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

Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Für die Mitglieder des Ausschusses
für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

04.01.2022

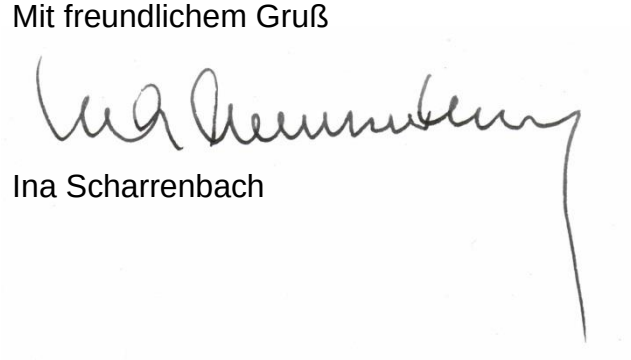
Abschlussbericht zum Modellprojekt für digitale und hybride Sitzungen: Digitale Chancen auch jenseits der Pandemie in kommunalen Gremien nutzen

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP, SPD und Bündnis 90/ DIE GRÜNEN hat der Landtag am 30. Juni 2021 die Landesregierung mit der Durchführung eines Modellprojekts in ausgewählten Kommunen beauftragt, um unter Wahrung der demokratischen Prinzipien das Durchführen von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften in digitalen Sitzungsformaten zu ermöglichen. Die Landesregierung ist gebeten worden, den Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen über das Modellprojekt zu unterrichten.

Dieser Bitte komme ich mit einem Bericht zum Abschluss des Modellprojekts nach, den ich Ihnen mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen übersende.

Mit freundlichem Gruß



Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkbg.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

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

Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung am 14. Januar 2022

Abschlussbericht: Modellprojekt digitale und hybride Gremiensitzungen

A. Auftrag

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung auf Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP (LT-Drs. 17/14285) mit Beschluss vom 30. Juni 2021 damit beauftragt, ein Modellprojekt in ausgewählten Kommunen durchzuführen, um unter Wahrung der demokratischen Prinzipien das Durchführen von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften in digitaler oder hybrider Form zu ermöglichen.

Der Beschluss ist mit den Stimmen der antragstellenden sowie der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN gefasst worden und stützt sich damit auf eine breite parlamentarische Mehrheit. Ziel des Modellprojekts sollte nach dem Auftrag die Entwicklung verallgemeinerbarer technischer und verfahrensmäßiger Standards sein, die allen Kommunen die rechtssichere Beratung und Beschlussfassung in digitaler Form ermöglichen. Von diesen Standards abgedeckt sein sollten auch Sitzungsszenarien, die besonderen Anforderungen unterliegen, insbesondere Beratungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit und geheime Abstimmungen bzw. Wahlen.

Der Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen erstreckte sich auch darauf, im Rahmen des Modellprojektes eine mögliche Änderung der Kommunalverfassungsgesetze für das Land Nordrhein-Westfalen zu erarbeiten, die Grundlage für rechtssichere Beratungen und Beschlussfassungen in digitalen Sitzungsformaten durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sein kann. Dabei sollten insbesondere der Öffentlichkeitsgrundsatz sowie technische, datenschutzrechtliche sowie weitere rechtliche Aspekte Berücksichtigung finden und auch geklärt werden, welchen Gremien welche digitalen Sitzungsformate zur Verfügung stehen sollen und wer über den Einsatz grundsätzlich und im Einzelfall entscheidet.

Der vorliegende Bericht stellt als Projektabschlussbericht Ziel, Aufbau und Ablauf (B.) sowie die Ergebnisse (C.) des Modellprojekts digitale und hybride Gremiensitzungen dar. Abschließend verweist er auf den Stand des Verfahrens mit dem Ziel der Zuleitung eines Gesetzentwurfs der Landesregierung an den Landtag, um den zweiten Auftragsteil zu erfüllen (D.).

B. Ziel, Aufbau und Ablauf des Modellprojekts

a) Ziel und Aufbau des Modellprojekts

Zentrales Ziel des Modellprojekts war das Entwickeln von technischen Standards sowie von Verfahrensstandards, die allen Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter Wahrung demokratischer Prinzipien das Durchführen von Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften oder Teilen derselben in vollständig digitaler oder hybrider Sitzungsform ermöglichen. Dabei war auch die sichere Durchführung von verschiedenen Abstimmungsformen und von Beratungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Auf Basis der Bereitschaft, kommunales Praxiswissen und einen Eigenanteil in das Projekt einzubringen, waren Modellkommunen auszuwählen und in das Projekt einzubeziehen.

Folgende Kommunen haben am Modellprojekt teilgenommen: Bad Lippspringe, Greven, Lünen, Moers, Paderborn, Rommerskirchen und Stemwede, Bielefeld, Bonn, Essen, Köln und Solingen, Kreis Mettmann, Kreis Steinfurt und Kreis Viersen sowie der Landschaftsverband Rheinland

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, das die Gesamtverantwortung und -steuerung des Modellprojekts getragen hat, hat die d-NRW Anstalt öffentlichen Rechts mit der Projektbegleitung hinsichtlich der technischen, datenschutzrechtlichen und IT-Sicherheits-Aspekte des Projekts beauftragt. Diese wiederum hat der Unternehmensberatungsgesellschaft Deloitte als einem ihrer Rahmenvertragspartner den Auftrag erteilt, die Koordination des technischen, datenschutzrechtlichen und IT-Sicherheits-Teils des Projektes zu übernehmen und die für die Herleitung der technischen Anforderungen erforderliche Fachexpertise in das Projekt einzubringen.

Zur Sicherstellung der erforderlichen Transparenz und zur Einbettung des Modellprojekts in die jeweiligen thematischen Diskurse sind auch Vertreterinnen oder Vertreter des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO), der Landesbeauftragen für Datenschutz (LDI), des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie der kommunalen Spitzenverbände zu den Sitzungen des Modellprojekts als Gäste geladen. Sie hatten Gelegenheit, im Rahmen des Projektverlaufs Hinweise zu geben und zu den Zwischenergebnissen Stellung zu nehmen.

Ergebnis des Modellprojekts sollte vor allem die Erstellung eines Anforderungskatalogs sein, der die funktionalen Anforderungen und die nichtfunktionalen Anforderungen an IT-Systeme enthält, die den Kommunen die rechtssichere und praxistaugliche Durchführung digitaler Sitzungen ermöglicht. Während die funktionalen Anforderungen vor allem die notwendigen Funktionalitäten der IT-Anwendung beschreiben sollten, die

zur Abbildung aller Sitzungsbestandteile und -abläufe im digitalen Raum notwendig sind, folgen die nichtfunktionalen Anforderungen aus datenschutzrechtlichen Vorgaben und IT-Sicherheit-Standards, die an solche Softwarelösungen zu stellen sind.

Dabei wurde im Modellprojekt der Ansatz verfolgt, die funktionalen und nichtfunktionalen Anforderungen im Wesentlichen aus einer Zusammenstellung von Anwendungsfällen abzuleiten. Ein Anwendungsfall ist dabei als konkreter Ablauf im Rahmen der Durchführung einer digitalen Gremiensitzung zu verstehen, an den spezifische technische, organisatorische oder rechtliche Anforderungen zu stellen sind. Die Summe der Anwendungsfälle sollte dabei alle wesentlichen Abläufe während einer digitalen Gremiensitzung abbilden, sodass aus ihr ein umfassender Anforderungskatalog abgeleitet werden kann. Bei der Formulierung der Anforderungen waren einschlägige Standards im Bereich IT-Sicherheit und Datenschutz zu berücksichtigen, wofür insbesondere Kriterien und Empfehlungen des BSI heranzuziehen waren.

b) Ablauf des Modellprojekts

Das Modellprojekt ist in der Zeit vom 14. September 2021 bis zum 14. Dezember 2021 durchgeführt worden. Alle Modellprojektsitzungen sind im Form von Videokonferenzen digital durchgeführt worden. Jede Modellkommune ist gebeten worden, mit je zwei Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmern am Modellprojekt und seinen Sitzungen teilzunehmen, die die Verantwortlichkeiten für den technischen Bereich auf der einen und den Bereich der Sitzungsorganisation auf der anderen Seite abdecken sollten. Es sind drei Modellprojektsitzungen durchgeführt worden. In den Arbeitsphasen zwischen den Sitzungen sind die Modellkommunen durch strukturierte Erhebungen, Einzelinterviews und durch eine freie Software-Testphase aktiv in das Projekt eingebunden gewesen.

Die Auftaktsitzung ist am 14. September 2021 durchgeführt worden. In dieser Veranstaltung wurden die Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer untereinander und den Modellkommunen Konzept, Ablauf und Ziel des Modellprojekts vorgestellt. Nach dem Projektauftakt wurden die Kommunen über Interviewfragebögen in die Erhebung der Anforderungen und Bedarfe einbezogen. Aus den Rückmeldungen der Kommunen aus der Sitzungspraxis wurden die wesentlichen Anwendungsfälle und praktischen Bedarfe mit Blick auf digitale Gremiensitzungen hergeleitet.

Unter Berücksichtigung einschlägiger Standards der IT-Sicherheit und des Datenschutzes wurden aus den Anwendungsfällen wiederum die konkreten funktionalen und nichtfunktionalen Anforderungen abgeleitet. Dabei waren auch die Erfahrungen der übrigen Länder, die unter anderem über den Austausch im Rahmen des Arbeitskreises III der Innenministerkonferenz erhoben wurden, zu berücksichtigen.

Ebenfalls in der ersten Arbeitsphase nach dem Projektauftakt wurde von Deloitte eine kursorische Marktsichtung am Markt vorhandener Tools zur Durchführung von Videokonferenzen einerseits und von Abstimmungen andererseits durchgeführt. Anhand der zu diesem Zeitpunkt bereits ermittelten Anforderungen wurde eine Vorauswahl (Shortlist) von Softwareanwendungen erstellt, die für einen Praxistest im Projekt in Betracht kommt.

Die zweite Modellprojektsitzung wurde am 26. Oktober 2021 durchgeführt. In der Sitzung wurden den Modellkommunen die Ergebnisse der Auswertung der Interviewbögen aus der ersten Arbeitsphase, die bis dahin erfassten Anwendungsfälle und Anforderungen sowie die Shortlist der im Projekt näher zu betrachtenden Softwaretools vorgestellt. Auf dieser Grundlage waren von den Kommunen – vorzugsweise aus den vorausgewählten Softwarelisten – mindestens je eine Videokonferenz- und eine Abstimmungsanwendung zur Durchführung eines Praxistests auszuwählen.

Die Vor-Ort-Tests wurden von den Kommunen mit dem Ziel durchgeführt, die Benutzerfreundlichkeit und Praxistauglichkeit der den Anforderungen im Wesentlichen genügenden Software zu überprüfen. Dabei waren nach Möglichkeit realistische Testszenarien (Gremiensitzungen) zu wählen, in denen möglichst viele Funktionen der eingesetzten Softwarelösungen getestet werden sollten. Die Testläufe wurden von den Kommunen in Form von Berichtsbögen aufbereitet und zur Auswertung übermittelt. Die Berichte sind einerseits korrigierend in den Anforderungskatalog eingeflossen, zum anderen haben sie Erkenntnisse dazu geliefert, in welchem Maß aktuell am Markt vorhandene IT-Anwendungen auf die praktischen Bedürfnisse kommunaler Gremiensitzungen zugeschnitten sind und wie sich ihre Handhabbarkeit in diesem Rahmen darstellt.

Die dritte und letzte Modellprojektsitzung ist am 14. Dezember 2021 durchgeführt worden. In der Sitzung sind den Modellkommunen unter Nachvollzug der Vorgehensweise die finalen Ergebnisse der Anforderungserhebung und die Auswertung der Praxistests vorgestellt worden. Zudem ist den Modellkommunen ein Ausblick auf mögliche Handlungsoptionen sowie auf das Vorgehen zur rechtlichen Umsetzung der Projektergebnisse gegeben worden.

C. Ergebnisse des Modellprojekts

Die Ergebnisse des Modellprojekts werden mit dem von Deloitte erstellten anliegenden Bericht zur Ausarbeitung von technischen Anforderungen zur Durchführung von digitalen und hybriden Gremiensitzungen dokumentiert. Das Ziel und wesentliche Ergebnis des Modellprojekts liegt dabei in dem aus den praktischen Bedarfen der Kommu-

nen und den einschlägigen Standards gespeisten Anforderungskatalog, der dem Bericht als Anlage III angehängt ist und in Abschnitt 3.2 beschrieben wird. Es konnten insgesamt 219 funktionale und nichtfunktionale Anforderungen erhoben werden, von denen rund die Hälfte (106) Muss-Anforderungen sind, also solche, die von den eingesetzten Softwarelösungen bzw. der handelnden Kommune zwingend zu erfüllen wären.

Daneben werden auch die Ergebnisse der kursorischen Marktsichtung und -analyse nach anforderungsgerechten Softwareanwendungen sowie der Praxistests der für das Projekt vorausgewählten Videokonferenz- und Abstimmungstools dargestellt. Aus diesen werden Schlussfolgerungen mit Blick darauf gezogen, in welchem Maße die marktgängigen Systeme den im Modellprojekt erhobenen Anforderungen einerseits und praktischen Anforderungen an die Benutzerfreundlichkeit andererseits genügen (siehe Abschnitt 3.3 und 3.4).

Der Bericht leitet zudem aus den vorgenannten Ergebnissen Handlungsoptionen ab, die er den Ausführungen voranstellt (siehe Seite 7). Diese richten sich an den Gesetz- und Verordnungsgeber sowie darauf aufbauend an die Kommunen.

Als ein Ergebnis des Modellprojekts kann hervorgehoben werden, dass im Rahmen des Projekts keine Softwarelösung auf dem Markt ausgemacht werden konnte, die den Kommunen sowohl Beratungen als auch Abstimmungen in einer zumindest im Wesentlichen den relevanten Anforderungen gerecht werdenden Weise digital ermöglicht. Der Bericht spricht daher die Empfehlung aus, den Blick zunächst auf Kombinationslösungen bestehend aus einer Videokonferenzanwendung und einer Abstimmungsanwendung zu fokussieren.

Ein weiteres, für das weitere Vorgehen ausschlaggebendes Teilergebnis ist die Feststellung, dass keine der im Rahmen des Modellprojekts betrachteten Softwarelösungen alle Anforderungen des erarbeiteten Anforderungskatalogs in der anliegenden Fassung erfüllt. Während die zwingenden funktionalen Mindestanforderungen von mehreren Anwendungen voll erfüllt werden konnten, gab es im Bereich der nichtfunktionalen Muss-Anforderungen, also im Bereich Datenschutz oder IT-Sicherheit, immer – in manchen Fällen auch nur einzelne – Defizite. Eine dem vorgelegten Anforderungskatalog und damit den Bedürfnissen kommunaler Gremiensitzungen voll gerecht werdende Softwarelösung wäre daher noch zu entwickeln bzw. zu identifizieren.

D. Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien

Dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen, im Rahmen des Modellprojektes eine mögliche Änderung des Kommunalverfassungsrechts zu erarbeiten, die digitalförmige Beratungen und Beschlussfassungen kommunaler Gremien ermöglicht, soll durch Vorlage eines Gesetzentwurfs durch die Landesregierung entsprochen werden.

Am 14. Dezember 2021 hat die Landesregierung beschlossen, zu dem von der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vorgelegten Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung digitaler Sitzungen für kommunale Gremien und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ die Verbändeanhörung einzuleiten.

Über den Gesetzentwurf wurde der Landtag Nordrhein-Westfalen gemäß Abschnitt I Ziffer 1 der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ am 15. Dezember 2021 informiert. Ein wesentlicher Bestandteil des Gesetzentwurfs sind kommunalverfassungsrechtliche Neuregelungen darüber, in welchem Rahmen inner- und außerhalb von außergewöhnlichen Notsituationen Gremien von Gemeinden und Gemeindeverbänden digitale Sitzungsmöglichkeiten eröffnet sind. Die Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Landtag ist im Januar 2022 beabsichtigt.

Der Gesetzentwurf sieht eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der Voraussetzungen digitaler und hybrider Gremiensitzungen vor. Eine entsprechende Vorschrift, für die ein Zustimmungsvorbehalt des Landtags vorgesehen ist, wird auf Grundlage des anliegenden Berichts parallel zum Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel vorbereitet, zeitnah alle erforderlichen rechtlichen Grundlagen für die rechtssichere Durchführung digitaler und hybrider Gremiensitzungen zu schaffen.