

Gutachten
über mögliche gesetzliche Regelungen in Bezug auf die
Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen
und ihrer Ausschüsse in Krisensituationen

Gliederung

I. Auftrag

II. Gutachten

- A. Rechtlicher Charakter der Bezirksverordnetenversammlungen
- B. Anpassung des Beschlussfähigkeitsquorums an Krisensituationen
- C. Streaming von Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse
- D. Digitale Sitzungen und Beschlussfassung der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse
 - 1. Digitale Sitzungen und Beschlussfassung der Bezirksverordnetenversammlungen im Fall einer Pandemie oder in sonstigen Krisensituationen
 - 2. Digitale Sitzungen von Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlungen in Krisensituationen
 - 3. Digitale Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse außerhalb von Krisensituationen
- E. Abstimmungen im schriftlichen Verfahren
- F. Ergebnisse

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der Fraktion der FDP mit einem Gutachten über mögliche Änderungen von gesetzlichen Regelungen zu Bezirksverordnetenversammlungen beauftragt. Es sollen folgende Fragen geprüft werden:

- 1) Wie kann wirksam das Beschlussfähigkeitsquorum von Bezirksverordnetenversammlungen für Krisensituationen angepasst werden?
- 2) Welche gesetzlichen Änderungen müssten vorgenommen werden, damit Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse via Internet gestreamt werden können?
- 3) Welche rechtlichen Änderungen müssten vorgenommen werden, damit die Bezirksverordnetenversammlungen und ihre Ausschüsse
 - a) im Falle einer Pandemie oder sonstigen Krisensituation in digitaler Form tagen und Beschlüsse fassen können,
 - b) grundsätzlich digital tagen und Beschlüsse fassen können.

II. Gutachten

A. Rechtlicher Charakter der Bezirksverordnetenversammlungen

Vor der Prüfung von möglichen Gesetzesänderungen erscheint es angebracht, die Rechtsnatur der Bezirksverordnetenversammlungen zu erörtern, da diese für die rechtliche Zulässigkeit von neuen, sie betreffenden Regelungen von Bedeutung sein kann.

Die Bezirksverordnetenversammlungen sind in der Verfassung von Berlin¹ (VvB) verankert. Gemäß Art. 69 VvB wird in jedem Bezirk eine Bezirksverordnetenversammlung gewählt, die ihrerseits die Mitglieder des Bezirksamts wählt. Gemäß Art. 70 Abs. 1 VvB werden die Bezirksverordnetenversammlungen in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus gewählt. Art. 72 Abs. 1 VvB lautet wie folgt:

¹ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

(1) Die Bezirksverordnetenversammlung ist Organ der bezirklichen Selbstverwaltung; sie übt die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus, beschließt den Bezirkshaushaltsplan und entscheidet in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten.

Fraglich ist, welche Folgen sich aus der Stellung der Bezirksverordnetenversammlungen als Organe der bezirklichen Selbstverwaltung ergeben. Unstreitig handelt es sich bei den Berliner Bezirken nicht um Kommunen im Sinne des Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes² (GG). Art. 1 Abs. 1 VvB besagt, dass Berlin ein deutsches Land und zugleich eine Stadt ist. Die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land werden nach Art. 3 Abs. 2 VvB von Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen wahrgenommen. Berlin ist somit ein Stadtstaat, der zugleich staatliche wie auch gemeindliche Aufgaben erfüllt.³ Für eine Existenz von selbstständigen Gemeinden im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG besteht rechtlich kein Raum. Die Bezirke Berlins sind keine Gemeinden, sondern Teil der Verwaltung Berlins, die ihre Aufgaben gemäß Art. 66 Abs. 2 VvB nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen.⁴ Ein subjektives Recht auf Selbstverwaltung steht ihnen nicht zu.⁵

Die Bezirksverordnetenversammlungen sind folglich Organe der Verwaltung.⁶ Sie stellen keine parlamentarischen Gremien in verfassungsrechtlichem Sinne dar,⁷ wie etwa Gemeinderäte in den Kommunen der Flächenstaaten. Allerdings erfüllen sie als Teil der Bezirksverwaltung ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung, die den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung in den Flächenstaaten entsprechen.

Zu berücksichtigen ist unter diesem Aspekt insbesondere Folgendes: Die Bezirksverwaltungen werden unmittelbar vom Volk gewählt, entscheiden über die

² Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

³ Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 4. Aufl. 2020, Art. 3 Rn. 8; Pfennig, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 3. Aufl. 2000, Art. 1 Rn. 6.

⁴ Michalis/Krammerbauer, in: Driehaus (Fn. 3), Art. 66 Rn. 2; Neumann, in: Pfennig/Neumann (Fn. 3), Art. 66, 67 Rn. 7 ff.; Zivier, *Verfassung und Verwaltung von Berlin*, 4. Aufl. 2008, S. 348 ff.

⁵ VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 37; 6, 41; 11, 65.

⁶ Musil/Kirchner, *Das Recht der Berliner Verwaltung*, 4. Aufl. 2017, Rn. 291; Siegel/Waldhoff, *Öffentliches Recht in Berlin*, 2015, Rn. 290; Mueller-Thuns/Schubert, *Aufbau der Verwaltung in Berlin*, LKV 1999, S. 213, 214.

⁷ Hurnik, in: Mann/Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 3. Aufl. 2007, § 26 a Rn. 42; Sommer, *Die Berliner Verwaltung nach Vereinigung, Hauptstadtbeschluss und Verwaltungsreform*, JR 1995, S. 397, 398.

Leitung der Exekutive auf Bezirksebene und haben die Aufgabe, die Verwaltung zu kontrollieren. Damit weisen sie zwar nicht ihrer Rechtsnatur, aber ihrer Funktion nach Entsprechungen zu den Gemeinderäten auf.⁸ Sie sind damit ein Verwaltungsorgan, das auch der demokratischen Teilhabe der Bürger ihrer Bezirke dient. Im Hinblick auf ihre Tätigkeit können insoweit die Maßstäbe des Kommunalrechts herangezogen werden. Von der Literatur wird zutreffend die Auffassung vertreten, der Grundsatz der Beteiligung einer Bürgervertretung als Ausdruck des demokratischen Prinzips sei bei den Bezirken voll vorhanden.⁹ Hieraus ist zu folgern, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben das Demokratieprinzip zu beachten haben und dass der Berliner Gesetzgeber bei Regelungen über ihre Tätigkeit ebenfalls dieses Prinzip berücksichtigen muss.

B. Anpassung des Beschlussfähigkeitsquorums an Krisensituationen

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes (im Weiteren BezVG)¹⁰ besteht die Bezirksverordnetenversammlung aus 55 Mitgliedern. Sie ist gemäß § 8 Abs. 2 BezVG beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist. Im Fall der Vertagung einer Angelegenheit ist sie in der nächsten Sitzung insoweit ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlussfähig. Es müssen also im Regelfall mindestens 28 Mitglieder anwesend sein, damit die Bezirksverordnetenversammlung rechtswirksame Beschlüsse fassen kann. Unter einer Anwesenheit im Sinne des § 8 Abs. 2 BezVG wird man wie im Hinblick auf die Anwesenheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses gemäß Art. 43 Abs. 1 VvB die physische Präsenz im Sitzungsraum zu verstehen haben.¹¹

In Krisensituationen, wie etwa im Fall einer Pandemie, erscheint es denkbar, dass Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen an der Anwesenheit gehindert sind. Es stellt sich die Frage, wie die Beschlussfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung gesichert werden kann, wenn das Quorum von 28 anwesenden Mitgliedern nicht mehr erreicht wird.

⁸ Vgl. Musil/Kirchner (Fn. 6), Rn. 290; Zivier (Fn. 4), S. 355.

⁹ Neumann, in: Pfennig/Neumann (Fn. 3), Art. 66, 67 Rn. 17; ähnlich Haaß, Die Rechtsstellung der Berliner Bezirke nach der Verwaltungsreform, LKV 1996, S. 84, 85; Zivier (Fn. 4), S. 355 f.

¹⁰ In der Fassung vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Februar 2018 (GVBl. S. 160).

¹¹ Ottenberg/Wolf, Praxiskommentar zum Berliner Bezirksverwaltungsgesetz, Stand 2020, <https://bezirksverwaltungsrecht.berlin/>; zur Anwesenheit gem. Art. 43 Abs. 1 VvB vgl. Lemmer, in: Pfennig/Neumann (Fn. 3), Art. 43 Rn. 1.

Möglich wäre eine Lösung unter Anwendung von § 8 Abs. 2 Satz 2 BezVG. Nach dieser Vorschrift gilt die Beschlussfähigkeit als gegeben, bis das Gegenteil auf Antrag festgestellt wird. Es erscheint denkbar, dass die Fraktionen beim Vorliegen einer Krisensituation die Absprache treffen, auf einen solchen Antrag zu verzichten. Wird kein Antrag gestellt, bleibt die Beschlussfähigkeit durch die rechtliche Fiktion in § 8 Abs. 2 Satz 2 BezVG auch bei einer Unterschreitung des Quorums gewahrt.

Denkbar wäre auch die Ergänzung von § 8 Abs. 2 BezVG in der Form, dass das Quorum im Fall einer Krisensituation abgesenkt wird. Allerdings müsste es hoch genug bleiben, um sicherzustellen, dass Beschlüsse nach wie vor auf die Bezirksverordnetenversammlung als solche zurückzuführen wären, so dass eine hinreichende Legitimation zur Beschlussfassung als Gremium bestehen würde. Als Maßstab für ein ausreichendes Quorum lässt sich das in der Beratung befindliche 14. Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (Abghs-Drs. 18/3179) heranziehen. Danach soll gemäß Art. 43 Abs. 3 VvB (neu) das Abgeordnetenhaus im Falle der außergewöhnlichen Notlage einer Pandemie oder Naturkatastrophe beschlussfähig sein, wenn mehr als ein Viertel (anstatt, wie in Art. 43, Abs. 1 VvB vorgesehen, mehr als die Hälfte) der Abgeordneten anwesend ist. Diese Regelung ist gemäß Art. 43 Abs. 7 VvB (neu) befristet.

Hinzuweisen ist auch auf § 126 a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags¹² (im Weiteren: GeschOBt). § 126 a GeschOBt enthält befristete Regelungen über die besondere Anwendung der Geschäftsordnung aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19. Gemäß § 126 a Abs. 2 GeschOBt ist ein Ausschuss abweichend von § 67 GeschOBt (der die Mehrheit der Mitglieder als Voraussetzung der Beschlussfähigkeit vorschreibt) beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder an der Sitzung teilnehmen oder über elektronische Kommunikationsmittel an den Beratungen teilnehmen können.¹³

Überträgt man das Quorum von einem Viertel der Mitglieder auf die Bezirksverordnetenversammlung, so wäre die Beschlussfähigkeit auch noch bei der Anwesenheit von 14 Mitgliedern gegeben.

¹² In der Fassung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss vom 17. September 2020 (BGBl. I S. 2067).

¹³ Vgl. hierzu Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 630.

C. Streaming von Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse

Es ist zu erörtern, welche gesetzlichen Änderungen vorgenommen werden müssten, damit Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse durch Streaming im Internet übertragen werden können.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage sind die Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen gemäß § 8 Abs. 6 Satz 1 BezVG öffentlich. Auch die Sitzungen der Ausschüsse sind nach § 9 Abs. 3 BezVG im Regelfall öffentlich. Die Übertragung durch Streaming stellt eine Art von Erweiterung der Öffentlichkeit über den Bereich von im Sitzungsraum anwesenden Personen hinaus dar. Der derzeitige Wortlaut von § 8 Abs. 6 und § 9 Abs. 3 BezVG ist mit einer solchen Erweiterung vereinbar. Zwar ergibt sich aus gesetzlichen Regelungen über die Anordnung der Öffentlichkeit von Sitzungen nicht notwendigerweise das Erfordernis einer Öffentlichkeit, die über die Zugänglichkeit des Sitzungssaals hinaus geht.¹⁴ § 8 Abs. 6 und § 9 Abs. 3 BezVG schließen eine Übertragung von Sitzungen aber auch nicht aus.

Änderungen des Bezirksverwaltungsgesetzes sind also unter diesem Gesichtspunkt nicht zwingend erforderlich. Im Interesse der Rechtssicherheit wäre eine Ergänzung von § 8 Abs. 6 und § 9 Abs. 3 BezVG denkbar, in der die Möglichkeit von Übertragungen festgestellt und die entsprechenden Modalitäten geregelt werden könnten. In dieselbe Richtung geht auch der Entwurf des Senats für einen neuen § 8 a BezVG. Dort ist in Absatz 3 die Möglichkeit von Video- und Tonübertragungen über das Internet ausdrücklich vorgesehen (Abghs-Drs. 18/3197, Seite 5).

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NdsKomVG)¹⁵ enthält in § 64 Abs. 2 eine Regelung über Film- und Tonaufnahmen, die auch ein Widerspruchsrecht für Gemeinderatsmitglieder bezüglich eigener Redebeiträge vorsieht. Entsprechende Vorschriften müssten allerdings nicht zwingend im Bezirksverwaltungsgesetz getroffen werden, sondern könnten in die Geschäftsordnungen der Bezirksverordneten-

¹⁴ Vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 30. August 2010 – 3 B 203/10, juris.de; BVerwGE 85, 283; Ottenberg/Wolf (Fn. 11), § 8 Rn. 26.

¹⁵ Vom 17. Dezember 2010 (Nds. GBl. S. 576), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2020 (Nds. GBl. S. 244).

versammlungen aufgenommen werden.¹⁶ Hinzuweisen ist darauf, dass im Abgeordnetenhaus das Streaming von Plenar- und Ausschusssitzungen bereits stattfindet¹⁷. Auch in einigen Bezirken wird das Streaming von Bezirksverordnetenversammlungen bereits betrieben.¹⁸

Bedenken gegen das Streaming sind aus Gründen des Datenschutzes erhoben worden.¹⁹ Soweit man hierbei eine Verarbeitung von Daten gemäß Art. 4 Nr. 2, Art. 6 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO VO EU) 2016/679²⁰ bejaht, wäre diese gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 a DSGVO rechtmäßig, wenn die betroffenen Personen einwilligen. Eine solche Einwilligung wäre auch in konkludenter Form denkbar, wenn vor Beginn der jeweiligen Sitzung auf die Übertragung hingewiesen wird und kein Teilnehmer widerspricht. Gemäß § 4 a BezVG ist die Verarbeitung personenbezogener Daten ungeachtet anderer Vorschriften zulässig, wenn sie zur Erfüllung der sich aus dem Bezirksverwaltungsgesetz ergebenden Aufgaben dient.

Anzumerken ist, dass die Rechtsprechung hinsichtlich der Zulässigkeit von Bild- oder Tonaufnahmen bei Gemeinderatsitzungen nie die Persönlichkeitsrechte der Teilnehmer, sondern die Funktionsfähigkeit des Gemeinderats zum Maßstab der Rechtmäßigkeit genommen hat.²¹ Das VG Saarlouis hat hierzu ausdrücklich erklärt, die Ratsvorsitzende sei an der Zulassung der Medienöffentlichkeit nicht aus Gründen des Datenschutzes verhindert.²²

¹⁶ Vgl. § 36 Abs. 3 der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 286), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2019 (GVBl. I Nr. 38).

¹⁷ Vgl. www.parlament-berlin.de/de/Mediathek/Parlament-live/Livestream-Plenum

¹⁸ Vgl. Berliner Morgenpost vom 21. Oktober 2020, S. 13.

¹⁹ Berliner Morgenpost vom 21. Oktober 2020, S. 13.

²⁰ Vom 27. April 2016 (ABl. Nr. L 119, S. 1, ber L 314 S. 72; Abl. 2018 Nr. L 127, S. 2)

²¹ BVerwGE 85, 283, 286 ff.; VG Saarlouis; KomJur 2011, S. 179, 183; ebenso Ottenberg/Wolf (Fn. 11), § 8 Rn. 26.

²² VG Saarlouis, KomJur 2011, S. 179, 183.

D. Digitale Sitzungen und Beschlussfassungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse

1. Digitale Sitzungen und Beschlussfassung der Bezirksverordnetenversammlungen im Fall einer Pandemie oder in sonstigen Krisensituationen

Es ist zu prüfen, welche Änderungen des geltenden Rechts vorgenommen werden müssen, um Bezirksverordnetenversammlungen und ihren Ausschüssen Sitzungen und Beschlussfassungen in digitaler Form zu ermöglichen.

Zunächst stellt sich die Frage, ob derartige Änderungen überhaupt erforderlich sind, oder ob schon die gegenwärtig geltenden Vorschriften des Bezirksverwaltungsgesetzes derartige digitale Sitzungen ermöglichen. § 8 Abs. 2 und 3 BezVG sprechen von anwesenden bzw. erschienenen Mitgliedern der Bezirksverordnetenversammlung. Dem Wortlaut der Regelungen nach ist von einer physischen Anwesenheit auszugehen.²³ Allerdings wird teilweise die Auffassung vertreten, eine Anwesenheit in Gremien sei dem Wortsinn nach auch virtuell denkbar.²⁴ Diese Auffassung wurzelt in der in vielen Lebensbereichen bestehenden Praxis, Sitzungen mittels Videokonferenz stattfinden zu lassen²⁵, und mit einer zunehmenden Akzeptanz von digitalen Kommunikationsmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit. Es erscheint aber zumindest im Interesse der Rechtssicherheit angebracht, die Zulässigkeit von digitalen Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse ausdrücklich gesetzlich zu regeln, so wie dies in dem oben erwähnten Senatsentwurf für einen neuen § 8 a BezVG vorgesehen ist.

²³ Ottenberg/Wolf (Fn. 11), § 8 Rn. 12; vgl. auch das WPD-Gutachten vom 22. April 2020, S. 2 (betr. Sitzungen des Abgeordnetenhauses) sowie die Nachweise im Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 31. März 2020, S. 3 Fn. 1 bis 3 (betr. Sitzungen des Bundestages).

²⁴ Lenz/Schulte, Sitzungen des Bundestags per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, NVwZ 2020, S. 744 ff.

²⁵ Vgl. Gesetz über Maßnahmen in Gesellschafts-, Genossenschafts-, Verein-, Stiftungs- und Wohneigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (GesRuaCOVBekG) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 569, 570), geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 2020 (GVBl. S. 2264) sowie Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen in Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohneigentumsrecht vom 28. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2264). Vgl. weiter Lück, Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung (BbgKomNotV)-SARS-COV-2-bedingte und befristete Ausnahme oder Beginn der Digitalisierung kommunaler Entscheidungsprozesse?, LKV 2020, S. 201, 205.

Zu prüfen ist die Vereinbarkeit entsprechender Regelungen mit Art. 66 Abs. 2 VvB, wonach die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen. Aus dieser Vorschrift folgt, dass auch der Berliner Gesetzgeber bei Regelungen, die die Tätigkeit von Organen der bezirklichen Verwaltung betreffen, die Grundsätze der Selbstverwaltung zu beachten hat, soweit sie mit dem besonderen Charakter der Bezirksverwaltungen vereinbar sind.

Zu den Grundsätzen des Kommunalrechts gehört die Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeinderäte. Dieser Grundsatz soll der Bevölkerung eine eigene Beurteilung der Ratstätigkeit ermöglichen, deren Sachgerechtigkeit fördern und zur Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Kontrollierbarkeit der Ratsarbeit beitragen.²⁶ Er ist Ausdruck des Demokratieprinzips. Die demokratische Teilhabe der Bürger an dem örtlichen, sie unmittelbar betreffenden Handeln der Verwaltung, betrifft auch die Einrichtung von demokratisch gewählten, der Verwaltungskontrolle dienenden Bezirksverordnetenversammlungen, die durch die Öffentlichkeit ihrer Sitzungen einen unmittelbaren Einblick in die Tätigkeit der Bezirksverwaltungen gewähren. Der Grundsatz der Öffentlichkeit gilt also auch für die Sitzungen von Bezirksverordnetenversammlungen.

Es erscheint fraglich, inwieweit diesem Grundsatz bei der Durchführung von digitalen Sitzungen Genüge getan werden kann. Durch die fehlende physische Präsenz der Mitglieder würde die Diskussions- und Entscheidungskultur, an der die Bürger bei Sitzungen mit tatsächlich anwesenden Personen teilhaben können, erheblich reduziert. Die Zuschauer hätten bei einer digitalen Sitzung keine gleichwertige Möglichkeit, die Interaktion innerhalb des Gremiums zu verfolgen. Die Körpersprache und die damit verbundene intensiviertere Darbietung der eigenen Meinung würden ausfallen.²⁷

Wenn man davon ausgeht, dass digitale BVV-Sitzungen im Wege von Videokonferenzen erfolgen, ergeben sich im Übrigen auch Schwierigkeiten unter praktischen Gesichtspunkten.

²⁶ BVerwG, NVwZ 1995, S. 897; Ehlers, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. 1, 3. Auflage. 2007, § 21 Rn. 80; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 614; Ottenberg/Wolf (Fn. 11), § 8 Rn. 25.

²⁷ Meyer, Die Krise und das Kommunalverfassungsrecht, NVwZ 2020, S. 1302, 1306; Schliesky, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, S. 693, 698; vgl. dazu auch das WPD-Gutachten vom 22. April 2020, S. 4 f.

Bei einer Sitzung mit 55 Teilnehmern wäre das Bild der einzelnen Bezirksverordneten auf dem Konferenzbildschirm relativ klein. Es erscheint schwer vorstellbar, wie Bezirksverordnete und Zuschauer hierbei die Übersicht behalten und den Ablauf der Konferenz wirklich verfolgen können.²⁸

Andererseits ist der Schutz von Leben und Gesundheit der Bezirksverordneten und der Zuschauer ein bedeutsamer Aspekt, der von seinem Gewicht her auch geeignet ist, Einschränkungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Digitale Sitzungen würden die Gefahr von Infektionen der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen und von Besuchern ausschließen und damit zusätzlich die Arbeitsfähigkeit der Gremien sichern. Die Sitzung einer Bezirksverordnetenversammlung mittels Videokonferenz wäre jedenfalls der Alternative, die Sitzung wegen einer Pandemie oder einer sonstigen Krisensituation ganz ausfallen zu lassen, vorzuziehen.

Daher wäre eine entsprechende Ergänzung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Hinblick auf die Tagung von Bezirksverordnetenversammlungen in digitaler Form mit Art. 66 Abs. 2 VvB vereinbar. Denkbar und empfehlenswert wäre die Befristung einer solchen Ergänzung.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit erfasst die Gemeinderatssitzungen im Ganzen, unabhängig davon, ob Beschlussfassungen erfolgen. Insoweit erscheint es folgerichtig, auch Abweichungen von diesem Grundsatz durch digitale Sitzungen unabhängig davon zu beurteilen, ob in den Sitzungen Beschlussfassungen stattfinden.

Die Bezirksverordnetenversammlungen sind vorrangig Kontrollorgane der faktisch handelnden Exekutive und verfügen daher nur über begrenzte eigne Entscheidungsbefugnisse; diese sind in § 12 Abs. 2 und 3 BezVG aufgeführt. Da die Bezirke – anders als die Gemeinden – über keine Satzungshoheit verfügen, treffen sie im Regelfall auch keine Entscheidungen über den Erlass von Rechtsnormen. Der Aspekt einer erhöhten Notwendigkeit der demokratischen Kontrolle durch die Öffentlichkeit beim Erlass von Rechtsnorm²⁹ ist für sie also weitgehend ohne Bedeutung.

²⁸ Vgl. WPD-Gutachten vom 22. April 2020, S. 5.

²⁹ Vgl. WPD-Gutachten vom 22. April 2020, S. 6.

Eine Ausnahme hiervon bildet ihre Befugnis zum Erlass von Bebauungs- und Landschaftsplänen in Form von Rechtsverordnungen gemäß Art. 64 Abs. 2 VvB in Verbindung mit den §§ 5 und 6 AGBauGB.³⁰ Angesichts des bedeutsamen Schutzzwecks, der mit der Durchführung von digitalen Sitzungen verfolgt wird, erscheint aber auch bei solchen Beschlussfassungen die Einschränkung der Öffentlichkeit rechtlich vertretbar.

Gegen die Beschlussfassung bei solchen Tagungen ergeben sich jedoch Bedenken durch die mögliche technische Manipulierbarkeit von Videokonferenzen.³¹ Derartige Beschlussfassungen sollten daher nur erfolgen, wenn ihr Ablauf und ihre Ergebnisse hinreichend sicher vor Störungen oder Manipulationen geschützt werden können. Dieser Punkt ist keineswegs trivial, wie die aktuellen Vorkommnisse in der BVV Marzahn-Hellersdorf zeigen.³²

Als Beispiel für eine mögliche Regelung im Bezirksverwaltungsgesetz ist auf § 6 der Brandenburgischen Kommunalen Notlageverordnung (BbgKOMNotV)³³ hinzuweisen. Diese Vorschrift lautet:

Videositzungen sind Sitzungen der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses, bei denen die gemeinsame Beratung und Beschlussfassung unter Nutzung von Bild- und Tonübertragungen unabhängig vom Sitzungsort erfolgt. Videositzungen sind nur zulässig, wenn alle Sitzungsteilnehmer während der Sitzung ständig und gleichzeitig durch Bild- und Tonübertragung an der Beratung und Beschlussfassung teilnehmen können.

Gemäß § 2 Abs. 1 BbgKOMNotV ist die Durchführung derartiger Sitzungen auf Notlagen beschränkt. Die Gemeindevertretung hat zunächst zu prüfen, ob unter Anwendung des § 6 die ordnungsgemäße Durchführung einer Sitzung möglich ist. Unter den Voraussetzungen des § 2 BbgKOMNotV erlaubt § 7 BbgKOMNotV auch die Durchführung von Audiositzungen.

³⁰ Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches in der Fassung vom 7. November 1999 (GVBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 2020 (GVBl. S. 807).

³¹ Vgl. hierzu WPD-Gutachten vom 22. April 2020, S. 6.

³² Tagesspiegel vom 8.12.2020, Seite 8.

³³ Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe in außergewöhnlicher Notlage vom 17. April 2020 (GVBl. II/20, Nr. 19), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. September 2020 (GVBl. II/20, Nr. 89).

In § 37 a enthält die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg³⁴ (Gemeindeordnung-GemO) eine Regelung zur Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum:

„§ 37 a

*Durchführung von Sitzungen ohne persönliche
Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum*

(1) Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass notwendige Sitzungen des Gemeinderats, ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum durchgeführt werden können; dies gilt nur, sofern eine Beratung und Beschlussfassung durch zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton mittels geeigneter technischer Hilfsmittel, insbesondere in Form einer Videokonferenz, möglich ist. Dieses Verfahren darf bei Gegenständen einfacher Art gewählt werden; bei anderen Gegenständen darf es nur gewählt werden, wenn die Sitzung andernfalls aus schwerwiegenden Gründen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könnte. Schwerwiegende Gründe liegen insbesondere vor bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Seuchenschutzes, sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen oder wenn aus anderen Gründen eine ordnungsgemäße Durchführung ansonsten unzumutbar wäre. Bei öffentlichen Sitzungen nach Satz 1 muss eine zeitgleiche Übertragung von Bild und Ton in einen öffentlich zugänglichen Raum erfolgen.

(2) Die Gemeinde hat sicherzustellen, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Sitzung einschließlich Beratung und Beschlussfassung eingehalten werden. In einer Sitzung nach Absatz 1 Satz 1 dürfen Wahlen im Sinne von § 37 Absatz 7 nicht durchgeführt werden. Im Übrigen bleiben die für den Geschäftsgang von Sitzungen des Gemeinderats geltenden Regelungen unberührt.

(3) Bis 31. Dezember 2020 findet Absatz 1 mit der Maßgabe Anwendung, dass eine Regelung in der Hauptsatzung nicht erforderlich ist.“

In die Richtung dieser Regelungen aus Brandenburg und Baden-Württemberg könnte auch der geplante § 8 a des Berliner Senatsentwurfs noch ergänzt werden.

³⁴ In der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Oktober 2020 (GVBl. S. 910).

2. Digitale Sitzungen von Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlungen in Krisensituationen

Die Ausschüsse sind gemäß Art. 73 Abs. 1 VvB von den Bezirksverordnetenversammlungen zur Mitwirkung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einzusetzen. Sie tagen gemäß § 9 Abs. 3 Satz 2 BezVG öffentlich, soweit nicht die Geschäftsordnung für bestimmte Ausschüsse etwas Abweichendes bestimmt und soweit nicht ein Ausschuss wegen des Vorliegens besonderer Umstände die Öffentlichkeit ausschließt.

Gesetzliche Regelungen, die für Krisensituationen digitale Ausschusssitzungen vorsehen, sind ebenfalls an Art. 66 Abs. 2 VvB zu messen. Die Ausschüsse sind (mit Ausnahme des Jugendhilfeausschusses gemäß § 33 BezVG³⁵) keine Beschlussorgane mit eigenen Zuständigkeiten. Sie wirken bei der Erfüllung der Aufgaben der Bezirksverordnetenversammlungen mit, indem sie deren Beschlüsse vorbereiten und sie bei der Kontrolle der Bezirksämter unterstützen.³⁶ Aufgrund dieser lediglich vorbereitenden und unterstützenden Funktionen hat der Grundsatz der Öffentlichkeit für sie nicht die Bedeutung wie bei den Bezirksverordnetenversammlungen selber. Hierbei ist zu beachten, dass der Deutsche Bundestag gemäß § 69 GeschOBt im Regelfall keine öffentlichen Ausschusssitzungen durchführt. Auch in verschiedenen Bundesländern sind die Sitzungen der Ausschüsse der Gemeinderäte im Regelfall nichtöffentlich.³⁷

Wenn schon bei den Bezirksverordnetenversammlungen in Krisensituationen digitale Ausschusssitzungen zulässig sind (vgl. o.), wird man dies erst Recht für die Sitzungen ihrer Ausschüsse bejahen können. Eine zeitlich begrenzte Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes, die in Krisensituationen digitale Ausschusssitzungen ermöglicht, wäre also mit Art. 66 Abs. 2 VvB vereinbar.

Hinzuweisen ist hier auf die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags. Sie enthält in § 126 a Abs. 3 eine Regelung, wonach für Abstimmungen und Beschlussfassungen von Ausschüssen auch elektronische Kommunikationsmittel genutzt werden können.

³⁵ Vgl. hierzu Musil/Kirchner (Fn. 6), Rn. 314; Zivier (Fn. 4), S. 364.

³⁶ Michaelis/Krammerbauer (Fn. 4), Art. 73 Rn. 5; Zivier (Fn. 4), S. 361; zur Rolle der Ausschüsse innerhalb der Bezirksverwaltung vgl. auch Siegel/Waldhoff (Fn. 6), Rn. 298; Musil/Kirchner (Fn. 6), Rn. 310.

³⁷ Ehlers (Fn. 26), § 21 Rn. 71; Gern/Brüning (Fn. 26), Rn. 556.

Sind Ausschussberatungen ausnahmsweise öffentlich, können sie gemäß § 126 a Abs. 4 auch so durchgeführt werden, dass der Öffentlichkeit Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt wird.

Auch das Abgeordnetenhaus von Berlin hat inzwischen eine Änderung seiner Geschäftsordnung beschlossen, wonach künftig in Krisensituationen wie im Fall einer Pandemie digitale Ausschusssitzungen möglich sind (vgl. im Einzelnen dazu Abghs-Drs. 18/3180).

3. Digitale Sitzungen und Beschlussfassung der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse außerhalb von Krisensituationen.

Wie unter II. D. 1. des Gutachtens bereits dargestellt wurde, erscheinen digitale Sitzungen von Bezirksverordnetenversammlungen, bei denen faktisch keine Zuschauer anwesend sein können, im Hinblick auf den nach Maßgabe von Art. 66 Abs. 2 VvB auch für Bezirksverordnetenversammlungen geltenden kommunalrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit von Ratsversammlungen problematisch. Eine Begrenzung der Öffentlichkeit auf Übertragungen im Internet ist in Krisensituationen hinnehmbar. Der Schutz von Gesundheit und Leben sowie die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Gremien sind Rechtsgüter, die eine Einschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes rechtfertigen können. Liegen aber keine Krisensituationen vor, die den Schutz von Rechtsgütern erfordern, so ist fraglich, ob die Durchführung von Sitzungen ohne Saalöffentlichkeit vom Gesetzgeber in das Ermessen der Bezirksverordnetenversammlungen gestellt werden kann. Der Senatsentwurf für einen neuen § 8 a BezVG sieht dies daher auch nicht vor.

Anders stellt sich die Situation im Hinblick auf die Ausschüsse dar. Da diese im Regelfall nur eine unterstützende und vorbereitende Funktion für die Tätigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen haben, gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit für sie nicht. Ob sie überhaupt öffentlich tagen müssen, unterliegt daher in vollem Umfang der Entscheidung des Gesetzgebers. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Mehrzahl der Ausschüsse gemäß § 9 Abs. 1 BezVG höchstens 13 Mitglieder haben soll. Angesichts dieser vergleichsweise geringen Zahl kann man davon ausgehen, dass bei den Sitzungen der Ausschüsse auch durch den Einsatz von Videokonferenztechnik eine für die Zuschauer überschaubare und verständliche Debatte gewährleistet ist.

E. Abstimmungen im schriftlichen Verfahren

Ergänzend soll geprüft werden, ob eine schriftliche Abstimmung („Briefwahl“) der Mitglieder einer Bezirksverordnetenversammlung oder der Mitglieder eines Ausschusses einer Bezirksverordnetenversammlung im Falle von Bebauungsplänen oder anderen Sachverhalten rechtswirksam wäre, wenn diese Form der Abstimmung in der Geschäftsordnung einer Bezirksverordnetenversammlung verankert sein würde.

Die Rechtmäßigkeit von schriftlichen Abstimmungen ist ebenfalls an Art. 66 Abs. 2 VvB zu messen. Derartige Abstimmungen bzw. Beschlussfassungen würden eine Beeinträchtigung des gemeinderechtlichen Grundsatzes der Öffentlichkeit darstellen, da der eigentliche Vorgang der Abstimmung der öffentlichen Kontrolle entzogen wäre. Sie wären aber entsprechend den unter II. D. angestellten Erwägungen zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie zur Wahrung der Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen zulässig. Geht man davon aus, dass solchen Beschlüssen eine öffentliche Debatte in einer Videokonferenz vorausgeht, so müsste anschließend zumindest das Abstimmungsverhalten der Mitglieder (vgl. hierzu § 39 Abs. 4 BbgKOMNotV) und das Ergebnis der Abstimmung zeitnah öffentlich gemacht werden, um dem Öffentlichkeitsgrundsatz soweit Genüge zu tun, wie dies die Umstände zulassen.

Die Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren hätte gegenüber der Beschlussfassung im Rahmen einer Videokonferenz den Vorteil, dass Verfälschungen des Ergebnisses durch technische Manipulationen ausgeschlossen wären. Gerade im Hinblick auf Beschlüsse über Bebauungspläne, die eine Außenwirkung entfalten, würde dies einen Zuwachs an Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit bedeuten, der die Einschränkung des Öffentlichkeitsgrundsatzes noch zusätzlich als vertretbar erscheinen lässt.

Fraglich ist allerdings, ob die Verankerung einer solchen Abstimmungsmöglichkeit in Geschäftsordnungen der Bezirksverordnetenversammlungen eine ausreichende Rechtsgrundlage bilden würde. Die Geschäftsordnungen im Sinne des § 8 Abs. 1 BezVG stellen lediglich Innenrecht dieser Gremien dar.³⁸ Wie bereits dargestellt wurde, gehört das Prinzip der Öffentlichkeit zu den Grundsätzen der Selbstverwaltung, die aufgrund von Art. 66 Abs. 2 VvB von den Bezirks-

³⁸ Ottenberg/Wolf (Fn. 11), § 8 Rn. 1.

verwaltungen und dem Berliner Gesetzgeber zu berücksichtigen sind. Abweichungen hiervon bedürfen daher einer gesetzliche Grundlage.

Eine Regelung, die nur auf der Ebene der Geschäftsordnungen erfolgt, würde zudem im Widerspruch zu § 8 Abs. 6 BezVG stehen, da die Abstimmungen Teile der Verhandlungen der Bezirksverordnetenversammlungen sind, die nach dieser Vorschrift öffentlich erfolgen müssen. Lediglich die nähere Ausgestaltung des schriftlichen Verfahrens könnte somit in den Geschäftsordnungen geregelt werden.

In Brandenburg ist das Verfahren der schriftlichen Beschlussfassung in § 8 BbgKOMNotV, also zumindest in einer Rechtsverordnung normiert worden. Gemäß § 8 Abs. 1 BbgKOMNotV ist das schriftliche Umlaufverfahren ausschließlich für Entscheidungen im Zusammenhang mit der bestehenden Notlage zulässig. § 8 Abs. 2 BbgKOMNotV regelt die Modalitäten der Beschlussfassung.

Der geplante neue § 8 a Abs. 1 Satz 2 BezVG sieht beim Vorliegen von Notlagen gemäß Absatz 1 der Norm die Möglichkeit von „geheimen Abstimmungen“ im schriftlichen Verfahren vor. Damit wäre bislang nur eine Rechtsgrundlage für einen begrenzten Teil der möglichen Beschlüsse gegeben; hierbei hat man vorrangig an Wahlen und Abberufungen gemäß §16 BezVG, also an Personalentscheidungen gedacht, die nach den Geschäftsordnungen in geheimer Abstimmung durchgeführt werden. Diese Gestaltungsmöglichkeit der Abstimmung wäre in Videokonferenzen technisch schwierig oder sogar überhaupt nicht zu realisieren und soll den Bezirksverordnetenversammlungen durch § 8 a Abs. 1 Satz 2 erhalten werden (vgl. Abghs-Drs. 18/3197, Begründung, S. 7).

Dem Wortlaut der Vorschrift nach wären „geheime Abstimmungen“ aber auch in anderen Fällen möglich. Insoweit wäre eine gesetzliche Grundlage in einem gewissen Umfang vorhanden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Literatur zum Kommunalrecht geheime Abstimmungen nur als zulässig ansieht, wenn das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner sie erforderlich machen.³⁹ In den Gemeindeordnungen der Länder sind geheime Abstimmungen zum Teil ausdrücklich zugelassen, zum Teil ausdrücklich verboten.⁴⁰ Es erscheint daher ratsam, den Gesetzentwurf dahin zu ergänzen, dass bei der Entscheidung über Bebauungspläne ausdrücklich die Möglichkeit einer Abstimmung im schriftlichen Verfahren eröffnet wird, und zwar ohne das Merkmal „geheim“.

³⁹ Gern/Brüning (Fn. 26), Rn.652; Ehlers (Fn. 26), § 21 Rn. 92 m. w. N.

⁴⁰ vgl. die Nachweise bei Gern/Brüning (Fn. 26), Rn. 652.

Die Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlungen haben im Regelfall keine Kompetenz zur Beschlussfassung. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen im schriftlichen Verfahren stellt sich bei ihnen also nicht. Eine Ausnahme bildet der Jugendhilfeausschuss gemäß § 33 BezVG (vgl. II. D. 2.). Für die Zulässigkeit von Beschlüssen im schriftlichen Verfahren gelten bei ihm die oben dargestellten Maßstäbe entsprechend.

F. Ergebnisse

Eine Anpassung des Beschlussfähigkeitsquorums gemäß § 8 Abs. 2 BezVG in Krisensituationen erscheint durch § 8 Abs. 2 Satz 2 BezVG möglich. Wenn die Fraktionen durch Absprache auf Anträge zur Feststellung der Beschlussunfähigkeit verzichten, bleibt diese durch eine gesetzliche Fiktion erhalten. Denkbar ist auch eine Ergänzung des Bezirksverwaltungsgesetzes durch Änderung der Bruchzahl des Quorums oder durch die Festsetzung einer bestimmten Mindestzahl von Mitgliedern.

Die Regelungen in § 8 Abs. 6 Satz 1 BezVG über die Öffentlichkeit der Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und in § 9 Abs. 3 BezVG über die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen schließen ein Streaming nicht aus. Im Interesse der Rechtssicherheit wäre eine Ergänzung dieser Vorschriften sinnvoll, in der die Zulässigkeit von Übertragungen geregelt wird. Dies ist in dem Senatsentwurf für einen neuen § 8 a BezVG vorgesehen.

Digitale Sitzungen ohne die Möglichkeit einer tatsächlichen Anwesenheit von Besuchern sind im Hinblick auf den kommunalrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit von Ratssitzungen, der über Art. 66 Abs. 2 VvB auch für die Sitzungen von Bezirksverordnetenversammlungen gilt, rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Auch können sich faktische Probleme bei Videokonferenzen mit 55 Teilnehmern ergeben. Unter dem Aspekt des Schutzes von Leben und Gesundheit der Mitglieder und der Zuschauer sowie der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gremien erscheint aber eine Regelung über die Zulässigkeit digitaler Sitzungen in Krisensituationen als rechtmäßig. Dagegen wäre eine Gesetzesänderung, wonach solche Sitzungen generell zulässig sind, problematisch, weil die Einschränkung der Öffentlichkeit auf eine digitale Teilnahme in diesem Fall nicht durch den Schutz von gefährdeten Rechtsgütern gerechtfertigt würde.

Im Hinblick auf die Beschlussfassung ergeben sich Bedenken durch die mögliche technische Manipulierbarkeit von Videokonferenzen und ihre Auswirkungen auf die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Abstimmungen. Digitale Beschlussfassungen sollten daher nur erfolgen, wenn sie hinreichend sicher vor verfälschenden Einwirkungen geschützt werden können. Dieser Grundsatz sollte möglichst im Gesetz verankert werden.

Auch erscheint es zwar nicht zwingend geboten, aber wegen des technischen Restrisikos sinnvoll, durch eine noch zu schaffende Regelung im BezVG Beschlussfassungen von der Behandlung in digitalen Sitzungen dann auszunehmen, wenn es um Normen mit Außenwirkung geht, also etwa bei den abschließenden Abstimmungen über Bebauungspläne im Plenum der BVV. Für diese Fälle könnte ein schriftliches Abstimmungsverfahren gesetzlich verankert werden.

Die Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlungen werden vom Grundsatz der Öffentlichkeit nicht erfasst. Gesetzliche Regelungen zur digitalen Durchführung von Ausschusssitzungen erscheinen daher sowohl für Krisensituationen als auch außerhalb solcher Situationen ohne eine Verletzung von Art. 66 Abs. 2 VvB möglich. Eine entsprechende Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes wäre also rechtmäßig. Wegen des rein vorbereitenden Charakters der Ausschussberatungen ergeben sich auch keine Bedenken hinsichtlich der Beschlussfassung über Bebauungspläne.

Gemessen an den unter II. D. des Gutachtens angewendeten Maßstäben bestehen daher gegen die Rechtmäßigkeit des Senatsentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen (Abghs-Drs. 18/3197) keine rechtlichen Bedenken.

Es erscheint aber ratsam, eine Ergänzung aufzunehmen, nach der digitale Abstimmungen nur unter der Voraussetzung der Sicherung der Teilnahmemöglichkeit für alle BVV-Mitglieder zugelassen und Schlussabstimmungen über Bebauungspläne im Plenum im schriftlichen Verfahren durchzuführen wären.

* * *