Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Klosterstr. 47 10179 Berlin

Geschäftszeichen (bitte angeben)
I A 21 – 021241-3/2019-5-21
Bearbeiter/in Frau Görner-Hoof
Dienstgebäude Berlin-Mitte
Klosterstraße 47, 10179 Berlin
Zimmer 2302
Telefon (030) 90223 – 2075
Vermittlung (030) 90223 – 0
intern 9223 – 2075
PC-Fax (030) 9028 – 4660
E-Mail Ruth.Goerner-Hoof@seninnds.berlin.de
Elektronische Zugangsöffnung gemäß § 3a Abs. 1 VwVfG: poststelle@seninnds.berlin.de.
Internet www.berlin.de/sen/inneres

24. März 2021

An die Vorsteherinnen und Vorsteher der
Berliner Bezirksverordnetenversammlungen

An die Leiterinnen und Leiter der
Rechtsämter der Berliner Bezirke

Nachrichtlich:

An die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
der Berliner Bezirke

Einführende Hinweise zum Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen

Sehr geehrte Vorsteherinnen und Vorsteher der Bezirksverordnetenversammlungen,

sehr geehrte Leiterinnen und Leiter der Rechtsämter,

am 5. Februar 2021 ist das „Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen“ (GVBl. S. 74) in Kraft getreten.

Damit existiert nun eine klarstellende gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Videositzungen der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen wie der aktuellen Corona-Pandemie und für Video- bzw. unter bestimmten Voraussetzungen Audiositzungen der BVV-Ausschüsse.

Zur Anwendung des Gesetzes gebe ich folgende einführende rechtliche Hinweise:

1. Durchführung von Hybridsitzungen

a) Hybridsitzungen der BVVen

§ 8a Abs. 1 BezVG lässt grundsätzlich auch die Durchführung von kombinierten Präsenz-Video-Sitzungen der BVV, bei denen ein Teil der Bezirksverordneten in einem Sitzungssaal anwesend ist und die übrigen Bezirksverordneten per Bild- und Tonübertragung an dieser Sitzung teilnehmen, zu.

Eine solche hybride Sitzung ist allerdings an die Voraussetzung geknüpft, dass sich die per Video zur Präsenzsitzung dazu geschalteten Bezirksverordneten freiwillig für diese Form der Ausübung ihres Mandats entschieden haben. Die Teilnahme an einer solchen Hybridsitzung lediglich per Bild- und Tonübertragung ist für die betroffenen Personen mit Einschränkungen bezüglich der Wahrnehmung des Sitzungsablaufs gegenüber den in Präsenz teilnehmenden Bezirksverordneten verbunden. Eine Verpflichtung von Bezirksverordneten zur Teilnahme an kombinierten Präsenz-Video-Sitzungen der BVV lediglich per Bild- und Tonübertragung ist deshalb nicht von § 8a BezVG gedeckt. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird daher empfohlen, die Bezirksverordneten ausdrücklich auf den Freiwilligkeitsaspekt hinzuweisen.

Eine Möglichkeit zur Gewährleistung einer ausgewogenen Verteilung der Präsenzplätze bei kombinierten Präsenz-Video-Sitzungen ist, dass sich der Ältestenrat auf die Anzahl der in Präsenz anwesenden Mandatsträger einvernehmlich verständigt und die Plätze entsprechend der jeweiligen Fraktionsstärke verteilt. Die Anwendung dieses Verfahrens setzt allerdings wie bei regulären Pairingverfahren wiederum voraus, dass die Bezirksverordneten mit der Verteilung einverstanden sind.

Da BVV-Sitzungen auch in außergewöhnlichen Notlagen wegen der sehr beschränkten Möglichkeiten der Wahrnehmung des Sitzungsablaufs nicht als reine Audiositzungen durchgeführt werden dürfen, sind auch Hybridsitzungen der BVVen in Form einer kombinierten Video-Audio-Sitzung oder einer kombinierten Präsenz-Audio-Sitzung nicht zulässig, d.h. eine reine Zuschaltung per Telefon ist damit nicht möglich.

b) Hybridsitzungen von Ausschüssen

Die Ausführungen zu kombinierten Präsenz-Video-Sitzungen der BVVen gelten für die Sitzungen der Ausschüsse entsprechend. Da nach § 8a Abs. 2 BezVG unter engen Voraussetzungen auch Audiositzungen der Ausschüsse zulässig sind, können bei Vorliegen dieser Voraussetzungen Sitzungen der Ausschüsse zudem als kombinierte Präsenz-Audio-Sitzungen bzw. als kombinierte Video-Audio-Sitzungen durchgeführt werden, d.h., dass auch eine Zuschaltung per Telefon möglich ist. Auch bei Hybridsitzungen der Ausschüsse ist darauf zu achten, dass die Teilnahme der Ausschussmitglieder (Bezirksverordnete und ggf. Bürgerdeputierte) in der jeweils eingeschränkteren Teilnahmeform freiwillig sein muss.

2. Entscheidung über die Durchführung von Video- und Audiositzungen

Über die Durchführung von Videositzungen der BVV entscheidet gemäß § 8a Abs. 4 Satz 1 BezVG der Vorstand der BVV im Einvernehmen mit dem Ältestenrat. Über die Durchführung von Video- oder Audiositzungen der Ausschüsse entscheidet gemäß § 8a Abs. 4 Satz 2 BezVG der

Vorstand des jeweiligen Ausschusses im Einvernehmen mit dem Ältestenrat. Im Hinblick auf die Auswirkungen einer außergewöhnlichen Notlage hat der Gesetzgeber dem Ältestenrat damit ausnahmsweise eine Beschlusskompetenz übertragen.

Eine Regelung über die Mehrheitsbildung im Ältestenrat enthält § 8a BezVG nicht. Die Formulierung „im Einvernehmen mit dem Ältestenrat“ bedeutet nicht, dass der Ältestenrat selbst einvernehmlich, also einstimmig zu beschließen habe. Es gelten vielmehr die allgemeinen Grundsätze zur Mehrheitsbildung: Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit getroffen. Enthaltungen sind insoweit unbeachtlich (siehe auch § 8 Abs. 4 und 5 BezVG).

3. Abstimmungen in Videositzungen

Der Gesetzgeber hat in § 8a Abs. 1 Satz 2 BezVG klargestellt, dass Abstimmungen manipulationssicher erfolgen müssen. Dies kann ggf. durch die Nutzung von geeigneten Abstimmungstools oder auf andere Weise erfolgen.

Unabhängig von einer Nutzung etwaiger Abstimmungstools sollte die Sitzungsleitung vor Beginn einer Abstimmung die an der Sitzung teilnehmenden Bezirksverordneten aufrufen, die sich per Bild und Ton melden sollten, um die Anwesenheit öffentlich festzustellen und zu dokumentieren. Dabei ist ein Verweis auf die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Mehrheitsverhältnisse zwischen den Fraktionen hinreichend (z. B. Fraktionen A, B und D sind vollständig, in der Fraktion C fehlt ein Mitglied, in der Fraktion E fehlen zwei Mitglieder). Änderungen während der Sitzung durch Zu- oder Abschaltung Bezirksverordneter sind vor einer folgenden Abstimmung durch die Sitzungsleitung festzustellen und zu dokumentieren.

Abstimmungen können durch eindeutige Handzeichen, namentlichen Aufruf und Abgabe der Stimme oder durch Nutzung geeigneter Abstimmungstools, soweit letztere bereits zur Verfügung stehen, erfolgen.

Direkt nach Schluss der Abstimmung muss die Sitzungsleitung das Abstimmungsergebnis zur Wahrung der Sitzungsöffentlichkeit mitteilen. Wenn die Abstimmung unter Nutzung von Abstimmungstools durchgeführt wurde und dadurch das Abstimmungsverhalten für die Öffentlichkeit nicht erkennbar ist, muss zudem das Abstimmungsverhalten nachvollziehbar gemacht werden. (z. B. auf folgende Weise: die Fraktion A hat mit „Ja“ gestimmt mit Ausnahme des Bezirksverordneten X, der mit Enthaltung gestimmt hat; die Fraktion B hat mit „Nein“ gestimmt; die Fraktion C hat sich enthalten; die fraktionslosen Bezirksverordneten Y und Z haben mit „Nein" gestimmt).

Im Anschluss daran hat die Sitzungsleitung etwaige Einwände gegen das mitgeteilte Abstimmungsverhalten zu ermitteln. Soweit berechtigte Zweifel an der ordnungsgemäßen Durchführung der Abstimmung oder der Feststellung des Abstimmungsergebnisses bestehen sollten, die nicht ausgeräumt werden können, ist die Abstimmung zu wiederholen. Eine Abstimmung ist auch dann ordnungsgemäß durchgeführt, wenn Bezirksverordnete aufgrund technischer Ausfälle an der Abstimmung nicht teilnehmen konnten. In solchen Fällen kann jedoch unverzüglich ein Antrag auf Wiederholung der Abstimmung gestellt werden. Wird einem solchen Antrag mehrheitlich zugestimmt, ist eine Folgeabstimmung durchzuführen. Unzulässig sind die Abstimmung und die Übermittlung des Stimmverhaltens durch einen Vertreter.

4. Abstimmungen in schriftlichen Verfahren

Geheime Abstimmungen über in BVV-Videositzungen erörterte Angelegenheiten sind gemäß § 8a Abs. 1 Satz 3 BezVG zur Sicherstellung der Geheimhaltung im schriftlichen Verfahren durchzuführen. Schlussabstimmungen über Rechtsverordnungen zur Festsetzung von Bebauungsplänen, Landschaftsplänen und anderen baurechtlichen Akten, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie von naturschutzrechtlichen Veränderungsverboten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 4 BezVG), sollen im schriftlichen Verfahren durchgeführt werden. Die Soll-Vorgabe dient einer zusätzlichen Erhöhung der Manipulationssicherheit. Eine Schlussabstimmung über solche Vorhaben in einer Videositzung oder einer hybriden Sitzung der BVV darf nur bei Vorliegen besonderer Gründe vorgenommen werden.

Da bei schriftlichen Abstimmungen der Abstimmungsvorgang der Sitzungsöffentlichkeit nicht unterliegt, dürfen schriftliche Abstimmungen zu Vorgängen, die weder nach § 8a Abs. 1 Satz 3 BezVG geheim abzustimmen sind, noch die Schlussabstimmung über baurechtliche Akte nach § 8a Abs. 1 Satz 4 BezVG betreffen, nicht durchgeführt werden. Auch von bestätigenden schriftlichen Abstimmungen oder Abstimmungen per E-Mail nach erfolgter Abstimmung von Anträgen in Videositzungen ist abzusehen, da bei Abweichungen des Abstimmungsverhaltens die schriftliche Abstimmung ohnehin keine Relevanz hat. Entscheidend ist vielmehr, dass die entsprechenden Abstimmungen innerhalb der Videositzung ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Die Abstimmung durch eine schlichte E-Mail ist keine schriftliches Verfahren nach § 8a Abs. 1 Satz 3 und 4 BezVG. Ein solches Abstimmungsverfahren hat der Gesetzgeber wegen der damit verbundenen Manipulationsrisiken bewusst nicht vorgesehen.

Für Abstimmungen im schriftlichen Verfahren kann ein Postweg-Verfahren genutzt werden. Dafür sind entsprechende Abstimmungsunterlagen zu verwenden, bei denen unter Beifügung einer eidesstattlichen Versicherung gewährleistet wird, dass nur Bezirksverordnete an der Abstimmung teilnehmen. Ergänzend oder alternativ kann eine bezirkliche Abstimmungsstelle eingerichtet werden, bei der die Stimmabgabe zur Kontaktvermeidung in der vorliegenden Pandemiesituation bis zu einem bestimmten Abstimmungszeitpunkt zeitlich versetzt erfolgen kann.

Im Falle einer schriftlichen Abstimmung können grundsätzlich auch Bezirksverordnete an der Abstimmung teilnehmen, die bei der hierzu vorausgegangenen Videositzung nicht anwesend waren. So wie Bezirksverordnete auch erst zum Schluss eines Tagesordnungspunktes allein zur Abstimmung in einer Präsenzsitzung der BVV erscheinen können, obliegt es auch bei der Videositzung der Eigenverantwortung der Bezirksverordneten, inwieweit sie an der Debatte und/oder der Abstimmung teilnehmen. Die schriftliche Abstimmung ist in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Erörterung des Abstimmungsgegenstandes in der BVV-Sitzung durchzuführen, da die Bezirksverordneten noch unter dem Eindruck der Sitzung abstimmen sollen. In der Gesetzesbegründung wird dementsprechend darauf verwiesen, dass die schriftliche Abstimmung „zeitnah“ durchzuführen ist.

Die Abstimmungsunterlagen bei Nutzung eines Postweg-Verfahrens sind den abstimmungsberechtigten Bezirksverordneten zeitnah nach der BVV-Sitzung zu übersenden. Es ist zulässig, die Unterlagen an persönliche E-Mail-Adressen der Bezirksverordneten zu senden, soweit die Bezirksverordneten mit diesem Vorgehen einverstanden sind. Andernfalls ist eine postalische Übersendung erforderlich.

Zudem muss eine Frist für die Stimmabgabe festgelegt werden (Angabe eines konkreten Datums für den Eingang der Abstimmungsunterlagen in der Poststelle der Verwaltungsbehörde).

Es wird empfohlen, eine Frist für die Abstimmung von höchstens 14 Tagen ab der Versendung der Unterlagen zu setzen.

Bei geheimen Abstimmungen nach § 8a Abs. 1 Satz 3 BezVG ist die Stimme auf einem namentlich nicht zuordenbaren, nicht unterschriebenen Abstimmungszettel abzugeben. Erfolgt diese Abstimmung auf dem Postweg, ist der ausgefüllte Abstimmungszettel in einen verschlossenen Umschlag zu legen. Dieser Umschlag ist zusammen mit der eidesstattlichen Erklärung über die eigene Stimmabgabe in einem weiteren Umschlag an das BVV-Büro zu übersenden.

Bei offenen Abstimmungen nach § 8a Abs. 1 Satz 4 BezVG muss der Abstimmungszettel zwingend namentlich gekennzeichnet und unterschrieben werden. Zur Vermeidung einer fehlenden Kennzeichnung wird empfohlen, dass die namentliche Kennzeichnung der Abstimmungszettel bereits vom BVV-Büro vorgenommen wird. Erfolgt die Abstimmung auf dem Postweg, ist der ausgefüllte Abstimmungszettel zusammen mit der eidesstattlichen Erklärung über die eigene Stimmabgabe an das BVV-Büro zu übersenden.

Das Abstimmungsergebnis ist unverzüglich nach Fristablauf öffentlich zu ermitteln und zu veröffentlichen, z. B. durch Aushang und/oder Veröffentlichung im Internetauftritt der BVV. Eine Mitteilung des Ergebnisses in der nachfolgenden BVV-Sitzung wird empfohlen, soweit daran ein besonderes Interesse besteht. Die Art der Veröffentlichung sollte in der BVV-Sitzung mitgeteilt werden. Bei offenen schriftlichen Abstimmungen ist zur Wahrung des Öffentlichkeitsgrundsatzes und zum Ausschluss von Manipulationen zusätzlich auch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Bezirksverordneten öffentlich zu machen. Das Abstimmungsergebnis der schriftlichen Abstimmungen nach § 8a Abs. 1 Satz 3 und 4 BezVG ist unverzüglich dem Bezirksamt mitzuteilen.

Es wird davon ausgegangen, dass die Beanstandungsfrist für rechtswidrige, im schriftlichen Verfahren gefasste BVV-Beschlüsse nach § 18 Satz 1 BezVG in sinn- und zweckentsprechender Auslegung dieser Norm erst mit Bekanntgabe des schriftlich gefassten Beschlusses gegenüber dem Bezirksamt beginnt.

5. Herstellung der Öffentlichkeit bei Video- und Audiositzungen

Bei Video- und Audiositzungen bestehen gegenüber Präsenzsitzungen keine erleichterten Voraussetzungen zum Ausschluss der Öffentlichkeit. Die Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit erfolgt durch die Übertragung von Bild und Ton (Videositzungen) oder lediglich Ton (Audiositzungen) in einen geeigneten öffentlich zugänglichen Raum, das Internet oder den Rundfunk (§ 8a Abs. 3 Satz 1 BezVG).

Die Variante der Bild- und Tonübertragung von Videositzungen bzw. der Tonübertragung bei Audiositzungen in einen tatsächlich öffentlich zugänglichen Raum sollte nur gewählt werden, soweit Gründe des Gesundheitsschutzes einer Zusammenkunft der interessierten Öffentlichkeit in einem solchen Raum nicht entgegenstehen. Eine angemessene Begrenzung der Teilnehmerzahl im Hinblick auf den Gesundheits- und Infektionsschutz ist zulässig. Der Öffentlichkeitsgrundsatz erfordert nicht die zahlenmäßig unbegrenzte Zulassung der Öffentlichkeit.

Die Variante der Bild- und Tonübertragung in einen öffentlich-zugänglichen Raum oder ins Internet bei Videositzungen oder lediglich der Tonübertragung in einen öffentlich-zugänglichen Raum, ins Internet oder den Rundfunk bei Audiositzungen wahrt den Öffentlichkeitsgrundsatz

nur, soweit der wesentliche Sitzungsablauf, insbesondere die Wortbeiträge der Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmer und die Beschlussfassungen, vollständig übertragen werden. Insoweit haben die Sitzungsteilnehmerinnen und die Sitzungsteilnehmer kein Recht, der Übertragung ihrer Wortbeiträge zu widersprechen. Im Hinblick auf die Öffentlichkeit der Sitzungen und die Freiwilligkeit der Teilnahme per Bild-und Tonübertragung bzw. die bereichsspezifische datenschutzrechtliche Ermächtigungsgrundlage in § 4a BezVG stehen datenschutzrechtliche Bedenken dem nicht entgegen.

Kurze Unterbrechungen der Übertragung aus technischen Gründen verletzen den Öffentlichkeitsgrundsatz nach dem Sinn und Zweck der für außergewöhnliche Notlagen geschaffenen Reglungen nicht. Bei längeren Unterbrechungen der Übertragung ist zur Wahrung der Öffentlichkeit auch die Sitzung zu unterbrechen.

Bei Ausschusssitzungen besteht zudem gemäß § 8a Abs. 3 Satz 2 BezVG alternativ die Möglichkeit, die Öffentlichkeit in „anderer geeigneter Weise“ an der Sitzung zu beteiligen. Insoweit kommt nach der Gesetzesbegründung insbesondere die direkte Einwahl in die Video- oder Audiositzung bei vorheriger Anmeldung mittels vorher verschickter Einwahldaten in Betracht.

Diese Variante der Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit kann jedoch gegenüber einer Bild- und Tonübertragung ohne aktive Einwahlmöglichkeit problematisch sein, wenn in der Sitzung Tagesordnungspunkte gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 BezVG unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten werden sollen. In diesem Fall müssen in die Sitzung eingewählte Bürgerinnen und Bürger die Sitzung für die Zeit der nichtöffentlichen Erörterung verlassen. Es müsste zudem sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen über die öffentliche Fortführung der Ausschusssitzung informiert werden und die Gelegenheit der erneuten Einwahl vor Fortführung des öffentlichen Teils der Sitzung erhalten. Ob die Konferenzprogramme dies technisch zulassen, kann hier nicht eingeschätzt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint jedenfalls dann, wenn eine nichtöffentliche Beratung eines Tagesordnungspunkts aufgrund der Vorberatung im Ältestenrat absehbar ist, die Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit für den öffentlichen Sitzungsteil durch Bild- und Tonübertragung und bei Audiositzungen durch Tonübertragung ohne aktive Einwahlmöglichkeit vorzugswürdig. Die Bild- und / oder Tonübertragung würde dann für den nichtöffentlichen Sitzungsteil unterbrochen und bei Wiedereintritt in den öffentlichen Sitzungsteil ohne Zutun der interessierten Öffentlichkeit wieder aufgenommen werden.

Bei allen verwendeten Varianten zur Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit ist die Öffentlichkeit rechtzeitig über die zu verwendende Variante zu informieren. Es wird empfohlen, dies in der im Internet veröffentlichten Tagesordnung der jeweiligen Sitzung anzugeben. Beim Vorsehen einer Einwahlmöglichkeit in die Sitzung ist zudem anzugeben, auf welche Weise bis zu welchem Zeitpunkt eine Anmeldung zu erfolgen hat.

Die vorstehenden Hinweise sollen Leitlinien für die Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelung geben. Soweit Sie im Rahmen der Anwendung dieses Gesetzes weitere rechtliche Fragen haben, bitte ich Sie, sehr geehrte Vorsteherinnen und Vorsteher, sich damit zunächst an Ihr bezirkliches Rechtsamt zu wenden. Sollten Ihre Fragen dort nicht abschließend zu klären sein, stehen Ihnen meine Mitarbeiterin Frau Görner-Hoof und ich selbstverständlich für die Beantwortung zur Verfügung.

Zudem rege ich an, die praktischen Erfahrungen der Anwendung des neuen § 8a BezVG im Laufe des Frühjahres in einer Sitzung der Arbeitsgemeinschaft „Rat der Vorsteherinnen und Vorsteher“ oder in anderer geeigneter Form auszutauschen. Eine konstruktive Beteiligung von unserer Seite wird dabei zugesichert.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Brumberg