

Gutachten
zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit Sitzungen der Bezirksverordneten-
versammlung in außergewöhnlichen Notlagen
nach § 8a BezVwG

Gliederung

I. Auftrag

II. Gutachten

- A. Das Tatbestandsmerkmal der „*außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit der Mitglieder der Bezirksversammlung*“ (Frage 1)
 - 1. Allgemeines
 - 2. Zur Auslegung des Begriffs der „*außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit*“
- B. Zum Tatbestandsmerkmal der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ und zur Feststellungskompetenz der Bezirke (Frage 2)
 - 1. Definition der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ nach § 8a Abs. 1 S. 1, 2. Variante BezVwG
 - 2. Bezirkliche Kompetenz zur Feststellung der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“

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.

- C. Kriterien für die Feststellung von „*schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ (Frage 3)
- D. Zum Mangel an pandemiekonformen Räumlichkeiten bei Vorliegen von „*außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit*“ oder „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ (Frage 4)
- E. Zur Möglichkeit der Differenzierung bei der Durchführung digitaler Sitzungen zwischen Ausschusssitzungen und Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung (Frage 5)
- F. Zum Tatbestandsmerkmal „*im Einvernehmen mit dem Ältestenrat*“ im Sinne des § 8a Abs. 4 BezVwG und den hierfür erforderlichen Mehrheitsentscheidungen (Frage 6)
- G. Zur Erhöhung des Zustimmungsquorums durch die Geschäftsordnung (Frage 7)

III. Ergebnis

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Die Linke mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen im Zusammenhang mit § 8a BezVwG beauftragt:

1. Was ist erforderlich, dass „außergewöhnliche Gefahren für Leib oder Gesundheit der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung“ angenommen werden können und müssen diese für alle Bezirksverordneten vorliegen oder ist eine Gefahr für einzelne Mitglieder ausreichend?
2. Was ist unter „schwerwiegenden allgemeinen Notlagen“ zu verstehen? Kann eine solche von einem Bezirk festgestellt werden?
3. Was ist für die Feststellung der „schwerwiegenden allgemeinen Notlage“ erforderlich? Soweit eine Begründung erforderlich sein sollte, was sind die Kriterien für die Feststellung?
4. Wann und in welchem Umfang begründet ein Mangel an pandemiekonformen Räumlichkeiten das Vorliegen von „außergewöhnlichen Gefahr für Leib oder Gesundheit“ oder einer „schwerwiegenden allgemeinen Notlage“?
5. Erlaubt die Verweisung in Absatz 2 des § 8a BezVwG im Fall des Vorliegens einer festgestellten Notlage eine Differenzierung zwischen Ausschusssitzungen und BVV-Sitzungen z. B. dergestalt, dass die Ausschusssitzungen digital und die BVV-Sitzungen in Präsenz stattfinden?
6. Was ist unter „Einvernehmen“ im Sinne des Absatz 4 des § 8a BezVwG zu verstehen? Müssen Ältestenrat und Vorstand zustimmen und mit welchen Mehrheiten?
7. Darf eine Geschäftsordnung festlegen, dass mit einer 2/3-Mehrheit die Notlage festgestellt wird?

II. Gutachten

A. Das Tatbestandsmerkmal der „*außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung*“ (Frage 1)

1. Allgemeines

Die Frage, was als „*außergewöhnliche Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung*“ im Sinne des § 8a Abs. 1, 1. Varian-

te BezVwG¹ anzusehen ist, muss angesichts des unbestimmten Rechtsbegriffs durch Auslegung beantwortet werden. Gleiches gilt für die Frage, ob die außergewöhnliche Gefährdung einzelner Bezirksverordneter ausreichend wäre, um eine Gefahr im Sinne des § 8a Abs. 1 S. 1, 1. Variante BezVwG anzunehmen.

Zur Methodik der Gesetzesauslegung führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierter Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (vgl. BVerfGE 1, 299 [312] = NJW 1952, 737 Ls.; BVerfGE 11, 126 [130 f.] = NJW 1960, 1563; BVerfGE 105, 135 [157] = NJW 2002, 1779; stRspr). Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Unter ihnen hat keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen (vgl. BVerfGE 11, 126 [130] = NJW 1960, 1563; BVerfGE 105, 135 [157] = NJW 2002, 1779). Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Er gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungsgesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf (vgl. BVerfGE 122, 248 [283] = NJW 2009, 1469 – abwM). Dessen Aufgabe beschränkt sich darauf, die intendierte Regelungskonzeption bezogen auf den konkreten Fall – auch unter gewandelten Bedingungen – möglichst zuverlässig zur Geltung zu bringen (vgl. BVerfGE 96, 375 [394 f.] = NJW 1998, 519).“²

2. Zur Auslegung des Begriffs der „außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit“

- a) Entscheidend für die Frage der Auslegung der „außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit“ nach § 8a Abs. 1, 1. Variante BezVwG ist damit,

¹ Bezirksverwaltungsgesetz (BezVwG) in der Fassung vom 10.11.2011 (GVBl. S. 692), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.8.2021 (GVBl. S. 982).

² BVerfG, Urteil vom 19.03.2013 – 2 BvR 2628/10 u.a., in: NJW 2013, 1058, Rn. 66 (über beck-online).

welche Fälle nach dem (objektiven) Willen des Gesetzgebers hiervon umfasst sein sollten.

Die Vorschrift des § 8a Abs. 1 S. 1 BezVwG lautet:

„Abweichend von § 8 Absatz 2 Satz 1 kann eine Sitzung der Bezirksverordnetenversammlung im Wege einer Bild- und Tonübertragung durchgeführt werden (Videositzung), um außergewöhnliche Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung abzuwenden oder um vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen Rechnung zu tragen.“

Hinsichtlich der Fragen, welche Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit in Betracht kommen könnten oder ob es ausreicht, dass diese Gefahr für einzelne Bezirksverordnete besteht, um die Gefahrenlage als „außergewöhnlich“ einordnen zu können, ist der Wortlaut der Vorschrift nur insoweit ergiebig als nach dem allgemeinem Sprachgebrauch als „außergewöhnlich“ nicht jedwede Gesundheitsgefahr bezeichnet werden kann, sondern nur eine Gefahr, die über das übliche Gesundheitsrisiko hinausgeht, und damit ein nennenswertes, beachtliches oder überdurchschnittliches Maß erreicht hat.

Dies unterstreichend hat der Gesetzgeber zugleich mit der Schaffung des § 8a BezVwG auch eine Neufassung des vorstehenden § 8 Abs. 2 S. 1 BezVwG vorgenommen, die nunmehr ausdrücklich Präsenzsitzungen in der Bezirksverordnetenversammlung als gesetzlichen Regelfall festlegt.

Die neue Fassung des § 8 Abs. 2 S. 1 BezVwG Bln. lautet dabei:

„Die Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung werden unter persönlicher Anwesenheit ihrer Mitglieder durchgeführt.“

Der Ausnahmecharakter der Vorschrift des § 8a Abs. 1 S. 1 BezVwG gebietet schon systematisch deren enge Auslegung. Daher spricht viel dafür, eine bloß für einzelne Personen bestehende Gesundheitsgefahr nicht als ausreichend zu betrachten, um von einer „außergewöhnlichen“ Gefahr ausgehen zu können.

Zieht man ergänzend zur Feststellung von Sinn und Zweck der Vorschrift aus den Gesetzesmaterialien die Begründung der „Vorlage des Senats – zur Beschlussfassung – über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicher-

stellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung in außergewöhnlichen Notlagen“ (Drs. 18/3197) zu Rate, bestätigt sich dies:

Schon ausweislich ihres Titels dient die Gesetzesvorlage dem Ziel, die Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung sicherzustellen. Die Vorschrift des § 8a Abs. 1 S. 1 BezVwG soll ihrer Begründung nach eine Handhabe bieten für „*allgemeine Krisensituationen*“, nicht jedoch „*Abhilfe [schaffen] für das übliche Risiko, dass sich das politische Kräfteverhältnis aufgrund der krankheitsbedingten Abwesenheit einzelner Bezirksverordneter verschieben kann*“.³ Durch die Abwesenheit lediglich einzelner Abgeordneter ist die Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung und ihrer Ausschüsse allerdings noch nicht bedroht.

Vielmehr wird angenommen, dass eine „außergewöhnliche Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit“ nur dann besteht, wenn „*nicht nur einzelne Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung, sondern – wenn auch aufgrund unterschiedlicher körperlicher Konstitutionen ggf. in unterschiedlichem Maße – die Gesamtheit ihrer Mitglieder oder doch jedenfalls einen mit Blick auf die Beschlussfähigkeit erheblichen Teil der Mitglieder*“ von dieser Gefahr betroffen wäre.⁴ Die Beschlussfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung ist nach § 8 Abs. 2 S. 2 BezVwG gegeben, wenn mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist. Gleiches gilt nach § 9 Abs. 3 S. 1 BezVwG auch für die Sitzungen der Ausschüsse. Somit müsste jeweils für etwa die Hälfte der Bezirksverordneten eine außergewöhnliche Gesundheitsgefahr bestehen, um von einer Bedrohung der Arbeitsfähigkeit ausgehen zu können.

Damit ist als Zwischenergebnis festzustellen, dass eine Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit einzelner Bezirksverordneter nicht ausreichend wäre, um eine „*außergewöhnliche Gefahr*“ im Sinne des § 8a Abs. 1 S. 1, 1. Variante BezVwG Bln. zu begründen. Wegen des Ausnahmecharakters der Norm sind vielmehr hohe Anforderungen zu stellen, wenn auch diese nicht zu überspannen sind.

- b) Weiter ergibt sich aus der Begründung zur Gesetzesvorlage im Hinblick auf die Intensität der Gefahr selbst, die für „*Leib, Leben und Gesundheit*“ bestehen muss, dass „*angesichts des Ausnahmecharakters der Regelung hohe Anforderungen*“ an die Erfüllung der Voraussetzungen des § 8a Abs. 1 BezVwG Bln. zu stellen seien

³ Vorlage des Senats – zur Beschlussfassung – über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung in außergewöhnlichen Notlagen, Drs. 18/3197, S. 7.

⁴ Drs. 18/3197, S. 7.

und „übliche Gesundheitsgefahren [...] einen Ausnahmefall nicht begründen [können]“.⁵

Den Anlass für die Novelle des BezVwG und insbesondere dessen Ergänzung um § 8a BezVwG gab vor allem die gegenwärtige Corona-Pandemie.⁶ Vor deren Hintergrund dürfte auch für weitere gesundheitlich relevante Notlagen das Erfordernis einer erheblichen Gefährdung – vergleichbar mit der der Corona-Pandemie – der in der Norm benannten existenziellen Rechtsgüter Leben und Gesundheit (was das Merkmal „Leib“ umfasst) zu verlangen sein,⁷ so dass etwa eine bloße Erkältungswelle angesichts der in aller Regel nicht schwerwiegenden gesundheitlichen Konsequenzen für die Mehrzahl von ihr betroffenen Personen noch nicht ausreichend wäre, um eine erhebliche und damit außergewöhnliche Gefährdung einer relevanten Anzahl an Bezirksverordneten anzunehmen. Allerdings sind die Anforderungen an die Voraussetzungen des § 8a Abs. 1 BezVwG ausweislich der Begründung zur Gesetzesvorlage auch „nicht zu überspannen“.⁸ Damit dürfte es im Sinne eines effektiven Schutzes der Gesundheit der Bezirksverordneten und damit auch der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung insgesamt genügen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass eine gravierende Gesundheitsgefahr für eine Mehrheit der Bezirksverordneten hinreichend wahrscheinlich ist.

- c) Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass „außergewöhnliche Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit“ nur dann vorliegen, wenn nicht nur einzelne Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung, sondern die Gesamtheit ihrer Mitglieder oder doch jedenfalls ein mit Blick auf die Beschlussfähigkeit erheblicher Teil der Mitglieder von dieser Gefahr betroffen wäre. Um die Anforderungen an eine solche Feststellung nicht zu überspannen, dürfte es ausreichend sein, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine gravierende Gesundheitsgefahr für eine Mehrheit der Bezirksverordneten hinreichend wahrscheinlich ist. Übliche Gesundheitsgefahren begründen jedenfalls nicht den Ausnahmefall einer außergewöhnlichen Gefahr.

⁵ Drs. 18/3197, S. 7.

⁶ Drs. 18/3197, S. 6.

⁷ So bzgl. der Auslegung einer „außergewöhnlichen Notlage“ nach § 1 BbgKomNotV vom 17.04.2020 auch *Lück*, Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung (BbgKomNotV) – SARS-CoV-2-bedingte und befristete Ausnahme oder Beginn der Digitalisierung kommunaler Entscheidungsprozesse?, in: LKV 5/2020, S. 202.

⁸ Drs. 18/3197, S. 7.

B. Zum Tatbestandsmerkmal der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlage*“ und zur Feststellungskompetenz der Bezirke (Frage 2)

1. Definition der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ nach § 8a Abs. 1 S. 1, 2. Variante BezVwG

Die Tatbestandsvariante der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ enthält gleich mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe und bedarf daher der Auslegung nach den bekannten Methoden der Gesetzesauslegung (vgl. dazu oben unter Punkt A. 1.).

Dem Wortlaut nach setzen „*vergleichbar schwerwiegende[...] allgemeine[...] Notlagen*“ – ebenso wie die Variante der „*außergewöhnlichen Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit*“ – eine vom Alltäglichen erheblich abweichende Sachlage voraus, die sich nicht nur auf einzelne Personen, sondern eben auf die Allgemeinheit insgesamt oder jedenfalls einen größeren Personenkreis auswirkt. Diese Situation muss zudem mit den außergewöhnlichen Gesundheits- bzw. Lebensgefahren nach § 8a Abs. 1 S. 1, 1. Variante BezVwG vergleichbar sein, ihr also in ihrer Intensität und ihrem Ausmaß ähneln. Beide Varianten des § 8a Abs. 1 S. 1 BezVwG sind daher im Zusammenhang und gleichrangig zu betrachten.

Hinsichtlich der Frage, welche Anwendungsfälle im Gesetzgebungsverfahren konkret bei der Formulierung der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ gemeint waren, offenbart die vom Senat eingebrachte Vorlage – zur Beschlussfassung – über die Novelle des Bezirksverwaltungsgesetzes, dass hiermit „*anderen vergleichbaren Situationen Rechnung getragen werden [soll], in denen eine physische Zusammenkunft etwa aufgrund von Katastrophen- oder Großschadenslagen unzumutbar erschwert bzw. faktisch unmöglich ist*“.⁹ Leitend war demnach der Gedanke, dass aufgrund einer bestehenden Notlage Sitzungen der Bezirksverordneten vor Ort entweder überhaupt nicht möglich oder aber aufgrund dieser besonderen Ereignisse immerhin in einer Weise erschwert wäre, die eine Anreise für die Bezirksverordneten als unzumutbar erschienen ließe.

Eine konkrete Definition für derartige Notlagen insgesamt oder aber jedenfalls für die in der Senatsbegründung zur Gesetzesvorlage exemplarisch genannten „*Katastrophen- oder Großschadenslagen*“, sowie Beispiele für diese finden sich weder im BezVwG selbst noch in der Begründung der entsprechenden Gesetzesnovelle.

⁹ Drs. 18/3197, S. 7.

Allerdings enthält § 1 des Katastrophenschutzgesetzes Berlin (KatSG)¹⁰ sowohl eine Definition des Begriffs der „Katastrophe“ (§ 1 Abs. 1 KatSG) als auch eine solche der „Großschadenslage“ (§ 1 Abs. 2 KatSG). Im Interesse einer landesweit einheitlichen Gesetzesauslegung kann auf diese Definition auch im hiesigen Kontext zurückgegriffen werden.

Nach § 1 Abs. 1 KatSG sind Katastrophen „Ereignisse, die das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung einer Vielzahl von Menschen oder Tieren, die Umwelt oder sonstige bedeutsame Rechtsgüter in so außergewöhnlichem Ausmaß gefährden oder schädigen, dass deren Bewältigung nur unter Beteiligung der Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz angemessen geleistet werden kann und deren Zusammenwirken ressortübergreifend koordiniert werden muss“.

Gemäß § 1 Abs. 2 KatSG handelt es sich bei Großschadenslagen um „Ereignisse mit einer großen Anzahl von verletzten, erkrankten oder betroffenen Menschen oder Tieren oder erheblichen Sach- oder Umweltschäden, auf Grund deren besonderer Auswirkungen die Entwicklung zu einer Katastrophe nicht ausgeschlossen ist und für deren Bewältigung das Zusammenwirken der betroffenen Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz ressortübergreifend koordiniert werden muss“. Hiermit ist offenbar ein Zustand gemeint, der in eine Katastrophe im obigen Sinne münden könnte, deren Ausmaß allerdings noch nicht erreicht hat. So sah auch die Begründung der Senatsvorlage – zur Beschlussfassung – über das Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin „[...] Regelungsbedarf für Ereignisse, die die Voraussetzungen einer Katastrophe (noch) nicht erfüllen[,] zugleich aber im Hinblick auf Ausmaß, Entwicklungsmöglichkeit zu einer Katastrophe und Koordinierungsbedarf nicht mehr als Alltagsgefahr gelten. Nicht gesetzlich geregelt sind bislang der Begriff der Großschadenslage sowie eine entsprechende Anwendbarkeit des Gesetzes hierauf“.¹¹ Eine bloße Gefährdungslage genügt hier allerdings noch nicht, um eine „Großschadenslage“ anzunehmen. Denn anders als bei der drohenden „Katastrophe“ muss es vielmehr bereits zu einem Schadenseintritt für besonders geschützte Rechtsgüter gekommen sein.¹²

¹⁰ Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz – KatSG) vom 07.06.2021, GVBl. 2021, S. 610.

¹¹ Vorlage – zur Beschlussfassung – über das Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz – KatSG), Drs. 18/3507, S. 2.

¹² Drs. 18/3507, S. 35.

In der Senatsbegründung zur Vorlage des Katastrophenschutzgesetzes Berlin werden als mögliche Katastrophen und Großschadenslagen zudem beispielhaft aufgezählt:

- „- *Terroranschläge,*
- *Beeinträchtigung/Ausfall lebenswichtiger Versorgung,*
- *Beeinträchtigung/Ausfall von Verkehrseinrichtungen,*
- *Unfälle bei Groß- beziehungsweise Massenveranstaltungen,*
- *Pandemien und Seuchen,*
- *Gefahrgutunfälle und Schadstoffausbreitungen,*
- *Bahn- und Flugunfälle oder*
- *extreme Wetterlagen“.*¹³

Soweit in der Begründung zur Vorlage des § 8a Abs. 1 BezVwG Katastrophen und Großschadenslagen nur als Beispielsfälle für mögliche „vergleichbar schwerwiegende allgemeine Notlagen“ genannt werden (vgl. Drs. 18/3197, S. 7), erscheinen vor dem Hintergrund der weitreichenden Definitionen der Katastrophen und Großschadenslagen zwar kaum noch weitere Fälle denkbar, die eine solche „*schwerwiegende allgemeine Notlage*“, jedoch weder eine Katastrophe noch eine Großschadenslage darstellen. In bisweilen kaum vorhersehbaren Krisenszenarien erscheint ein verbleibender Auslegungsspielraum bei der Anwendung der Norm allerdings sinnvoll und im Sinne des Gesetzgebers, um auch diesen effektiv mit dem in § 8a BezVwG vorgesehenen Instrumentarium begegnen zu können.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass mit dem Tatbestandsmerkmal der „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ ausweislich der Gesetzesbegründung anderen vergleichbaren Situationen Rechnung getragen werden soll, in denen eine physische Zusammenkunft etwa aufgrund von Katastrophen- oder Großschadenslagen unzumutbar erschwert bzw. faktisch unmöglich ist. Zur Definition der Begriffe Katastrophen- oder Großschadenslagen kann auf die Definitionen des Katastrophenschutzgesetzes und die dort in der Begründung genannten Beispiele zurück gegriffen werden. Zu den möglichen Katastrophen- oder Großschadensereignissen gehören demnach beispielhaft Terroranschläge, Beeinträchtigung oder der Ausfall lebenswichtiger Versorgung, Beeinträchtigung oder Ausfall von Verkehrseinrichtungen, Unfälle bei Groß- beziehungsweise Massenveranstaltungen, Pandemien und Seuchen, Gefahrgutunfälle und Schadstoffausbreitungen, Bahn- und Flugunfälle oder extreme Wetterlagen. Daneben verbleibt nach dem Willen des Gesetzgebers weiterer Auslegungsspielraum, um auch andere – vergleichbare – Fälle als „*schwerwiegende allgemeine Notlagen*“ einordnen zu können.

¹³ Drs. 18/3507, S. 29.

2. Bezirkliche Kompetenz zur Feststellung der „vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen“

Es stellt sich die Frage, ob „außergewöhnliche Notlagen“, sei es nun in Gestalt von „außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit“ nach § 8a Abs. 1 S. 1, 1. Variante BezVwG oder auch der „vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen“ im Sinne des § 8a Abs. 1 S. 1, 2. Variante BezVwG, durch die Bezirke selbst festgestellt werden kann.

Nach § 8a Abs. 4 S. 1 BezVwG entscheidet „über die Durchführung von Videositzungen der Bezirksverordnetenversammlung nach Absatz 1 und die Form der Wahrung der Öffentlichkeit nach Absatz 3 [...] der Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung im Einvernehmen mit dem Ältestenrat“.

Damit legt schon der Wortlaut nahe, dass die Entscheidung über die Durchführung von Videositzungen auch die Befugnis umfasst, über die dafür notwendige Vorfrage zu entscheiden, nämlich, ob eine außergewöhnliche Notlage vorliegt, die die Durchführung von Videositzungen ermöglicht.

Der Gesetzgeber geht in seiner Begründung ebenfalls von der bezirklichen Kompetenz zur Feststellung der Notlage aus: „Insbesondere setzt die Regelung auch bei üblicherweise berlinweiten Notlagen keine einheitliche Entscheidungspraxis der Bezirke voraus. Vielmehr gilt es den jeweiligen bezirklichen Gegebenheiten nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen“.¹⁴ Der Gesetzgeber verfolgte damit offenkundig das Ziel, das Treffen von Maßnahmen zur Erhaltung der eigenen Arbeitsfähigkeit den Bezirken selbst zu überlassen. Die vorgelagerte Feststellung über das Bestehen einer Notlage ist dabei die notwendige Voraussetzung für das Ergreifen derartiger Maßnahmen. Daher entspricht es konsequenterweise dem Willen des Gesetzgebers, dass die Bezirke im Rahmen ihrer eigenen Angelegenheiten auch über das Bestehen einer solchen Notlage entscheiden können.

Dies gilt umso mehr, als sich eine derartige bezirkliche Feststellungsbefugnis auch als notwendig erweisen kann, um im Falle einer Notlage möglichst schnell agieren und die Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung treffen zu können, auch wenn die entsprechende Feststellung einer solchen Notlage auf Landesebene noch nicht getroffen worden sein sollte – was allerdings in aller Regel der Fall sein dürfte.

¹⁴ Drs. 18/3197, S. 7.

Im Ergebnis ist demnach davon auszugehen, dass jeder Bezirk die Feststellung über das Bestehen von „*außergewöhnlichen Notlagen*“ im Rahmen seiner eigenen Angelegenheiten und mit Wirkung für sich selbst treffen und auf dieser Grundlage entsprechende Maßnahmen hinsichtlich seiner Sitzungsmodalitäten ergreifen kann. Die zuständigen Gremien sind hierfür der Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung im Einvernehmen mit dem Ältestenrat. Ausweislich der Begründung zur Gesetzesnovelle kommt eine Entscheidung durch die gesamte Bezirksverordnetenversammlung hingegen nicht in Betracht, da dies eine Präsenzsitzung erfordern würde, die gerade vermieden werden soll.¹⁵

C. Kriterien für die Feststellung von „*schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ (Frage 3)

Es stellt sich die Frage, ob für die Feststellung der „*schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ (ebenso wie für die „*außergewöhnlichen Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit*“) nach § 8a Abs. 1 S. 1 BezVwG formale Kriterien erfüllt sein müssen.

Wie bereits dargestellt, ergibt sich durch Auslegung des § 8a Abs. 4 BezVwG hinsichtlich der Zuständigkeit und des Verfahrens, dass nicht nur über die Modalität einer digitalen Sitzung, sondern auch über die Vorfrage, nämlich die Feststellung der außergewöhnlichen Notlage selbst der Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung (Satz 1) bzw. des jeweiligen Ausschusses (Satz 2) im Einvernehmen mit dem Ältestenrat entscheidet. Damit soll vermieden werden, dass für die Feststellung einer solchen Notlage erst die Bezirksverordnetenversammlung bzw. der jeweilige Ausschuss zusammentreten muss, da gerade dies den Bezirksverordneten in der Ausnahmesituation nicht zugemutet werden soll, weswegen überhaupt digitale Sitzungen vorgesehen werden können.¹⁶

Das Verfahren sieht demnach eine Entscheidung des Vorstandes vor, die anschließend dem Ältestenrat zur Abstimmung vorzulegen ist.¹⁷ Das Erfordernis einer einvernehmlichen Entscheidung gemeinsam mit dem Ältestenrat dient durch die Einbeziehung der Positionen sämtlicher Fraktionen weiterhin dazu, eine breite Basis für die jeweilige Entscheidung zu schaffen.¹⁸

¹⁵ Drs. 18/3197, S. 9.

¹⁶ Drs. 18/3197, S. 9.

¹⁷ Vgl. hierzu Ottenberg/Wolf, Praxiskommentar zum Berliner Bezirksverwaltungsgesetz (<https://bezirksverwaltungsrecht.berlin/kommentar-zum-bezirksverwaltungsgesetz>), Stand 01.01.2022, § 8a Ziff. 18.

¹⁸ Drs. 18/3197, S. 9.

Zusätzlich kann durch die Beteiligung aller Fraktionen an der Feststellung auch der möglichen Gefahr eines Missbrauchs des als Ausnahmeregelung konzipierten § 8a BezVwG wirksam begegnet werden. Hiervor schützt daneben auch die Möglichkeit der zuständigen Senatsverwaltung, im Rahmen der Ausübung der Bezirksaufsicht nach Art. 67 Abs. 2 S. 3 VvB und § 9 AZG¹⁹ die von der Bezirksverordnetenversammlung gefassten Beschlüsse wieder aufzuheben, sofern diese gefasst wurden, ohne dass eine entsprechende Notlage nach § 8a Abs. 1 Satz 1 BezVwG vorlag.²⁰

Fraglich ist, ob die Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage über diese formalen Kriterien hinaus nach dem Willen des Gesetzgebers noch weitere formelle Anforderungen, wie etwa eine Begründungspflicht, erfüllen muss.

Die Gesetzesnovelle verfolgte das Ziel, die Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in sämtlichen außergewöhnlichen Notsituationen, die in Zukunft auftreten könnten, sicherzustellen. Diesem Zweck wäre es nicht dienlich, einen Kriterienkatalog vorzugeben, der erfüllt sein müsste, um von „*außergewöhnlichen Notlagen*“ (sei es nun in Form einer Pandemie oder einer sonstigen schwerwiegenden Notsituation) ausgehen zu können. In diesem Sinne ergibt sich aus der Gesetzesvorlage das Ansinnen, die „*Anforderungen an das Vorliegen der Voraussetzungen [...] nicht zu überspannen*“.²¹

Zudem sind derartige Notsituationen „*naturgemäß unvorhersehbar [...]*“²² – weshalb auch die entsprechenden Vorgaben dem konkreten Einzelfall gerecht werden und im Zweifel zudem kurzfristig umsetzbar sein müssen. Aus diesem Grunde hat sich der Gesetzgeber für die Verwendung verschiedener unbestimmter Rechtsbegriffe entschieden. Dies verschafft den Bezirken den Spielraum, die Vorschrift auf eine Vielzahl von Fällen anzuwenden, die gegenwärtig noch nicht genauer umrissen werden können. Das Erfordernis formaler Kriterien bei der Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage würde einem solchen Ansinnen zuwiderlaufen.

Gleichwohl bedeutet die Anwendung der Notlagenregelung des § 8a BezVwG im Sitzungsbetrieb der Bezirksverordnetenversammlungen ein Abweichen vom Regelfall der Präsenzsitzung nach § 8 Abs. 2 S. 1 BezVwG.

¹⁹ Gesetz über die Zuständigkeit in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG) in der Fassung vom 22. Juli 1996 (GVBl. 1996, S. 302, 472), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.05.2022 (GVBl. S. 191).

²⁰ Drs. 18/3197, S. 6.

²¹ Drs. 18/3197, S. 7.

²² Drs. 18/3197, S. 9.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme von „*schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ oder auch von „*außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit*“ grundsätzlich erläuterungs-, wenngleich nicht formell begründungsbedürftig.

Insbesondere dann, wenn die entsprechende Feststellung bereits durch andere (höherrangige) Stellen der Exekutive oder der Legislative auf Bundes- oder Landesebene getroffen wurde – was angesichts des Ausmaßes derartiger Szenarien in aller Regel der Fall sein dürfte – erscheint allerdings bei der bezirklichen Entscheidung über die Feststellung eine Bezugnahme auf diese schon vorliegende Feststellung naheliegend.²³ Eine neuerliche Erläuterung der in diesen Fällen regelmäßig einer breiten Öffentlichkeit bereits bekannten Umstände erübrigte sich dann.

Im Falle der erstmaligen Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage durch einen Bezirk selbst, etwa wenn die zugrundeliegende Situation einzig oder jedenfalls vorrangig bezirkliche Auswirkungen entfaltet, erschiene zur Wahrung des Ausnahmecharakters von § 8a BezVwG eine fundierte Erläuterung der jeweiligen Umstände angemessen. In dieser sollten jedenfalls die tatsächlichen Anhaltspunkte dafür benannt werden, dass sich eine außerordentliche Gefährdung besonders geschützter Rechtsgüter einer Mehrheit der Bezirksverordneten hinreichend wahrscheinlich darstellt. Insgesamt dürfte bei der Feststellung von „*außergewöhnlichen Notlagen*“ aber ein gewisser Einschätzungsspielraum der innerhalb der Bezirksverordnetenversammlung zuständigen Stellen bestehen, den diese nach den Grundsätzen der bezirklichen Selbstverwaltung ausfüllen können.

D. Zum Mangel an pandemiekonformen Räumlichkeiten bei Vorliegen von „*außergewöhnliche[n] Gefahren für Leib oder Gesundheit*“ oder „*vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen*“ (Frage 4)

Ausweislich der Begründung zur Gesetzesvorlage sind die Anforderungen an das Vorliegen der Voraussetzungen für die außergewöhnliche Notlage „*nicht zu überspannen*“.²⁴ Danach soll es etwa nicht erforderlich sein, „*vorrangig*“ (im Verhältnis zur Durchführung digitaler Sitzungen) mit den Sitzungen auf größere Räumlichkeiten auszuweichen, so dass diese „*unter Einhaltung etwaiger behördlich empfohlener Abstandsregelungen*“ trotz der bestehenden Notsituation in Präsenz durchgeführt werden können.²⁵ Dies folge daraus, dass auch die Einhaltung etwaiger Abstandsregelungen eine Infektion nicht ausschließen

²³ So auch Ottenberg/Wolf, Praxiskommentar zum Berliner Bezirksverwaltungsgesetz (<https://bezirksverwaltungsrecht.berlin/kommentar-zum-bezirksverwaltungsgesetz>), Stand 01.01.2022, § 8a Ziff. 1.

²⁴ Drs. 18/3197, S. 7.

²⁵ Drs. 18/3197, S. 7.

könne.²⁶ Im Gegenzug ist die Feststellung, ob eine außergewöhnliche Notlage vorliegt, nicht abhängig von der Frage, ob pandemiekonforme Räumlichkeiten zur Verfügung stehen.

Auch im Fall von „*außergewöhnlichen Notlagen*“ z. B. in Form einer Naturkatastrophe o.ä. liegt es – diesem Gedanken folgend – nahe, dass Gleiches gilt. Ist die Zusammenkunft unzumutbar erschwert, dann darf es auf die Frage eines größeren Sitzungsraumes nicht ankommen.

Liegen die Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notlage vor, bleibt es den Bezirksverordnetenversammlungen daher unbenommen, ihre Sitzungen oder die ihrer Ausschüsse als Videokonferenz o.ä. auch dann durchzuführen, wenn ausreichend pandemiekonforme Räumlichkeiten zur Verfügung stehen.

E. Zur Möglichkeit der Differenzierung bei der Durchführung digitaler Sitzungen zwischen Ausschusssitzungen und Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung (Frage 5)

Liegen die Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notlage im Sinne des § 8a Abs. 1 BezVG vor, kann gem. § 8a Abs. 4 Satz 1 BezVwG der Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung im Einvernehmen mit dem Ältestenrat über die Durchführung von Videositzungen der Bezirksverordnetenversammlung entscheiden. Entsprechendes gilt gem. § 8a Abs. 2 für die Ausschüsse. Liegen die Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notlage nach § 8a Abs. 1 BezVwG vor, kann der Vorstand des jeweiligen Ausschusses im Einvernehmen mit dem Ältestenrat über die Durchführung von Video- oder Audiositzungen entscheiden. Bereits nach dem Wortlaut der Vorschrift ist die Entscheidung der Ausschüsse bzw. des Vorstands über die Durchführung von Video- oder Audiositzungen nicht an die Voraussetzungen geknüpft, dass auch die Bezirksverordnetenversammlung als Videositzung durchgeführt wird. Das Gesetz erlaubt daher eine Differenzierung. Die Bezirksverordnetenversammlung kann in Präsenz, einige oder sämtliche Ausschusssitzungen können dagegen digital durchgeführt werden.

Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck der Gesetzesnovelle. Mit der Einfügung des § 8 Abs. 2 Satz 1 BezVwG wurde klarstellend geregelt, dass die Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen als Präsenzsitzungen durchzuführen sind. Damit wurde der politischen Willensbildung im Wege der direkten Auseinandersetzung bei

²⁶ Drs. 18/3197, S. 7.

physischer Anwesenheit auch auf bezirklicher Ebene der Vorrang eingeräumt.²⁷ Der Grundsatz der Präsenzsitzungen gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 BezVwG greift aber nicht unmittelbar für die Ausschusssitzungen. Bezirksverordnetenversammlungen nach Möglichkeit (noch) in Präsenz, die Ausschusssitzungen dagegen (bereits) digital durchzuführen, entspricht daher dem Willen des Gesetzgebers, die Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung nur in eng begrenzten Ausnahmefällen als Videositzung durchzuführen. Durch die Beteiligung bzw. durch die erforderliche Zustimmung des Ältestenrats ist sichergestellt, dass das Verfahren in den Ausschüssen koordiniert wird.

- F. Zum Tatbestandsmerkmal „*im Einvernehmen mit dem Ältestenrat*“ im Sinne des § 8a Abs. 4 BezVwG und den hierfür erforderlichen Mehrheitsentscheidungen (Frage 6)

Der Begriff „Einvernehmen“ wird vorwiegend im Verwaltungsrecht im Zusammenhang mit mehrstufigen Verwaltungsakten oder anderen Rechtsakten verwendet, wenn zwei oder mehrere Behörden zusammenwirken müssen. Dabei wird unterschieden, ob eine Entscheidung „im Benehmen“ oder „im Einvernehmen“ mit einer anderen Behörde vorgenommen werden kann. Einvernehmen bedeutet, dass vor einem Rechtsakt oder einer Entscheidung das Einverständnis einer anderen Stelle vorliegen oder eingeholt werden muss.²⁸ Ist dagegen eine Entscheidung lediglich im Benehmen mit einer anderen Stelle zu treffen, so bedeutet dies, dass dieser Stelle lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, ohne dass ein Einverständnis erforderlich wäre. Die Stellungnahme muss aber wenigstens zur Kenntnis genommen und in die Überlegungen einbezogen werden.²⁹

Nach den Grundsätzen einer einheitlichen Rechtsordnung und im Interesse einer einheitlichen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe bedeutet daher die in § 8a Abs. 4 BezVwG verwendete Formulierung „im Einvernehmen mit dem Ältestenrat“, dass im Fall des Satzes 1 zunächst der Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung den Beschluss fassen muss, wegen einer außergewöhnlichen Notlage die nächste(n) Sitzung(en) der Bezirksverordnetenversammlung als Videositzungen durchzuführen. Diese Entscheidung muss dem Ältestenrat vorgelegt werden, der ebenfalls einen Beschluss darüber fassen muss, ob er dem Vorhaben zustimmen möchte. Nur wenn der

²⁷ Drs. 18/3197, S. 6.

²⁸ Vgl. die Begriffsdefinition in „mehrstufigen Verwaltungsverfahren“, Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Aufl. 2009, § 18 Rn. 693.

²⁹ Groß, in: Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2. Aufl. 2012, § 13 Rn. 106.

Ältestenrat zustimmt, dürfen Videositzungen durchgeführt werden.³⁰ Es handelt sich damit um ein echtes Mitentscheidungsrecht des Ältestenrats. Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass Einvernehmen mit dem Ältestenrat nicht bedeutet, dass der Ältestenrat selbst einvernehmlich, also einstimmig zu beschließen habe.³¹

§ 8a Abs. 4 BezVwG enthält zwar keine Regelung über die Mehrheitsbildung im Ältestenrat. Es gelten aber die allgemeinen Grundsätze zur Mehrheitsbildung. Entscheidungen werden danach mit einfacher Mehrheit getroffen, Enthaltungen sind unbeachtlich (vgl. § 8 Abs. 4 und 5 BezVwG).³²

Im Fall des Absatzes 4 Satz 2 muss der Vorstand des jeweiligen Ausschusses den entsprechenden Beschluss fassen und dem Ältestenrat vorlegen.

G. Zur Erhöhung des Zustimmungsquorums durch die Geschäftsordnung (Frage 7)

Wie eben dargelegt, beschließt nach § 8 Abs. 4 Satz 1 BezVwG die Bezirksverordnetenversammlung mit einfacher Stimmenmehrheit, falls Verfassung oder Gesetz nicht ein anderes Stimmenverhältnis vorschreiben. Fraglich ist, ob dennoch von der so gesetzlich verankerten einfachen Mehrheit abgewichen und durch die Geschäftsordnung der Bezirksverordnetenversammlung eine qualifizierte Mehrheit für die Feststellung der außerordentlichen Notlage festgelegt werden kann.

Das Gesetz lässt nach dem Wortlaut von diesem Grundsatz gem. § 8 Abs. 4 Satz 2 BezVwG nur eine Ausnahme zu: die Bezirksverordnetenversammlung kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließen, dass über die Geschäftsordnung und deren Änderungen ebenfalls nur mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder entschieden werden kann.

³⁰ So auch Siegel, LKV 2021, 107, 109.

³¹ Vgl. hierzu Ottenberg/Wolf, Praxiskommentar zum Berliner Bezirksverwaltungsgesetz (<https://bezirksverwaltungsrecht.berlin/kommentar-zum-bezirksverwaltungsgesetz>), Stand 01.01.2022, § 8a Ziff. 18.

³² So auch „Einführende Hinweise zum Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen“ von SenInnDS (I A 21 - 021241-3/2019-5-21) vom 24. März 2021, S. 3.

In der Literatur wird eine vergleichbare Problematik in Zusammenhang mit Art. 42 Abs. 2 GG³³ diskutiert. Dort ist in Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG der Grundsatz geregelt, dass zu einem Beschluss des Bundestages die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Nach Art. 42 Abs. 2 Satz 2 GG kann die Geschäftsordnung nur für die vom Bundestag vorzunehmenden Wahlen Ausnahmen von diesem Mehrheitserfordernis zulassen.

Umstritten ist hier, ob die Abweichungen in der Geschäftsordnung des Bundestages, betreffend Abstimmungsquoten, die nicht Wahlen betreffen, mit Art. 42 Abs. 2 vereinbar sind.³⁴ Dies wird vereinzelt als unzulässig angesehen, da Ausnahmen nur für Wahlen und nicht für Abstimmungen vorgesehen sind.³⁵ Die nach hiesiger Einschätzung überwiegende Mehrheit erachtet die entsprechenden Regelungen in der Geschäftsordnung des Bundestages jedoch als rechtlich zulässig, weil diese den internen Verfahrensablauf des Parlaments betreffen und damit in seine Geschäftsordnungsautonomie fallen.³⁶ Eine zu enge Auslegung des Art. 42 Abs. 2 GG würde die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments über Gebühr einschränken. Auch die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses weicht ähnlich wie die Geschäftsordnung des Bundestages von der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen einfachen Stimmenmehrheit bei internen Verfahren ab.³⁷ Ein Verstoß gegen die Verfassung (gegen Art. 43 Abs. 2 VvB) wurde darin soweit ersichtlich nicht gesehen.

Die Bezirksverordnetenversammlungen sind zwar Organe der Verwaltung und stellen keine parlamentarischen Gremien in verfassungsrechtlichen Sinne dar. Sie erfüllen als Teil der Bezirksverwaltung jedoch ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbst-

³³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), BGBl. III/FNA 100-1, zuletzt geändert Gesetz vom 29.9.2020 (BGBl. I S. 2048).

³⁴ §§ 80 Abs. 2 GO-BT (Verzicht auf Überweisung an einen Ausschuss mit 2/3 Mehrheit); 81 Abs. 1 GO-BT (Zweite Beratung von Gesetzentwürfen, Fristverkürzung mit 2/3 Mehrheit), 84 Buchst. b) GO-BT (Dritte Beratung von Gesetzentwürfen, 2/3 Mehrheit zur Fristverkürzung), § 126 GO-BT (Abweichen von der Geschäftsordnung).

³⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 42 Rn. 6; „verfassungsrechtlich bedenklich“: Magiera, in: Sachs, GG Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 42 Rn. 14.

³⁶ Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 51. Edition, Stand: 15.5.22, Art. 42 GG, 20.2; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 413; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, 96. EL Nov. 2021, Art. 42 Rn. 106.

³⁷ Vgl. Art. 43 Abs. 2 VvB, der die einfache Stimmenmehrheit als Regel vorgibt, soweit die Verfassung nicht ein anderes Stimmverhältnis vorschreibt und Ausnahmen nur für die vom Abgeordnetenhaus vorzunehmenden Wahlen vorsieht. Qualifizierte Mehrheiten sind dagegen beispielsweise bei Feststellung der Dringlichkeit gem. § 59 Abs. 3 S. 2 GO Abghs oder beim Abweichen von der Geschäftsordnung gem. § 91 GO Abghs erforderlich.

verwaltung.³⁸ Die grundsätzlichen Überlegungen zur Geschäftsordnungsautonomie sind damit auch auf die Bezirksverordnetenversammlungen übertragbar.

Folgt man der oben zu Art. 42 Abs. 2 GG dargestellten Argumentation, ist es vertretbar, § 8 Abs. 4 BezVwG so auszulegen, dass die Bezirksverordnetenversammlung im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie qualifizierte Mehrheiten für ihre Beschlüsse jedenfalls dann festlegen kann, wenn diese das interne Verfahren der Bezirksverordnetenversammlung betreffen, und dies besonders dann, wenn dies dem Schutz der Minderheit dient und vor übereilten Beschlüssen schützen soll.³⁹ Zu den internen Verfahrensfragen werden beispielsweise die Feststellung der Dringlichkeit, die Festlegung des Sitzungsendes, sowie das Absetzen von Gegenständen von der Tagesordnung genannt.⁴⁰

Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage und die damit in der Regel verbundene Durchführung einer Videositzung gem. § 8a BezVwG dürfte, ähnlich wie die eben genannten Beispiele, ebenfalls das interne Verfahren der Bezirksverordnetenversammlung betreffen. Da gem. § 8a Abs. 3 BezVwG die Öffentlichkeit auch bei Videositzungen durch zeitgleiche Bild- und Tonübertragungen gewahrt werden muss, hat der Beschluss über die Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage nur eine geringe Außenwirkung.

Ein hohes Zustimmungsquorum unterstreicht schließlich auch den Sinn und Zweck der Gesetzesnovelle, die Bezirksverordnetenversammlung nur in Ausnahmefällen als Videositzungen durchzuführen.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass es rechtlich vertretbar ist, dass die Bezirksverordnetenversammlung in ihrer Geschäftsordnung für die Feststellung der außergewöhnlichen Notlage eine 2/3-Mehrheit festlegt; unter Umständen ist bei der Änderung der Geschäftsordnung § 8 Abs. 4 Satz 2 BezVwG zu beachten.

³⁸ Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, Rn. 291 sowie das Gutachten des WPD vom 16.12.2020, S. 3, m.w.N.

³⁹ So auch „Rechtliche Hinweise für die Tätigkeit von Bezirksverordnetenversammlung und Bezirksamt“, SenInnDS, I A 21, I A 13, Stand: 25.1.2022, S.12.

⁴⁰ Diese Beispiele sind in „Rechtliche Hinweise für die Tätigkeit von Bezirksverordnetenversammlung und Bezirksamt“, SenInnDS, I A 21, I A 13, Stand: 25.1.2022, S.12, genannt.

III. Ergebnis

Frage 1:

„Außergewöhnliche Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung“ sind nur dann anzunehmen wenn nicht nur einzelne Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung, sondern die Gesamtheit ihrer Mitglieder oder doch jedenfalls ein mit Blick auf die Beschlussfähigkeit erheblicher Teil der Mitglieder von dieser Gefahr betroffen wäre. Um die Anforderungen an eine solche Feststellung nicht zu überspannen, dürfte es ausreichend sein, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine gravierende Gesundheitsgefahr für eine Mehrheit der Bezirksverordneten hinreichend wahrscheinlich ist. Übliche Gesundheitsgefahren begründen jedenfalls nicht den Ausnahmefall einer außergewöhnlichen Gefahr.

Frage 2:

Mit dem Tatbestandsmerkmal der „vergleichbar schwerwiegenden allgemeinen Notlagen“ soll anderen vergleichbaren Situationen Rechnung getragen werden, in denen eine physische Zusammenkunft etwa aufgrund von Katastrophen- oder Großschadenslagen unzumutbar erschwert bzw. faktisch unmöglich ist. Zur Definition der Begriffe Katastrophen- oder Großschadenslagen kann auf die Definitionen des Katastrophenschutzgesetzes und die dort in der Begründung genannten Beispiele zurück gegriffen werden. Zu den möglichen Katastrophen- oder Großschadensereignissen gehören demnach beispielhaft Terroranschläge, Beeinträchtigung oder der Ausfall lebenswichtiger Versorgung, Beeinträchtigung oder Ausfall von Verkehrseinrichtungen, Unfälle bei Groß- beziehungsweise Massenveranstaltungen, Pandemien und Seuchen, Gefahrgutunfälle und Schadstoffausbreitungen, Bahn- und Flugunfälle oder extreme Wetterlagen. Daneben verbleibt nach dem Willen des Gesetzgebers weiterer Auslegungsspielraum, um zukünftig auch andere vergleichbare und bisher nicht absehbare Notsituationen als „schwerwiegende allgemeine Notlagen“ einordnen zu können.

Jeder Bezirk kann die Feststellung über das Bestehen von „außergewöhnlichen Notlagen“ im Rahmen seiner eigenen Angelegenheiten und mit Wirkung für sich selbst treffen und auf dieser Grundlage entsprechende Maßnahmen hinsichtlich seiner Sitzungsmodalitäten ergreifen. Die zuständigen Gremien sind hierfür der Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung im Einvernehmen mit dem Ältestenrat.

Frage 3:

Die Feststellung von „schwerwiegenden allgemeinen Notlagen“ oder auch „außergewöhnlichen Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit“ ist grundsätzlich erläuterungs-, wenngleich nicht formell begründungsbedürftig.

Wenn die entsprechende Feststellung bereits durch andere Stellen der Exekutive oder der Legislative auf Bundes- oder Landesebene getroffen wurde – was angesichts des Ausmaßes derartiger Szenarien in aller Regel der Fall sein dürfte – erscheint eine Bezugnahme auf diese schon vorliegende Feststellung naheliegend.

Im Falle der erstmaligen Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage durch einen Bezirk selbst, etwa wenn die zugrundeliegende Situation einzig oder jedenfalls vorrangig bezirkliche Auswirkungen entfaltet, erscheint zur Wahrung des Ausnahmecharakters von § 8a BezVwG eine fundierte Erläuterung der jeweiligen Umstände angemessen. In dieser sollten jedenfalls die tatsächlichen Anhaltspunkte dafür benannt werden, dass sich eine außerordentliche Gefährdung der besonders geschützten Rechtsgüter einer Mehrheit der Bezirksverordneten hinreichend wahrscheinlich darstellt.

Frage 4:

Liegen die Voraussetzungen einer außergewöhnlichen Notlage vor, können die Bezirksverordnetenversammlungen ihre Sitzungen oder die ihrer Ausschüsse als Videokonferenz o.ä. auch dann durchführen, wenn ausreichend pandemiekonforme Räumlichkeiten zur Verfügung stehen.

Frage 5:

Eine Differenzierung, dass die Bezirksverordnetenversammlung (noch) in Präsenz, einige oder sämtliche Ausschusssitzungen (bereits) digital durchgeführt werden, ist rechtlich zulässig.

Frage 6:

Die in § 8a Abs. 4 BezVwG verwendete Formulierung „im Einvernehmen mit dem Ältestenrat“ bedeutet, dass im Fall des Absatzes 4 Satzes 1 zunächst der Vorstand der Bezirksverordnetenversammlung den Beschluss fassen muss, wegen einer außergewöhnlichen Notlage die nächste(n) Sitzung(en) der Bezirksverordnetenversammlung als Videositzungen durchzuführen. Diese Entscheidung muss dem Ältestenrat vorgelegt werden, der ebenfalls beschließen muss, dass er dem Vorhaben zustimmen möchte. Nur wenn der Ältestenrat zustimmt, dürfen Videositzungen durchgeführt werden. Es gelten dabei die allgemeinen Grundsätze zur Mehrheitsbildung nach § 8 Abs. 4 und 5 BezVwG. Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit getroffen, Enthaltungen sind unbeachtlich.

Im Fall des Absatzes 4 Satz 2 muss der Vorstand des jeweiligen Ausschusses seinen Beschluss dem Ältestenrat vorlegen.

Frage 7:

Es ist rechtlich vertretbar, dass eine Bezirksverordnetenversammlung in ihrer Geschäftsordnung für die Feststellung der außergewöhnlichen Notlage eine 2/3-Mehrheit verlangt.

* * *