

Orientierungshilfe der Verwaltung für die Bezirksversammlungen für erforderliche Anpassungen ihrer Geschäftsordnungen an die Neuerungen im Bezirksverwaltungsgesetz durch das Gesetz zur Erleichterung der Gremienarbeit

I. Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat

In Punkt 2. der Drucksache 22/8114 hat die Bürgerschaft den Senat am 27.04.2022 ersucht, für die Umsetzung des Gesetzes zur Erleichterung der bezirklichen Gremienarbeit aus Petitionspunkt 1. eine Orientierungshilfe für die Abfassung einer Geschäftsordnungsregelung zur Verfügung zu stellen, welche die Regelungen zum digitalen Tagen aufgreift und als Grundlage zu deren rechtssicherer Ausgestaltung dienen kann.

II. Ziel der Gesetzesänderung

Mit dem Gesetz zur Erleichterung der bezirklichen Gremienarbeit vom 27.04.2022 hat die Bürgerschaft dauerhaft Regelungen geschaffen, die die Arbeit der bezirklichen Gremien erleichtern. Dabei wurden die seit Mai 2020 gewonnenen Erfahrungen mit den zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Bezirksversammlungen und ihrer Ausschüsse geschaffenen vorübergehenden Regelungen durch das Gesetz zur Erleichterung der bezirklichen Gremienarbeit anlässlich der COVID-19-Pandemie (Drs. 22/124) sowie seine zweimalige Verlängerung (Drs. 22/2838 und 22/5968) berücksichtigt. Dabei sind die Ergebnisse der Evaluation (Drs. 22/830, 22/5978) sowie der Anhörung der Bezirksversammlungen im Verfassungs- und Bezirksausschusses (Protokoll vom 01.03.2022, Nummer 22/41) eingeflossen. Die Evaluation ebenso wie die Anhörung zeigte, dass die Bezirksversammlungen und ihre Ausschüsse die unter den Bedingungen der Corona-Pandemie neu geschaffenen Möglichkeiten des digitalen Tagens genutzt haben und dies auch künftig als Option begrüßen. Darüber hinaus wurde deutlich, dass als weitere Möglichkeit das Tagen in hybrider Form erwünscht war.

Grundmodell ist und bleibt weiterhin die Präsenztagung mit ihren Möglichkeiten zum Austausch und Diskurs. Digitale und Mischformate bieten jedoch über die Sicherstellung des reinen Sitzungsbetriebs hinaus auch Chancen für einen inklusiveren Politikbetrieb, da die ehrenamtliche Tätigkeit in der Bezirkspolitik so u. U. leichter mit den unterschiedlichen Lebensumständen der Bezirksversammlungs- und Ausschussmitglieder zu vereinbaren ist.

Durch die Möglichkeiten, politisches Engagement leichter mit beruflichen und familiären Verpflichtungen in Übereinstimmung zu bringen sowie im Einzelfall gesundheitlichen Einschränkungen Rechnung zu tragen, können die Zugangshürden für ein politisches Engagement gesenkt werden.

III. Einzelheiten der Regelung

Die neuen Absätze 3 bis 7 in § 13 BezVG lauten wie folgt:

(3) In Fällen, in denen die Durchführung der Sitzungen an einem Ort aufgrund äußerer, nicht kontrollierbarer Umstände erheblich erschwert ist, kann die Bezirksversammlung für ihre Sitzungen und die Sitzungen der nach § 15 Absatz 2 eingesetzten Hauptausschüsse die Durchführung mittels einer Telefon- oder Videokonferenz beschließen. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 können auch die Ausschüsse für ihre Sitzungen die Durchführung mittels einer Telefon- oder Videokonferenz beschließen. Die Beschlüsse nach Satz 1 und 2 können im

schriftlichen oder elektronischen Beschlussverfahren gefasst werden. Die Teilnahmemöglichkeit der Bezirksversammlungs- oder Ausschussmitglieder an Telefon- oder Videokonferenzen sowie die der Öffentlichkeit an öffentlichen Sitzungen ist zu gewährleisten.

(4) Die Ausschüsse der Bezirksversammlung, mit Ausnahme des Hauptausschusses, können beschließen, dass einzelne ihrer Sitzungen mittels einer Telefon- oder Videokonferenz durchgeführt werden. Einzelheiten dazu legt die Bezirksversammlung in ihrer Geschäftsordnung fest. Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend.

(5) Die Bezirksversammlung und ihre Ausschüsse können beschließen, dass Angelegenheiten unter der Voraussetzung von Absatz 3 Sätze 1 und 2 im schriftlichen oder elektronischen Beschlussverfahren behandelt werden. Dieser Beschluss kann unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 Sätze 1 und 2 im schriftlichen oder elektronischen Beschlussverfahren gefasst werden. Den Mitgliedern der Bezirksversammlung oder des Ausschusses ist die jeweilige entsprechende Vorlage einschließlich einer Fristsetzung für Rückäußerungen schriftlich oder elektronisch zu übermitteln. Die Frist beträgt mindestens zwei Werktage. Rückäußerungen haben schriftlich oder elektronisch zu erfolgen. Im Falle einer nicht fristgemäßen Rückäußerung gilt dies als Ablehnung der Vorlage. Die oder der Vorsitzende der Bezirksversammlung oder des Ausschusses informiert die Mitglieder über das Ergebnis des schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahrens in der nächsten Sitzung.

(6) In öffentlichen Präsenzsitzungen der Bezirksversammlung und ihrer Ausschüsse können sachkundige Personen, Betroffene und die Öffentlichkeit über Telefon- oder Videokonferentechnik zugeschaltet werden; in öffentlichen Präsenzsitzungen der Ausschüsse, mit Ausnahme des Hauptausschusses, kann dies auch einzelnen Mitgliedern ermöglicht werden. Die Entscheidung hierüber trifft das vorsitzende Mitglied nach pflichtgemäßem Ermessen, sofern nicht die Bezirksversammlung beziehungsweise der Ausschuss selbst darüber einen Beschluss gefasst hat. Einzelheiten regelt die Geschäftsordnung der Bezirksversammlung.

(7) Wahlen und konstituierende Sitzungen sind nach den Verfahren der Absätze 3 bis 6 unzulässig.

IV. Anwendungsbereich

Die Regelungen finden Anwendung auf die Bezirksversammlung und die bezirklichen Ausschüsse. Erfasst sind auch die Jugendhilfe-Ausschüsse, vgl. § 16 Abs. 5 BezVG i. V. m. § 8 Abs. 4 AGSGB VIII. Bezirkliche Beiräte sind von der Regelung nicht erfasst.

V. Ausgestaltung in der Geschäftsordnung der Bezirksversammlung

Die neu eingeführten Regelungen stellen eine Option für unterschiedliche Situationen dar. Das zuständige Gremium entscheidet im Einzelfall, ob in Präsenz oder in Form der Telefon- oder Videokonferenz getagt bzw. ob eine hybride Sitzung durchgeführt wird. Die Regelung ist einer Vereinfachung in Form eines Automatismus in der Geschäftsordnung (z. B. *Wenn Fall x vorliegt, tagt die Bezirksversammlung/der Ausschuss für ... in Form einer Videokonferenz.*) nicht zugänglich. Das schließt nicht aus, dass das zuständige Gremium auch für mehrere Sitzungen im Voraus digitales Tagen beschließen kann, wenn absehbar ist, dass die Bedingungen, die dies rechtfertigen, vorliegen.

Grundsätzlich gelten für die digitalen und hybriden Sitzungen der Bezirksversammlung und Ausschüsse die gleichen Regelungen wie für die Präsenzsitzungen. Das BezVG trifft insbesondere in § 13 Absätze 1 und 2 und in § 14 allgemeine Regeln für Sitzungen der Bezirksver-

sammlung und Ausschüsse. Auch bei digitalen Sitzungen ist darauf zu achten, dass Einladungen rechtzeitig erfolgen und die Geschäftsordnungsregelungen zur Anmeldung von Tagesordnungspunkten eingehalten werden.

Den jeweiligen Mitgliedern des Gremiums muss die Teilnahme möglich sein, digitales oder hybrides Tagen darf nicht dazu führen, dass einzelnen Mitgliedern eine Teilnahme und Stimmabgabe nicht möglich ist. Das erfordert für digitale und hybride Sitzungen eine diskriminierungsfreie Zugangsmöglichkeit sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Abstimmungen; vgl. § 13 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 3 BezVG. Für den Zugang kann die Möglichkeit einer Teilnahme per Telefon ausreichen, vgl. Begründung zu Drs. 22/8114 S. 4 unten. Wenn es als erforderlich angesehen wird, kann für diesen Fall eine Regelung zur Stimmabgabe bei Abstimmungen in die Geschäftsordnung aufgenommen werden, die sicherstellt, dass auch bei hybriden Sitzungen jede stimmberechtigte teilnehmende Person ihre Stimme abgeben kann.

Die Möglichkeit einer Teilnahme per Telefon ist bei Sitzungen, bei denen „nur“ gesprochen wird, ausreichend um die Teilhabe sicher zu stellen; im Fall einer Präsentation in der Sitzung, bei einem Vor-Ort-Termin im Fall einer hybriden Sitzung oder in vergleichbaren Fällen, in denen es auf einen persönlichen Eindruck ankommt, ist zu prüfen, ob dies der Fall ist.

Sowohl diese Prüfung als auch die Sicherstellung des Stimmrechts der per Telefon teilnehmenden Mitglieder kann zu organisatorischem Mehraufwand für die Sitzungsleitung führen. Dieser Mehraufwand allein darf kein Grund sein, einen Antrag auf digitale Teilnahme abzulehnen.

Die Ausführungen zur Zugangsmöglichkeit finden in gleichem Maße für zubenannte Bürgerinnen und Bürger in den Ausschüssen Anwendung, d.h. bei der Entscheidung über ein digitales Format ist zu berücksichtigen, ob allen Mitgliedern eine ausreichende Möglichkeit zum Zugang und zur Teilnahme gewährt werden kann.

Bei öffentlichen Sitzungen ist der Zugang der Öffentlichkeit zu gewährleisten, § 14 Absätze 1 und 2, § 13 Absatz 3 Satz 4 und Absatz 4 Satz 3 BezVG. Dies gilt insbesondere bei dem Beschluss von Satzungen. Der Zugang zur digitalen Sitzung kann über eine Einwahlmöglichkeit in eine Telefon- oder Videokonferenz bereitgestellt werden, durch die Möglichkeit einer Telefon-Teilnahme oder auch durch die Übertragung der Sitzung im Wege des Live-Streams, § 14 Abs. 1 Satz 2 BezVG. Bei der Wahl des Mittels ist sicher zu stellen, dass die Öffentlichkeit sich in ausreichendem Maße über den Gegenstand der Sitzung informieren kann; vgl. oben zur Teilnahmemöglichkeit der Gremienmitglieder.

- a. Die Durchführung der Sitzungen an einem Ort ist aufgrund äußerer, nicht kontrollierbarer Umstände erheblich erschwert, § 13 Abs. 3 BezVG

Zur Auslegung der Begrifflichkeit kann die Drucksache 22/124 herangezogen werden, auf die Drucksache 22/8114 verweist (S. 4). Dort findet sich in der Begründung zu den gleich lautenden Voraussetzungen des § 13 Abs. 3 BezVG in der bis zum 30.04.2022 geltenden Fassung folgende Formulierung:

„Voraussetzung für die Durchführung einer Video- oder Telefonkonferenz ist neben dem Vorhandensein der technischen Möglichkeiten das Vorliegen äußerer, nicht kontrollierbarer Umstände, die einer Durchführung der Ausschusssitzung in persönlicher, körperlicher Anwesenheit entgegenstehen ... oder in einem Maße erschweren, die das Zusammentreffen der Sitzungsteilnehmerinnen und Sitzungsteilnehmer an einem Ort verhindern oder in einem Maße erschweren, die das Abhalten einer Video- oder Telefonkonferenz trotz der damit verbundenen Einschränkungen für die Möglichkeiten der Debatte und des Austausches der Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer angezeigt sein lassen.“ (Drs. 22/124, S. 3). Beispiele für dafür sind

eine vorübergehende Ausgangssperre, ein befristetes Kontaktverbot wegen einer Infektionsgefahr oder eine Naturkatastrophe, (Drs. 22/124, S. 3). Andere Fälle sind denkbar, wenn und soweit sie eine vergleichbare Wirkung auf das Sitzungswesen in Präsenz erzeugen.

Daraus ergibt sich, dass auch bei Vorliegen solcher Umstände eine Abwägung stattzufinden hat, ob die äußeren Umstände, die das Tagen in Anwesenheit erschweren, ein Ausweichen auf eine Telefon- oder Videokonferenz rechtfertigen, da diese aufgrund der eingeschränkten Wahrnehmung der anderen Teilnehmenden mit Einschränkungen für die Debatte und den Austausch der Teilnehmenden einhergehen. Dies wird in der Regel im Rahmen der Abstimmung über den Antrag bzw. die Vorlage geschehen. Im Fall des § 13 Abs. 3 Satz 3 BezVG (schriftliches oder elektronisches Beschlussverfahren) wird die Entscheidungsvorlage eine entsprechende Begründung enthalten.

Wenn diese besonderen Umstände vorliegen, kann die Bezirksversammlung für ihre Sitzungen und im Einzelfall auch für die des Hauptausschusses über eine Video- oder Telefonkonferenz entscheiden, § 13 Abs. 3 BezVG. Die Bezirksversammlung kann für den Hauptausschuss eine Telefon- oder Videokonferenz festlegen, wenn dieser in den Fällen des § 15 Abs. 2 BezVG an Stelle der Bezirksversammlung zur Entscheidung berufen ist, § 13 Abs. 3 Satz 1 BezVG.

Darüber hinaus entscheiden unter den oben genannten Voraussetzungen die Ausschüsse in eigener Zuständigkeit über das Tagen im Format der Video- oder Telefonkonferenz, § 13 Abs. 3 Satz 2 BezVG.

b. schriftliches oder elektronisches Beschlussverfahren

Für den Fall, dass besondere äußere Umstände i. S. d. § 13 Abs. 3 Satz 1 BezVG vorliegen, die ein Tagen in Präsenz erschweren oder verhindern, haben die Bezirksversammlung und die Ausschüsse die Möglichkeit, einzelne Beschlüsse im schriftlichen oder elektronischen Beschlussverfahren zu fassen, § 13 Abs. 5 Satz 1 BezVG. Damit soll sichergestellt werden, dass auch bei Vorliegen widriger äußerer Umstände die Handlungsfähigkeit der Bezirksversammlung und der Ausschüsse erhalten bleibt. Dies ersetzt keine Sitzung. Aufgrund des höheren Aufwands in der Vorbereitung und Abwicklung eines solchen Beschlusses ist das Verfahren auf Einzelfälle begrenzt, zumal damit auch ein Verlust der Möglichkeit zur Diskussion und vor allem ein Ausschluss der Öffentlichkeit einhergeht. Das Ergebnis der Abstimmung ist dem Gremium von der oder dem Vorsitzenden in der nächsten Sitzung mitzuteilen; § 13 Abs. 5 Satz 7 BezVG.

Der Beschluss über die Anwendung des schriftlichen oder elektronischen Beschlussverfahrens selbst kann erforderlichenfalls ebenfalls in diesem Verfahren vom jeweiligen Gremium gefasst werden.

In die Entscheidung über die Anwendung dieses Verfahrens und die Auswahl zwischen schriftlichem und elektronischem Beschlussverfahren sind die Überlegungen zur Teilhabemöglichkeit bei digitalen Sitzungen entsprechend einzubeziehen; vgl. oben.

Das Verfahren selbst, die einzuhaltenden Fristen und die Wirkung einer fehlenden Rückmeldung sind in § 13 Abs. 5 BezVG detailliert beschrieben.

c. digitales Sitzungsformat für einen Ausschuss anstelle einer Präsenzsitzung

Der neu eingeführte § 13 Abs. 4 BezVG bietet den Ausschüssen mit Ausnahme des Hauptausschusses die Möglichkeit, auch ohne das Vorliegen besonderer Umstände i.S.d. § 13 Abs.

3 Satz 1 BezVG einzelne ihrer Sitzungen in der Form einer Telefon- oder Videokonferenz abzuhalten. Für die Bezirksversammlung selbst und den Hauptausschuss ist diese Möglichkeit nicht vorgesehen. Für diese Fälle legt die Bezirksversammlung einen Rahmen in ihrer Geschäftsordnung fest. § 13 Abs. 4 Satz 2 BezVG.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber von dem Leitbild des Tagens in Präsenz ausgegangen ist und nicht ohne Weiteres die Mehrzahl der Ausschuss-Sitzungen im digitalen Format abgehalten werden dürfen. Das digitale Tagen ist folglich als Ausnahme von dem Regelfall der Präsenzsitzung anzusehen. Dementsprechend könnten in der Geschäftsordnung beispielhaft sachliche Kriterien benannt werden, bei denen ausnahmsweise Sitzungen im digitalen Format erfolgen können. Hierfür kommen z.B. sehr kurzfristig anberaumte Sitzungen, Sondersitzungen oder Sitzungstermine zu Tagesrandzeiten in Betracht.

Die Geschäftsordnung der Bezirksversammlung kann grundsätzlich auch Regelungen dazu treffen, in welchem Format (Telefon- oder Videokonferenz) digitale Ausschuss-Sitzungen stattfinden sollen. Darüber hinaus sind Bestimmungen zur Art der Öffentlichkeitsbeteiligung denkbar.

Dabei ist stets zu prüfen, ob eine solche generelle Festlegung in der Geschäftsordnung im Hinblick auf die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Ausschüsse erforderlich und zielführend ist. Eine Delegation auf spezifische Geschäftsordnungen der Ausschüsse ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

d. Sitzungen in hybrider Form

Die Regelung in § 13 Abs. 6 BezVG, öffentliche Präsenzsitzungen in hybrider Form abzuhalten, wurde neu geschaffen.

Dies eröffnet der Bezirksversammlung und den Ausschüssen die Möglichkeit, zu öffentlichen Präsenzsitzungen sachkundige Personen und Betroffene über Telefon- oder Videotechnik hinzuziehen. Die Begriffe „sachkundige Personen“ und „Betroffene“ knüpfen an § 14 Abs. 4 Satz 1 BezVG an. Dabei erfasst der Begriff der sachkundigen Personen sowohl Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung Hamburgs als auch externe Personen, die aufgrund ihrer besonderen Sachkenntnis angehört werden sollen. Unter dem Begriff „Betroffene“ sind insbesondere Bürgerinnen und Bürger zu verstehen, die von einzelnen Tagesordnungspunkten über das allgemeine Maß hinaus berührt werden, weil sie z. B. von bestimmten Vorhaben, die zu Beratung anstehen, direkt berührt werden. Auch der Öffentlichkeit kann die Teilnahme an öffentlichen Präsenzsitzungen auf diesem Wege eröffnet werden. Diese Möglichkeit ist von der des § 14 Abs. 1 Satz 2 BezVG zu unterscheiden. § 13 Abs. 6 BezVG ermöglicht eine Form der aktiven Teilnahme, z. B. in Rahmen einer öffentlichen Fragestunde, während nach § 14 Abs. 1 Satz 2 BezVG die Gelegenheit zur rein rezeptiven Teilhabe an den Sitzungen der Bezirksversammlungen und der Ausschüsse eröffnet wird, indem diese direkt im Internet übertragen werden.

Für die öffentlichen Präsenzsitzungen der Ausschüsse mit Ausnahme des Hauptausschusses gibt es zudem die Option, auch einzelne Mitglieder per Telefon- oder Videotechnik zuzuschalten; § 13 Abs. 6 Satz 1, 2. Halbsatz BezVG. Diese Möglichkeit wurde bewusst nicht für die Bezirksversammlung und den Hauptausschuss geschaffen.

Ob sachkundigen Personen, Betroffenen oder der Öffentlichkeit die Möglichkeit der digitalen Teilnahme im Fall des § 13 Abs. 6 Satz, 1. Halbsatz BezVG eröffnet wird, entscheidet das jeweilige Gremium in eigener Zuständigkeit oder - sofern kein Plenumsbeschluss vorliegt - die bzw. der Vorsitzende der Bezirksversammlung für die Bezirksversammlung und die bzw. der Ausschussvorsitzende für den Ausschuss jeweils nach pflichtgemäßem Ermessen.

Dabei können für die angesprochenen Gruppen unterschiedliche Faktoren Berücksichtigung finden wie beispielsweise die Größe eines zur Verfügung stehenden Sitzungsraumes bei einem erwarteten hohen Öffentlichkeitsinteresse, Anreisekosten, Zeitaufwand oder andere (terminliche) Verpflichtungen bei sachkundigen Personen oder Betroffenen, aber auch die Möglichkeit, dem Sitzungsverlauf in der erforderlichen Vollständigkeit zu folgen bzw. erforderliche Unterlagen vorzulegen oder Präsentationen abzuhalten.

Die in § 13 Abs. 6 Satz 3 BezVG vorgesehenen Regelungen in der Geschäftsordnung der Bezirksversammlung können die üblicherweise bei der Entscheidung über eine digitale Teilnahmemöglichkeit zu berücksichtigenden Faktoren benennen. Diese können in der Geschäftsordnung – falls dies für erforderlich gehalten wird – auch gewichtet werden. Dabei sollte jedoch Raum bleiben für die Berücksichtigung weiterer einzelfallbezogener Faktoren und eine abweichende Gewichtung im Einzelfall für die Entscheidung der Bezirksversammlung, des Ausschusses oder der bzw. des jeweiligen Vorsitzenden. Die in der Geschäftsordnung aufgeführten Kriterien und ihre Gewichtung sind von der bzw. dem Vorsitzenden bei ihrer bzw. seiner Entscheidung im Einzelfall zu berücksichtigen. Sie bzw. er kann darüber hinaus im Einzelfall weitere Kriterien dem Einzelfall angemessen berücksichtigen und im Gesamtkontext gewichten, um zu einer fehlerfreien Ermessensausübung zu gelangen.

Bei der Entscheidung über die digitale Teilnahme einzelner Ausschussmitglieder nach § 13 Abs. 6 Satz 1, 2. Halbsatz BezVG gelten die obigen Ausführungen grundsätzlich entsprechend. Für diese Fälle können jedoch in der Geschäftsordnung der Bezirksversammlung andere Kriterien beispielhaft benannt - und bei Bedarf auch gewichtet - werden wie beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen und familiäre oder berufliche Verpflichtungen.

e. Wahlen und konstituierende Sitzungen

Wahlen und konstituierende Sitzungen der Bezirksversammlungen und der Ausschüsse sind nach den Verfahren des § 13 Abs. 3 bis 6 BezVG nicht zulässig.