilnahme einer bestimmten Anzahl von Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträgern je Fraktion/Gruppe), die die Aufrechterhaltung der Kräfteverteilung nach Maßgabe des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes sicherstellt oder

2. sogenannte „Pairing-Vereinbarungen“ (Vereinbarungen über das Fernbleiben einer bestimmten Anzahl von Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträgern bei Ausfällen bei anderen Fraktionen/Gruppen), die die Aufrechterhaltung

der Kräfteverteilung nach Maßgabe des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes auch bei Ausfällen sicherstellt,

3. den Umgang mit einer ggf. eintretenden Beschlussunfähigkeit des Rats (des Kreistags) unter Berücksichtigung der Fiktion der Beschlussfähigkeit nach § 49 Absatz 1 Satz 2 GO NRW (§ 34 Absatz 1 Satz 2 KrO NRW) und

4. über den Verzicht auf nicht zwingend gebotene Anträge zur Einberufung der Vertretungen (§ 47 Absatz 1 Satz 4 GO NRW, § 32 Absatz 1 Satz 3 KrO NRW).

getroffen. [10]Diese vier obenstehenden Handlungsoptionen halten wir aufgrund der bestehenden Herausforderungen aufgrund der weiteren Ausbreitung von COVID-19 für unbedenklich.

[11]**Ratsmitglieder mit Krankheitssymptomen oder solche, die Rückkehrende aus Risikogebieten sind, haben den Sitzungen fernzubleiben.**

[12]**Für die Durchführung von Präsenz-Sitzungen sind die Ausführungen unter Nummer 5 zu Vorkehrungen und Schutzmaßnahmen zu beachten.**

## 5. Öffentlichkeitsgrundsatz gemäß § 48 Absatz 2 Satz 1 GO NRW

[1]Soweit Präsenz-Sitzungen durchgeführt werden, geht das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen davon aus, dass sich der Besucherandrang bei den öffentlichen Sitzungen der Gremien in der nächsten Zeit generell sehr in Grenzen halten wird.

[2]Sowohl in Bezug auf die Besucherinnen und Besucher als auch in Bezug auf die Ratsmitglieder (oder vergleichbare Mitglieder) selbst sind Vorkehrungen und Schutzmaßnahmen zu treffen.

[3]Neben den einzuhaltenden allgemeinen Präventionsmaßnahmen (zum Beispiel: gute Durchlüftung, Desinfektionsmöglichkeiten) können zum Beispiel folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Kapazitätsbeschränkungen für und Registrierung von Besucherinnen und Besuchern,

- die Sicherstellung ausreichender Abstände aller Anwesenden auch unter Nutzung größerer oder anderer Räumlichkeiten oder Örtlichkeiten,

- Begrenzung von Sitzungs- und Redezeiten.

[4]§ 48 Absatz 2 Satz 2 oder 3 GO NRW (§ 33 Absatz 2 Satz 2 oder 3 KrO NRW) gilt davon unbenommen.

## 6. Handlungsoptionen für Fraktionssitzungen

[1]Anders als für die im Grundsatz weiterhin öffentlich durchzuführenden Sitzungen der Vertretungen und ihrer Ausschüsse besteht für die Durchführung von Sitzungen der Fraktionen in den Vertretungen die Möglichkeit, andere Sitzungsformen zu wählen. [2]So können Fraktionssitzungen im Zuge der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 zur Vorbereitung der Gremienarbeit zum Beispiel als Telefon- bzw. Videokonferenzen, auch in Form von Online-Sitzungen, durchgeführt werden.

[3]Soweit sich eine Kommune im Rahmen ihrer Selbstorganisation entschieden hat, auch Online-Fraktionssitzungen zuzulassen, und sich im Rahmen der ihr durch die Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse eingeräumten Möglichkeit dazu entschieden hat, Sitzungsgeld zu gewähren, kann Sitzungsgeld auch für Online-Fraktionssitzungen ausgezahlt werden, wenn eine solche Online-Fraktionssitzung im gleichen Rahmen stattfindet wie eine gewöhnliche Fraktionssitzung.

[4]Hiervon ist auszugehen, wenn nachweislich eine Sitzung vorliegt, zu der im Vorfeld eingeladen wurde, an der die üblichen Personen teilnehmen und zu der im Vorfeld ein Beratungsgegenstand oder eine Tagesordnung festgelegt wurde. [5]Die Teilnehmer einer Online-Fraktionssitzung sind zudem zu Beginn der Sitzung ordnungsgemäß vom Vorsitzenden oder der Geschäftsführung durch Aufruf festzustellen und schriftlich festzuhalten.

[6]Spontane Kontakte zwischen einzelnen Fraktionsmitgliedern per Telefon- oder Videoanruf sind nicht als Sitzung zu bewerten, so dass hierfür auch kein Sitzungsgeld gewährt werden kann.

## 7. Hinweise zur Durchführung von Bürgerbegehren

[1]Es wird geraten, auch bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden die jeweils aktuell geltenden Verordnungen und Erlasse sowie Empfehlungen zum Infektionsschutz zu beachten.

[2]Um persönliche Kontakte und Ansteckungsrisiken insbesondere bei Unterschriftensammlungen zu vermeiden, haben die Verantwortlichen zum Beispiel die Möglichkeit, Unterschriftslisten zur Ausfüllung auszulegen, zu verteilen, zu versenden oder zum Abruf bereit zu stellen und diese zurücksenden oder einsammeln zu lassen. [3]Auch können Argumente für das Bürgerbegehren auf schriftlichem oder digitalem Wege mitgeteilt oder ausgetauscht werden (zum Beispiel durch Flyer oder auf Websites).

[4]Auf die Möglichkeit, die Stimmabgabe bei Bürgerentscheiden gemäß § 5 BürgerentscheidDVO[2] per Brief vorzunehmen, wird hingewiesen.

[5]Sollte unter den aktuellen Rahmenbedingungen die Durchführung des Bürgerbegehrens angestrebt sein, muss dieses im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen durchgeführt werden. [6]Insbesondere müssen weiterhin die erforderlichen Unterschriften beigebracht und die geltenden Fristen, auch die gesetzlichen Ausschlussfristen für kassatorische Bürgerbegehren, beachtet werden.

## 8. Haben Sie weitere Anfragen und/oder Hinweise?

[1]Wenn Sie weitere Anfragen und/oder Hinweise an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen adressieren möchten, erreichen Sie unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter per E-Mail unter: corona-und-kommunale-Verfahren@mhkbg.nrw.de

---

2 https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2021&bes_id=5705&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=B%FCrgerentscheidDVO#det0