

§ 42

Einwohnerversammlung

Zur Erörterung von wichtigen Bezirksangelegenheiten können mit der betroffenen Einwohnerschaft Einwohnerversammlungen durchgeführt werden. Einwohnerversammlungen werden von der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Bezirksverordnetenversammlung einberufen, wenn die Bezirksverordnetenversammlung dies verlangt oder der Antrag einer Einwohnerin oder eines Einwohners auf Durchführung einer Einwohnerversammlung von einem Drittel der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung unterstützt wird. Das Bezirksamt kann ebenfalls Einwohnerversammlungen einberufen.

(1) Die Vorschrift begründet ein völliges neues (temporäres) Kommunikationsorgan ohne Beschlussrecht zwischen (einem Teil) der Einwohnerschaft und den gewählten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern, knüpft jedoch durchaus an vorliegenden Erfahrungen in den Bezirken an. Sowohl BA als auch BVV waren auch vor Inkrafttreten dieser gesetzlichen Vorschrift befugt, eine Einwohnerversammlung durchzuführen. „Dies(e) kann dazu dienen, sich des Rückhalts durch ehrenamtlichen Sachverstand oder der Betroffenen zu versichern, Konfliktlagen frühzeitig zu erkennen und auszuräumen.“¹ Satz 1 eröffnet scheinbar grundsätzlich einen Ermessensspielraum. Obwohl der Wortlaut mit der Ursprungsfassung² identisch ist, „soll“ allerdings die Erörterung von wichtigen Bezirksangelegenheiten in Form von Einwohnerversammlungen erfolgen, „wenn eine Debatte zu einem umfassenden Gegenstand oder ein hohes Maß an berührten Interessen in der Bevölkerung zu erwarten“³ ist. Insoweit stehen Gesetzeswortlaut und parlamentarische Begründung im Widerspruch⁴.

(2) Nach dem Wortlaut der Vorschrift geht es nicht um die Erörterung aller Bezirksangelegenheiten; der Gesetzgeber hat dieses Instrument vielmehr auf „wichtige“ Bezirksangelegenheiten beschränkt. Im Hinblick auf den Gegensatz zur parlamentarischen Begründung sowie der Frage, wer eine Unterscheidung zu treffen hat, ist die Definitionshoheit ungeklärt. Letztlich ist im Einzelfall unter Anlegung eines objektiven Maßstabes zu bewerten, ob es sich um eine „wichtige“ Bezirksangelegenheit handelt. Von dem Sinn und Zweck der Vorschrift nicht getragen wäre eine Entscheidung der BVV, dass es sich *n i c h t* um eine solche mit Wichtigkeit handele und insofern die Ermittlung, ob eine entsprechende Initiative aus der Einwohnerschaft die Zustimmung von mindestens einem Drittel der Mitglieder der BVV finden würde, abgewiesen werden würde.

(3) Satz 2 steht in vollem Widerspruch zur Kann-Vorschrift des Satzes 1. Auf Beschluss der BVV, die dann in alle Rechte und Pflichten als Veranstalter eintritt, muss eine Einwohnerversammlung abgehalten werden, weil dieser Beschluss für d. BV-Vorst. eine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet. „Es liegt letztlich in der Hand der politisch Verantwortlichen“⁵ in der BVV, die Durchführung einer Einwohnerversammlung zu beschließen. Es ist darüber hinaus zulässig, das BA durch ein Ersuchen (ausführlich § 13) zum gleichen Ziel zu führen; Veranstalter (mit anderen Rechtsfolgen, z. B. hinsichtlich des Hausrechts) ist dann jedoch dieses Organ der bezirklichen Selbstverwaltung.

¹ Vgl. Begründung zu den §§ 40ff des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“, hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

² Artikel I des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“.

³ Es liegt mithin kein Ermessen vor; vgl. Begründung zu den §§ 40 bis 44, ebd. sowie Beantwortung der Schriftlichen Anfrage der Abgeordneten Hendrikje Klein (Linksfraktion) vom 10. Februar 2020 über Antrag auf Einwohnerversammlung - eine Ermessensentscheidung des Bezirks? (S 18/22438).

⁴ Dies stellt bedauerlicherweise nicht die einzige „Ungereimtheit“ dar (ausführlich § 40).

⁵ Vgl. Begründung zu den §§ 40 bis 44, ebd.

(4) Satz 2, zweite Alternative, normiert ein neues Quorum in der BVV: die `Eindrittmehrheit`. Die Herbeiführung der Ermittlung der Meinungen der 55 BV setzt einen Antrag einer Einwohnerin/eines Einwohners (ausführlich § 40) voraus, der bei der BVV, d. h. d. BV-Vorst., zu stellen ist. Wird er beim BA eingereicht, ist davon auszugehen, dass die Einwohnerversammlung von ihr oder ihm durchgeführt werden soll, sofern sich aus dem Wortlaut nichts anderes ergibt; ggf. ist der Antrag an die zuständige Stelle zu leiten. Liegt der BVV ein solcher Antrag vor, kann d. BV-Vorst. eine Vorlage zur Beschlussfassung einbringen oder die Meinung der Mitglieder der BVV in anderer Weise ermitteln. Das Verfahren kann durch Regelungen in der GO-BVV o. ä. konkretisiert werden⁶. Das Quorum zur Einberufung einer Einwohnerversammlung ist erreicht, wenn sich dem Einwohnerantrag zumindest 19 BV erkennbar anschließen, die Gegenprobe muss nicht eingeholt werden. Es ist zwar zulässig, die `Eindrittmehrheit` durch entsprechende schriftliche Erklärungen der Fraktionen festzustellen. Sinn und Zweck der Vorschrift spricht jedoch nicht dafür. Der Grad der Relevanz eines Antrages zur Durchführung einer Einwohnerversammlung misst sich vielmehr an einer relativen Übereinstimmung in der demokratisch legitimierten Vertretung. Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass eine Minderheit in der BVV, die einen bestimmten Umfang - nämlich ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder - erreichen muss, hinreichend ist. Dieser Minderheitenschutz - ggf. zusammen gesetzt durch abweichende Meinungen innerhalb mehrerer Fraktionen - darf nicht durch Abfrage über den Fraktionsvorstand konterkariert werden.

(5) Die Vorschrift stellt eine Ausnahme der allgemeinen Befassungsgrundsätze der BVV (ausführlich § 8) dar; wird eine Einwohnerversammlung nach Satz 2, zweite Alternative, auf Grund einer Unterstützung von mindestens 19 Mitgliedern der BVV, aber gegen eine Mehrheit einberufen, basiert sie nicht auf einem Beschluss der BVV in diesem Sinn. Es ist zweifelhaft, ob die Grundsätze über die Befangenheit (ausführlich § 11) und die Beanstandung (ausführlich § 18) Anwendung finden.

(6) Der Wortlaut der Vorschrift überträgt der BVV bzw. dem BA ein Prüfungsrecht, ob die formellen Voraussetzungen des Antrages erfüllt sind. Sinn und Zweck schränkt den Kreis der antragsberechtigten Personen und derjenigen, die an einer entsprechenden Versammlung teilnehmen dürfen, jedoch nicht ein (ausführlich § 40).

(7) Die Einberufung einer Einwohnerversammlung durch das BA nach Satz 3 unterliegt unstreitig dem (politischen) Ermessen und ist an keine weiteren Kriterien geknüpft. Im Rahmen der Bauleitplanung normierte Beteiligungsverfahren (§§ 3 Abs. 2 BauGB, 6 Abs. 2 Satz 2 AGBauGB) bleiben davon unberührt.

⁶ Vgl. z. B. § 46 GO-BVV Charlottenburg-Wilmersdorf (Stand: 13. Dezember 2018):

„*Einwohnerversammlung*

Soll eine Einwohnerversammlung auf Antrag einer Einwohnerin/eines Einwohners von der Bezirksverordnetenvorsteherin/dem Bezirksverordnetenvorsteher einberufen werden, ist ein schriftlicher Antrag erforderlich, der zumindest den Gegenstand der Einwohnerversammlung bezeichnen muss. Die Bezirksverordnetenvorsteherin/der Bezirksverordnetenvorsteher prüft die formellen Voraussetzungen und unterbreitet der Bezirksverordnetenversammlung in der Regel unverzüglich eine Beschlussvorlage, die zumindest den Ort und den Zeitpunkt der Einwohnerversammlung bezeichnen soll. Die Ermittlung des erforderlichen Zustimmungsquorums kann auch in sonst geeigneter Form (z. B. in einem Umlaufverfahren) erfolgen.“

(8) Fraglich ist, ob das Öffentlichkeitsprimat (ausführlich § 8) gilt, ggf. sogar differenziert zwischen einem Mehrheitsbeschluss und der Zustimmung lediglich eines Drittels der BVV. Zweifellos handelt es sich bei einer Einwohnerversammlung nicht um die Durchführung einer Sitzung der BVV. Deshalb ist davon auszugehen, dass allgemeines Veranstaltungsrecht gilt. Auch ein unmittelbarer Anspruch auf Zugang zur Einwohnerversammlung aus der von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Informationsfreiheit bzw. der Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist zu verneinen, weil es sich bei einer Einwohnerversammlung nicht um eine allgemein zugängliche Informationsquelle handele, „da diese anders als eine Gemeinderatssitzung, die (...) öffentlich sei, für die Öffentlichkeit und auch für die Presse nicht allgemein zugänglich sei“⁷.

⁷ Vgl. Bestätigender Beschluss des BVerwG vom 26. Februar 2020 (8 B 72/19) des Urteils des Sächsischen OVG vom 12. Juni 2019 (4 A 469/18) in Aufhebung des Urteils des VG Chemnitz vom 17. Januar 2018 (1 K 157/16).