

§ 8

Geschäftsführung der Bezirksverordnetenversammlung

Absatz 1: Die Bezirksverordnetenversammlung gibt sich eine Geschäftsordnung, an die auch die Mitglieder des Bezirksamtes hinsichtlich ihrer Teilnahme an den Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung und deren Ausschüsse sowie der Beantwortung von Anfragen gebunden sind. Die Geschäftsordnung bestimmt, unter welchen Voraussetzungen anderen Personen in der öffentlichen Sitzung das Wort erteilt werden kann.

(1) Die BVV hat (mit marginalen Ausnahmen) kein Satzungsrecht; sie hat jedoch wie alle Exekutivorgane kraft ihrer Organisationsgewalt die Befugnis, intern verbindliche Regelungen für ihre Aufgabenwahrnehmung zu treffen. Insofern hat sich die BVV nach Satz 1 eine GO zu geben, die den Charakter einer VwV eigener Art hat, um verbindliche Festlegungen über das Verfahren, aber auch die Aufgaben, Rechte und Pflichten der BV, der Fraktionen und der sonstigen Teilorgane der BVV zu treffen. Diese Rechtsverpflichtung besteht ausschließlich im Rahmen der Verfassung oder einfachgesetzlicher Norm¹. Da die GO als Vorschrift mit Innenwirkung nur Regelungen für die BVV selbst treffen darf, wird in der Literatur überwiegend davon ausgegangen, dass eine Begründung von Rechten oder Pflichten für Dritte nach Satz 1 nicht möglich ist². Das BA könne insoweit durch die GO hinsichtlich seiner allgemeinen Handlungskompetenzen als Verwaltungsbehörde nicht gebunden werden³. Kern dieser Meinung ist: „Die Geschäftsordnung kann nur für die eigenen Mitglieder und nicht für Dritte Rechte (etwa Rederecht) und Pflichten (z. B. Anwesenheitspflicht, Auskunftspflicht) begründen.“⁴

(2) Dieser Auslegung stand jedoch bereits Rechtsprechung des VG entgegen. Der Leitsatz⁵ gewährt nicht nur der BVV, sondern auch dem einzelnen BV einen Auskunftsanspruch gegen das BA. Von Bedeutung ist diese Entscheidung insbesondere, weil das BA durch eine Regelung in der GO als verpflichtet anzusehen ist. „Die Regelung des § 28 GO-BVV Steglitz, wonach das BA Kleine Anfragen innerhalb von zwei Wochen zu beantworten `hat`, stellt zunächst eine bloß interne Regelung für die Mitglieder der BVV dar und begründet daher unmittelbar nur Rechtspflichten innerhalb dieses Organs, nicht jedoch gegenüber einem anderen Organ des Bezirks. Mittelbare Auswirkungen erlangt diese Bestimmung der GO-BVV allerdings dadurch, dass durch die GO - die ihrer Natur nach einen vorweggenommenen Plenarbeschluss über Verfahrensfragen darstellt - die Ausübung der gesetzlichen Rechte der BVV in abstrakter Weise ausgestaltet ist und hierdurch der zur Rechtsausübung sonst in jedem Einzelfall notwendige Mehrheitsbeschluss vorweggenommen wird. Die BVV kann daher im Rahmen der GO-BVV vorab einen Beschluss darüber fassen, unter welchen Umständen Anfragen aus der Mitte der BVV als Anfragen `der BVV` im Sinne von § 12 Abs. 1 Satz 3 BezVG anzusehen sind, hinsichtlich derer für den Beklagten (BA) die gesetzliche Pflicht zur Beantwortung besteht.“⁶

¹ Musil/Kirchner, Rz 301; ausführlich: Wolf, Dr. Robert, Die Geschäftsordnung der Bezirksverordnetenversammlung, LKV 6/2011, S. 253ff. Der BVV steht in sinngemäßer Beachtung des Urteils des VGH Baden-Württemberg vom 4. November 1993 (1 S 953/93) bei der Ausgestaltung ein weites „normatives“ Ermessen zu; vgl. auch: Urteil des OVG Niedersachsen vom 4. Dezember 2013 (10 LC 64/12) m. w. N. zur zeitlichen Beschränkung des Rederechts von Mitgliedern des Stadtrats Wilhelmshaven, insbesondere von fraktionslosen Mitgliedern.

² Musil/Kirchner, Rz 302, unter Berufung auf Neumann in Pfennig/Neumann, VvB, Rz 18 Fn 6.

³ Mudra, Anmerkung zu § 8 Abs. 1.

⁴ Rechtliche Hinweise.

⁵ Es bezog sich auf § 12 Abs. 1 Satz 3 BezVG in der Fassung vom 5. Juli 1971 (GVBl. S. 1169): „Sie (die BVV) kann über alle Angelegenheiten vom Bezirksamt jederzeit Auskunft verlangen.“ Diese Vorschrift gilt bis heute. Das explizite Antrags- und Anfragerecht einzelner Bezirksverordneter wurde durch Artikel II Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122) eingefügt (ausführlich § 11).

⁶ Urteil des VG vom 23. Januar 1985 (1 A 131.84).

(3) Im Rahmen der Gesetzgebung zum Ausbau der Einwohnerbeteiligung (ausführlich Vor § 40) konnte die Einfügung des zweiten Halbsatzes erreicht werden⁷. Die Mitglieder des Kollegialorgans sind nunmehr zumindest hinsichtlich ihrer Teilnahme an den Sitzungen der BVV und deren Ausschüsse sowie der Beantwortung von Anfragen (ausführlich § 11) an Regelungen in der GO gebunden. Damit unterliegt das BA in seiner Beziehung zur BVV in wesentlichem Umfang nunmehr der gesetzlich abgesicherten Regelungskompetenz der GO, die als Aufforderung an die BVV zu interpretieren ist, einen entsprechenden Rahmen in der GO zu schaffen bzw. auszubauen.

(4) Satz 2 wurde im Rahmen des Ausbaus der Beteiligungsrechte eingefügt und greift die „kommunale Praxis (auf), „dass (...) Sachverständige und Betroffene (...) während der Sitzung gehört werden“⁸. Dabei ist der BVV ein weiter Gestaltungsraum - auch hinsichtlich des Verfahrens in den Ausschüssen (ausführlich § 9) - gelassen; ein durch die GO normiertes Rederecht von Nichtmitgliedern der BVV ist zu jedem Tagesordnungspunkt einer Sitzung zulässig. In praktischer Hinsicht stößt diese Öffnungsklausel jedoch an Grenzen, die bei der Beratung über entsprechende Regelungen beachtet werden sollten⁹.

(5) Unstreitig waren (und sind) jedenfalls die Mitglieder der BVV an ihre selbst gesetzten Regeln gebunden. Eine Abweichung im Einzelfall ist jedoch zulässig, soweit sie nicht wiederum durch die GO beschränkt wird oder aus der Mitte des jeweiligen Gremiums ohne Widerspruch bleibt. Die GO beinhaltet insbesondere das Verfahren zur Ausgestaltung der Rechte des Organs, zählt die dafür zur Verfügung stehenden Instrumente¹⁰ auf und beschreibt deren Anwendung. Die dabei entwickelten Regelungen gründen mitunter auf unterschiedlichen Erfahrungen in den einzelnen Vertretungen („politische Kultur“) und differieren insoweit zwischen den Bezirken. „Das Recht des einzelnen (BV), an der Willensbildung und Entscheidungsfindung (...) mitzuwirken und seine besonderen Erfahrungen und Erkenntnisse einzubringen, darf (allerdings) nicht in Frage gestellt werden.“¹¹ Im Regelungsgehalt identisch sind dagegen andere Bestimmungen; sie orientieren sich an Formalien in gesetzgebenden Körperschaften¹².

⁷ Im ursprünglichen Entwurf war eine derartige Regelung nicht vorgesehen; mit Schreiben vom 10. Mai 2005 regte die AG RdV auf Vorschlag des Bezirks Charlottenburg-Wilmersdorf an, eine allgemeine Bindungswirkung der GO gegenüber dem BA einzufügen, dem nach einer Erörterung in der Besprechungsrunde der fachpolitischen Sprecher der Fraktionen der Koalition und der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und FDP in gewissem Umfang gefolgt wurde.

⁸ Vgl. Artikel I des Siebenten 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)“.

⁹ Die Dauer der Sitzung, die Gestaltung der Tagesordnung ist zu erörtern; eine Wortmeldung aus dem Publikum, das regelmäßig gesondert Platz nimmt (ggf. auf einer Tribüne usw.), „kostet“ Zeit, die ggf. den BV „fehlt“. Dieser komplexe Zusammenhang wird am Beispiel von § 57 Abs. 1 GO-BVV Lichtenberg, Beschluss vom 22. März 2007 (0004/VI), deutlich (jedoch letztlich nicht zufriedenstellend gelöst): „Andere Personen (...) können auf schriftlichen Antrag (...) in die Rednerliste zu einem Beratungsgegenstand aufgenommen werden. Der Antrag muss von sechs Verordneten unterstützt werden. Die Worterteilung (...) erfolgt, nachdem alle Fraktionen die Möglichkeit hatten, einmal zu diesem Beratungsgegenstand zu sprechen.“

¹⁰ Die zwölf GO-BVV regeln u. a. üblicherweise: Rechte und Pflichten der Mitglieder, Bildung und Beteiligung der Fraktionen, Konstituierung der Gremien, Sitzungsverfahren in der BVV, im Ältestenrat und in den Ausschüssen, Verfahren zu den einzelnen Instrumenten (Antrag, Große, Kleine, Mündliche, Spontane Anfrage, Beschlussempfehlung und Beschlussvorschlag, Dringlichkeit, Konsens usw.), Aufgaben des BA, Abstimmungen und Wahlen, Beteiligung der Einwohnerschaft.

¹¹ *Korbmacher in Driehaus, VvB*, Art. 41 Rz. 2 für die GO des Abgeordnetenhauses, was sinngemäß auch für die BVV zu gelten hat.

¹² Etwa: Bekanntmachung der GO des Abgeordnetenhauses vom 3. November 2006 (GVBl. S. 1053); im Übrigen vgl. Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG und u. a. Beschluss des BVerfG vom 10. Mai 1977 (2 BvR 705/75, BVerfGE 44, 308) zum Wesen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie.

(6) Zum einen handelt es sich dabei um die Durchführung von geheimen Wahlen, die - unter Namensaufruf - durch Gewährleistung der verdeckten Stimmabgabe (im Regelfall durch Aufstellung von Wahlkabinen) aller (anwesenden) Mitglieder der BVV zu realisieren sind. Zweitens sind Aufgaben des BV-Vorstehers aufgeführt, die die Art und Weise der Interessenwahrnehmung für das Organ umfassen: Wahrung der Würde des Hauses, Einsatz für die Rechte, Beachtung der Pflichten der Mitglieder, Förderung ihrer (ehrenamtlichen) Arbeit, gerechte und unparteiische Sitzungsleitung, Diskurs im Rahmen einer (nach der zeitlichen Reihenfolge der Meldungen bzw. nach den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen zu führenden) Redeliste, stete Achtung der durch die BVV beschlossenen Verfahrensregeln. In diesem Zusammenhang, jedoch mitunter an anderer Stelle, wird den Mitgliedern der BVV auferlegt, Kritik an seiner Geschäftsführung in öffentlicher Sitzung zu unterlassen. Es wird drittens geregelt, dass in den Sitzungen die kommunalpolitische Erörterung strukturiert in Tagesordnungspunkten erfolgt und diese den Mitgliedern zusammen mit der Einladung innerhalb einer bestimmten Frist bekannt zu geben ist. Viertens beinhaltet die GO Regeln über die Durchführung nichtöffentlicher Sitzungen und zum Besorgnis der Befangenheit der Mitglieder. Fünftens gehört zum „parlamentarischen“ Alltag die Möglichkeit der Abgabe von persönlichen Bemerkungen und sonstigen (vorher schriftlich vorzulegenden, nicht zum Gegenstand der Tagesordnung stehenden) Erklärungen.

(7) Nahezu deckungsgleich sind die Ordnungsbestimmungen in den GO-BVV, die dem einem Parlament kraft Verfassung zustehenden Recht, eigene Angelegenheiten der Bereiche „Geschäftsgang“ und „innere Ordnung“ autonom zu regeln¹³, entsprechen. Dort wird der Sanktionskanon bei Verstößen gegen diese Ordnung aufgezählt. Was in diesem Sinn (als parlamentarischer Brauch) angesehen werden kann, ist allerdings nicht definiert. **Es ist davon auszugehen, dass dieser ungeschriebene Kodex „mit der Zeit geht“. Er berührt nonverbales (u. a. Bekleidung, Einnahme von Speisen und Getränke, sonstige anderweitige Beschäftigung während der Sitzung) und verbales (Wortwahl und Inhalt, auch von Zwischenrufen) Verhalten. Der Begriff kann nicht allein auf den äußeren Ablauf der Sitzung und eine unmittelbare Störung der Beratungen und der politischen Diskussion begrenzt werden. Vielmehr sind weitergehend auch die Werte und Verhaltensweisen zu berücksichtigen, die sich in der demokratischen und vom Repräsentationsgedanken getragenen `parlamentarischen` Praxis entwickelt haben und die durch die historische und politische Entwicklung geformt sind. Eine BVV ist berechtigt, ihre Mitglieder durch Verhaltensregeln auch auf die Wahrung der Würde im Sinne eines von gegenseitigem Respekt getragenen Diskurses zu verpflichten. Es darf deshalb Verstöße sanktionieren, wo es diese Würde gefährdet oder verletzt sieht, etwa weil das Verhalten eines Mitglieds erkennen lässt, dass es den für eine sachbezogene Arbeit notwendigen Respekt gegenüber den Übrigen oder der Sitzungsleitung vermissen lässt und damit zwangsläufig auch das Ansehen des Hauses nach außen beschädigt¹⁴.**

¹³ Beschluss des BVerfG vom 10. Mai 1977 (2 BvR 705/75, BVerfGE 44, 308).

¹⁴ Vgl. sinngemäß die aufgestellten Grundsätze im Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 29. Januar 2009 (LVerfG 5/08) zitiert im Urteil vom 27. Januar 2011 (LVerfG 4/09), mit dem die Organklage eines Mitglieds der NPD-Fraktion im Landtag gegen einen Ordnungsruf zurückgewiesen wurde. Gemaßregelt wurde vom Präsidium die ständig verwendete Redeeinleitung „Frau Bretschneider (Landtagspräsidentin)! Bürger Abgeordnete!“ bzw. „Bürger Präsident! Bürger des Landes!“, die gegenüber dem LVerfG als „durchaus kalkulierte Provokation und Stichelei“ begründet wurde. Aus Berlin: Bestätigung der Rechtmäßigkeit eines zweifachen Ordnungsrufes (unter Androhung des Sitzungsausschlusses) des Parlamentspräsidenten gegen einen (ehemaligen AfD-, nun fraktionslosen) Abgeordneten wegen des sichtbaren Tragens einer Kornblume am Jackett (Ersatzkennzeichen für die Symbole und Zeichen der in Österreich von 1933 bis 1938 verbotenen NSDAP) in der Plenarsitzung am 29. November 2018 mit Beschluss des VerfGH Bln vom 28. August 2019 (189/18).

(8) Träger dieser Ordnungsgewalt ist zwar nicht das Präsidium, sondern das Plenum; die Sitzungsleitung übt sie jedoch kraft Übertragung „in eigener Verantwortung und unabhängig aus“¹⁵. Danach kann eine redeberechtigte Person (von der Sitzungsleitung, also im Regelfall dem BV-Vorsteher bzw. dem/der Vorsitzenden eines Ausschusses) bei Abweichung vom Verhandlungsgegenstand „zur Sache“, bei einem sonstigen Verstoß unter Namensnennung „zur Ordnung“ aufgerufen werden. Ein mehrmaliger Sach- oder Ordnungsruf in derselben Rede hat im Regelfall den Entzug dieses (einen) Rederechts zur Folge, soweit bei der zweiten Intervention auf diese Rechtsfolge hingewiesen wurde. Eine „Rüge“ entspricht dagegen einer Ermahnung, sich strenger an die Form zu halten. Es handelt sich um einen geringfügigen Verstoß gegen die Ordnung, diese Maßregel steht außerhalb der formellen Ordnungsbestimmungen¹⁶. Hinsichtlich der Bedeutung und ihrer Rechtsfolgen davon zu unterscheiden ist die andere förmliche Sanktion der Sitzungsleitung: Wird in grober Weise die Ordnung verletzt, kann die Person von der weiteren Teilnahme an der Sitzung ausgeschlossen werden, sie muss nach entsprechender Aufforderung den Sitzungssaal (unverzüglich) verlassen. Eine solche liegt vor, „wenn sie nach ihrem Schweregrad erheblich über dem Durchschnitt liegt“¹⁷. Die Missachtung dieser Weisung löst einen Ausschluss von weiteren (zukünftigen) Sitzungen aus. Darüber hinaus sind in der GO-BVV Verfahrensregeln vorgesehen, welche Rechte der gemäßregelten Person gegen eine solche Ordnungsmaßnahme zustehen. Üblich ist der schriftliche Einspruch innerhalb einer bestimmten Frist. Wird ihm stattgegeben, ergeht eine Mitteilung an die BVV (bzw. den Ausschuss) in der nächsten Sitzung; ggf. ist auch sogleich von der BVV über den Einspruch (ohne Aussprache) zu entscheiden. Wird der Einspruch zurückgewiesen, entscheidet gleichfalls das entsprechende Gremium. Dieses Votum ist anfechtbar (ausführlich § 7). Zu dem durch Regelungen in der GO gestalteten Innenrechtsverhältnis zählt im Hinblick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit (ausführlich **Rdnr. 24**) auch ein ordnungsgemäßes Verhalten der Zuhörerschaft. Wird es überschritten, steht der Sitzungsleitung das Hausrecht (ausführlich § 7) zur Seite. Hat eine Ermahnung keinen Erfolg, kann die handelnde Person des Sitzungsraums verwiesen werden.

¹⁵ DÖV 1982, 690 m. w. N.

¹⁶ Beschluss des BVerfG vom 8. Juni 1982 (2 BvE 2/82, BVerfGE 60, 374), DÖV 1982, 690.

¹⁷ Köhler, Michael, Die Rechtsstellung des Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, Berlin 2000; Franke, Ulrich, Ordnungsmaßnahmen der Parlamente, Münster 1990, S. 101, zitiert in: Beschluss des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 25. März 2010 (LVerfG 3/09) zur Wortentziehung eines Abgeordneten der NPD-Fraktion im Landtag.

(9) Der (dynamische) Rahmen eines angemessenen „parlamentarischen“ Verhaltens orientiert sich am Begriff der parlamentarischen Ordnung, gegen die insbesondere durch grobe Beleidigungen und Beschimpfungen, ständige lautstarke Zwischenrufe sowie Verhalten in Erfüllung eines Straftatbestands verstoßen werden würde¹⁸; er wird durch Verwaltungsstreitverfahren illustriert: Ergreift ein BV ohne Aufruf das Wort, setzt er sich einem Ordnungsruf aus. Führt er die Rede dennoch fort, kann er nach erneutem Ordnungsruf des Saals verwiesen werden, weil er sich der Anordnung des Sitzungsleiters widersetzt und in einem solchen Fall von einem groben Verstoß gegen die Ordnung auszugehen ist¹⁹. Wird die laufende Sitzung durch ein Mitglied der BVV dadurch gestört, dass - zum Sachgegenstand der Tagesordnung zählende - „Materialien“ an die übrigen BV verteilt werden und wurde er vom BV-Vorsteher unter Verwendung von zweifachen Ordnungsrufen vergeblich zur Unterlassung aufgefordert, kann er von dieser und der folgenden Sitzung ausgeschlossen werden, weil ein grober Verstoß gegen die Ordnung vorliegt²⁰. So auch, wenn das Tragen eines auffälligen Buttons mit politischen Parolen, vor allem bei Bezug zur Tagesordnung, die Ordnung schwer stört²¹. Aus allem folgt, dass sich ein sanktioniertes Mitglied einem Ordnungsruf bzw. einer anderen Anordnung des Sitzungsleiters nicht widersetzen darf, ohne den Ausschluss von der Sitzung zu riskieren. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Sitzungsleitung ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob der jeweilige Anlass zur Anwendung einer geschäftsordnungsrechtlichen Ordnungsbestimmung führt, zusteht.

¹⁸ *Jacobs, Holger*, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, DÖV 2016, 563.

¹⁹ Beschluss des VG vom 18. August 1982 (1 A 228/82) zur Ablehnung einer einstweiligen Anordnung eines BV gegen die BVV Tempelhof. In gleicher Sache wurde die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Polizeikräften zur Durchsetzung der Saalverweisung mit Urteil des VG vom 20. April 1983 (1 A 267/82) verneint, über die eingelegte Berufung wurde durch Hauptsacheerledigungserklärung nicht entschieden.

²⁰ Beschluss des VG vom 14. Mai 1987 (1 A 124/87) zur Ablehnung einer einstweiligen Anordnung eines BV gegen die BVV Wilmersdorf.

²¹ Beschlüsse des VG vom 9. Oktober 1998 (26 A 181/98) und OVG vom 24. November 1998 (8 SN 155/98) zur Ablehnung einer einstweiligen Anordnung eines BV gegen die BVV Neukölln („Soldaten sind Mörder!“).

(10) Den genannten Maßregeln liegt regelmäßig ein politischer Konflikt auf der Verhaltensebene zugrunde, der mitunter in einer hochemotionalen Atmosphäre ausgetragen wird. Die rechtlichen Prämissen dürfen dabei jedoch nicht außer Acht gelassen werden: Wird eine Tatsache von der Sitzungsleitung als „einfacher“ Verstoß gegen die Ordnung gewertet und mit einem „einfachen“ Ordnungsruf geahndet, darf diese Sanktion im Zuge einer ggf. daran anknüpfenden Auseinandersetzung (oder nach Aufforderung Dritter an das Präsidium, deutlicher zu sanktionieren,) nicht durch Entzug des Worts oder den Ausschluss von der weiteren Sitzung ersetzt, also verschärft werden. Eine solche mehrfache Ahndung desselben Vorgangs wäre bereits unter allgemeinen rechtsstaatlichen Gesichtspunkten grundsätzlich nicht hinnehmbar (und insoweit rügefähig). Die Sitzungsleitung hat sich vielmehr an den in der GO formulierten Kanon der Ordnungsbestimmungen zu halten²² und sich insoweit für eine Maßnahme zu entscheiden. Etwas anderes wäre nur anzunehmen, wenn in derselben Konfliktsituation weitere (neue) Umstände hinzutreten: Wird der „einfache“ Ordnungsruf durch weitere Anweisungen ergänzt, dürfte ein Verstoß gegen diese Geschäftsführung erneut (und gesteigert) geahndet werden. Deshalb gilt es, den jeweils zugrunde liegenden Anlass von Beginn an angemessen zu beurteilen²³ und vor der Erteilung einer Maßregel ggf. während einer unmittelbaren Sitzungsunterbrechung das Vorgehen (ggf. mittels Hinzuziehung weiterer Präsidiumsmitglieder oder im nichtöffentlichen Ältestenrat) zu bedenken. Insgesamt ist zu beachten, dass das Ordnungsrecht nicht etwa der Sicherstellung der „Richtigkeit“ bestimmter inhaltlicher Positionen dient, die öffentliche Sitzung ist vielmehr ein Ort der demokratischen Austragung von Meinungsunterschieden²⁴.

²² „Mit der Verhängung einer Ordnungsmaßnahme geht nicht nur eine Disziplinierung (...) einher in der Absicht, einer künftigen Störung der (...) Ordnung vorzubeugen. Mit Erlass der Ordnungsmaßnahme ist auch die gestörte Ordnung (...) wiederhergestellt.“ In dem Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 17. September 2009 (VfGBbg 45/08) musste über den „unappetitlichen“ Streit eines Mitglieds der DVU-Fraktion entschieden werden, ob ein zunächst verhängter Ordnungsruf nach „Intervention“ des mit einem grundsätzlich sanktionsfähigen Vergleich („Sie haben ... schon häufiger Dr. Goebbels zitiert - eines Ihrer rhetorischen Vorbilder ...“) bezichtigten Mitglieds der SPD-Fraktion vom Landtagspräsidenten durch den Ausschluss von der weiteren Sitzung ersetzt werden durfte. Die Entscheidung dieses Organstreits zugunsten des Antragstellers konnte offen lassen, ob unter welchen Voraussetzungen dem Sitzungsleiter die Befugnis zustehe, eine getroffene Entscheidung (zeitnah) zu korrigieren (z. B. bei Täuschung über die Person des Störers oder den Inhalt der Äußerung). „Eine inhaltliche Neubewertung eines in tatsächlicher Hinsicht richtig erfassten Sachverhalts gibt (ihm) nicht das Recht, die ausgesprochene Sanktion zu verschärfen. Die wertsetzende Bedeutung (auch der einfachgesetzlichen Norm von § 8 Abs. 1 Satz 1) erfordert eine strikte Bindung an das (in der GO) vorgezeichnete Sanktionsverfahren und an die einmal getroffene Entscheidung (der Sitzungsleitung).“ Zu den Grenzen des Rede-rechts eines (NPD-)Abgeordneten vgl. auch: Urteile des Sächsischen VerfGH vom 3. Dezember 2010 („Gesindel mit geistig-seelischen Mängeln“, Vf. 17-I-10; „Anglo-amerikanischer Vernichtungsexzess“, Vf. 12-I-10; „Entkultivierte Antimenschen“, Vf. 16-I-10) in NVwZ-RR 4/2011, S. 129ff.

²³ Diese Angemessenheit sollte, um sich als Sitzungsleitung keiner kritischen Betrachtung (eines VG) auszusetzen, insbesondere durch einen erkennbar das Gleichbehandlungsgebot beachtenden Maßstab gekennzeichnet sein. Ein konkretes Verhalten ist im vergleichbaren Fall durch eine identische Ordnungsbestimmung zu sanktionieren.

²⁴ Beim Besetzungsverfahren eines öffentlichen Amtes ist nach dem Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 2013 (15 A 785/12) m. w. N., bestätigt durch Beschluss des BVerwG vom 17. April 2014 (8 B 44/13), der Begriff „Klüngelkandidatin“ nicht ohne Weiteres rügefähig.

(11) Besonders sensibel und in rechtlicher Hinsicht daher speziell geregelt ist die in der Sitzung (der BVV bzw. eines Ausschusses) von einem Mitglied formulierte Kritik an der Versammlungsleitung (also regelmäßig des BV-Vorstehers bzw. eines Vorsitzenden). Die GO-BVV sehen hier übereinstimmend vor, dass „eine Erörterung über die Recht- und Zweckmäßigkeit seiner/ihrer Anordnungen in der öffentlichen Sitzung (...) unzulässig“ sei.²⁵ Wenn z. B. ein Abgeordneter in einem Landtag nach einer ersten Maßregelung durch die Präsidentin bekundet, „dass ihn ihre Ordnungsrufe nicht interessierten, sie Demokratie `boykottiere´, und (...) ihre Sitzungsleitung als `Demokratie à la Türkei´ bezeichnet (und zudem könne sie so) ein Parlament in Anatolien führen, nicht aber in Deutschland“²⁶, ist mit weiteren stufenweisen Ordnungsmaßnahmen zu rechnen, weil ein „Abgeordneter, der offen für sich in Anspruch nimmt, Ordnungsmaßnahmen des Landtagspräsidenten für unbeachtlich zu erklären, (...) dessen Sitzungsleitung grundsätzlich in Frage (stellt) und (...) sich damit in erheblicher Weise ordnungswidrig (verhält)²⁷. Entsprechendes ist für derartige „Unappetitlichkeiten“ im Bezirksorgan anzunehmen.

***Absatz 2:** Die Bezirksverordnetenversammlung ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit gilt als gegeben, bis das Gegenteil auf Antrag festgestellt wird.*

(12) Wenn der BVV auch lediglich ein beschränktes Entscheidungsrecht zusteht (ausführlich § 12), werden doch umfangreich Beschlüsse verabschiedet. Dabei handelt es sich in der Regel um Empfehlungen oder Ersuchen (ausführlich § 13). Bei jeder Abstimmung (in Sach- und Personalfragen) spielt jedoch - wie in jedem anderen Abstimmungsorgan - die Beschlussfähigkeit eine Rolle; nach dem eindeutigen Wortlaut von Satz 1 ist die Anwesenheit, nicht die Beteiligung, von mindestens 28 BV erforderlich, weil von der Gesamtzahl der gesetzlichen Mitglieder auszugehen ist. Die Norm ist eine widerlegbare Rechtsvermutung. Sie stellt einen Kompromiss zwischen dem Demokratieprinzip und der jeweiligen Handlungsfähigkeit der BVV dar²⁸.

²⁵ Hier beispielhaft nach § 13 Abs. 1 Satz 2 der GO-BVV Charlottenburg-Wilmersdorf (Stand: 13. Dezember 2018).

²⁶ Urteil des VerfGH Baden-Württemberg vom 22. Juli 2019 (1 GR 2/19).

²⁷ Ebd. Aber: „Entgegen anderslautenden Stimmen in Rechtsprechung und Literatur ist ein nachvollziehbarer Grund für ein `absolutes Verbot´ der Kritik an der Sitzungsleitung in der Plenarsitzung nicht erkennbar. Eine im Landtag in sachlicher Weise und in angemessenem Umfang vorgetragene Kritik an der Sitzungsleitung, welche die parlamentarische Arbeit nicht stört, darf nicht zum Anlass für eine parlamentarische Ordnungsmaßnahme genommen werden.“

²⁸ Nachdem zu Beginn der Sitzung die Beschlussfähigkeit (ggf. stillschweigend) festgestellt worden ist, gilt diese auch bei einer nachträglichen Verringerung der anwesenden BV im Wege einer widerleglichen Vermutung (im Sinne der Handlungsfähigkeit) so lange, bis aus der Mitte der BVV (im Sinne der hinreichenden Legitimierung der Beschlüsse) von einem der noch Anwesenden ein diesbezüglicher Antrag auf Überprüfung gestellt wird. Der Gesetzgeber hat es dem Ermessen jedes einzelnen der verbliebenen BV überlassen, ob trotz des „Abgangs“ anderer weiterhin wirksam verhandelt und entschieden werden soll. In der GO-BVV kann „Anwesenheit“ definiert und z. B. auf die Personen beschränkt werden, die ihren Platz eingenommen haben.

(13) Die Prüfung des Quorums obliegt dem (Sitzungs-)Vorstand der BVV, insbesondere dem BV-Vorsteher. Satz 2 unterstellt eine Beschlussfähigkeit der BVV, die ohne Anlass nicht zu überprüfen ist. Es bedarf vielmehr eines besonderen Antrags, der eine genaue Zählung der anwesenden Mitglieder zur Folge hat. Diese - ggf. auch während eines Tagesordnungspunktes vorzunehmende - Überprüfung der Beschlussfähigkeit ist nicht zu verhindern; die gezielte Herbeiführung der Beendigung einer Sitzung durch einen Antrag auf Feststellung der Beschluss(un)fähigkeit, die zwar nicht besonders schutzwürdig²⁹, aber vom Wortlaut der Norm auch nicht ausgeschlossen ist, stellt keine rechtsmissbräuchliche Ausübung des Amtes dar. Dem destruktiven Charakter einer solchen „politischen Notbremse“ wird hinreichend vorgebeugt (ausführlich **Rdnr. 15**). Die GO kann weitere Regelungen über die Behandlung dieser Verfahrensfrage treffen. Nicht entgegen zu treten sind in diesem Zusammenhang Regelungen, dem Präsidium vor der Abstimmung eine Unterbrechung der Sitzung aufzuerlegen oder es zu verpflichten, selbst einen solchen Antrag zu stellen, wenn sich in einer Angelegenheit weniger als die Hälfte der Mitglieder an einer Abstimmung beteiligt haben. Antragsberechtigt ist jedes Mitglied, also auch jedes Mitglied des Vorstands der BVV. Es ist zweifelhaft, ob ein derartiger Antrag auf Überprüfung der Beschlussfähigkeit erfolgreich von einem Mitglied des BA gestellt werden darf; wird diese Initiative allerdings von einem BV aufgegriffen, muss gezählt werden.

(14) Für die Ausschüsse gilt die Vorschrift entsprechend, wenn die GO eine entsprechende Verweisung beinhaltet (ausführlich § 9).

***Absatz 3:** Ist eine Angelegenheit wegen Beschlussunfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlung zurückgestellt worden und tritt die Bezirksverordnetenversammlung zur Verhandlung über denselben Gegenstand zum zweiten Male zusammen, so ist sie in dieser Angelegenheit ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlussfähig. In der Einladung zur zweiten Sitzung, die frühestens nach drei Tagen stattfinden kann, muss auf die Bestimmung ausdrücklich hingewiesen werden.*

(15) Voraussetzung für die Zurückstellung ist die förmliche Feststellung der Beschlussunfähigkeit nach Absatz 2. Der in Satz 1 benutzte Singular bedeutet in der Regel den Plural: Alle (noch) auf der Tagesordnung stehenden Angelegenheiten werden vertagt, weil die Abwesenheit von zumindest 28 BV auch für den Rest der Sitzung unterstellt werden muss. Die erneute Behandlung erfolgt in einer neuen Sitzung. Weitere Einzelheiten (ausnahmsloser Abbruch der Sitzung nach Feststellung der Beschlussunfähigkeit, Aufnahme weiterer Tagesordnungspunkte) können in der GO geregelt werden³⁰.

²⁹ Es handelt sich um einen Antrag zur GO und bezieht sich auf das in einer Sitzung bestehende Antragsrecht, das ausschließlich von einem anwesenden BV wahrgenommen werden darf. Insofern muss der Antragsteller, soll über seinen Antrag befunden werden, selbst an der Sitzung teilnehmen, denn mit dem Verlassen des Saals erlischt es; vgl. Urteil des VG Schleswig vom 23. November 1988 (6 A 89/88), Urteil des Hessischen VGH vom 27. Mai 2010 (8 A 1079/09), s. NVwZ-RR 17/10, S. 696ff. Wird der diesbezügliche Antrag eines BV, der z. B. nicht seinen Platz eingenommen hat, als zulässig angesehen, ist er entweder in die Zahl der Anwesenden einzurechnen, auch wenn er im Zeitpunkt der Verkündung der Feststellung über die Beschluss(un)fähigkeit den Saal bereits verlassen hat (bzw. „in der Tür steht“), oder sein Antrag ist gegenstandslos und über ihn wird nicht (mehr) befunden.

³⁰ Es kann z. B. auch festgelegt sein, dass die Behandlung von Tagesordnungspunkten auf Grund der Beschlussunfähigkeit der BVV keine neue Sitzung, sondern eine Fortsetzung darstellt. Dies hätte Auswirkungen auf die Leistung der Aufwandsentschädigung.

(16) In der Praxis hat Satz 2 wenig Bedeutung, weil ein Fall der Feststellung der Beschlussunfähigkeit nach Satz 1 selten ist. Die Vorschrift geht auf Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsverfahrens zurück³¹ und soll verhindern, dass eine Mehrheit in der BVV die Behandlung einer Angelegenheit durch (regelmäßige) Abwesenheit in formeller Hinsicht verhindert, ohne sich dem kommunalpolitischen Diskurs zu stellen.

***Absatz 4:** Die Bezirksverordnetenversammlung beschließt mit einfacher Stimmenmehrheit, falls Verfassung oder Gesetz nicht ein anderes Stimmenverhältnis vorschreiben. Sie kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschließen, dass über die Geschäftsordnung und über Änderungen der Geschäftsordnung ebenfalls nur mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder entschieden wird. Bei Stimmgleichheit gilt ein Antrag als abgelehnt.*

(17) Grundsätzlich ist bei Abstimmungen (Sach- bzw. Personalentscheidungen, Verfahrensfragen) nach Satz 1 lediglich eine einfache, nicht etwa eine qualifizierte Mehrheit für die Annahme erforderlich. Im Zusammenhang mit Absatz 5 sind mehr Ja- als Neinstimmen für eine Angelegenheit hinreichend. Im Gesetz wird ein besonderes Quorum (Zweidrittelmehrheit) lediglich für die Abberufung eines BA-Mitglieds vorausgesetzt (ausführlich § 35); allerdings existieren weitere gesetzliche Ausnahmen³².

(18) Eine GO konnte bereits vor der 7. Novelle³³ eine qualifizierte Mehrheit für formelle Entscheidungen verlangen³⁴. Nunmehr hat der Gesetzgeber die Bestimmung des Quorums einer Zweidrittelmehrheit nach Satz 2 hinsichtlich der GO selbst der Organisationshoheit der BVV als Kann-Vorschrift übertragen, um eingetretene Auslegungsprobleme zu überwinden. Insoweit wird Satz 1 als Spezialvorschrift über die Möglichkeit eines Minderheitenschutzes in Fragen der GO an sich ergänzt³⁵.

³¹ Vgl. § 90 Abs. 2 VwVfG.

³² Vgl. § 36 Abs. 1 GVG hinsichtlich der Schöffen und Schöffinnen, § 40 Abs. 3 Satz 1 GVG hinsichtlich der Benennung der Vertrauenspersonen für den Schöffenwahlausschuss, § 28 VwGO hinsichtlich der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter an den Verwaltungsgerichten.

³³ Die (bisherige) gesetzliche Regelung „bezieht sich (...) nicht auf Beschlüsse, die lediglich das interne Verfahren betreffen. Bei solchen Beschlüssen hat die BVV die Möglichkeit, zum Minderheitenschutz eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorzusehen. (...) Die (...) Bestimmungen in der GO beziehen sich auf die Feststellung der Dringlichkeit, die zeitliche Festsetzung des Sitzungsendes, die Absetzung von Gegenständen von der Tagesordnung und die Schließung der Tagesordnung vor Erledigung. Dass hierfür eine Beschlussfassung mit Zweidrittelmehrheit vorgesehen ist, ist (...) nicht zu beanstanden. Sollte gleichwohl eine Änderung (der GO an sich) beabsichtigt sein, wäre diese mit einfacher Mehrheit zu beschließen.“ (Schreiben SenInn - I A 13 - vom 12. Dezember 2003 an die Vorsteherin der BVV Neukölln).

³⁴ Vgl. Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S 390).

³⁵ Vgl. Fn⁷; Ursprung der Initiative lag auch im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf.

(19) Stimmengleichheit im Sinne von Satz 3 bedeutet eine identische Zahl von Ja- und Neinstimmen (ausführlich **Rdnr. 23**). Eine positive Willensbekundung liegt bei einem solchen Sachverhalt nicht vor.

(20) In der Regel stimmt die BVV offen ab (Handzeichen). Darüber hinaus kann (durch GO) geregelt werden, dass bestimmte Angelegenheiten in geheimer Abstimmung (Stimmkarten bzw. -zettel) zu entscheiden sind (Wahl der BA-Mitglieder) oder in keinem Fall entschieden werden dürfen (Verfahrensfragen). Die „verdeckte“ Abstimmung wird im Regelfall gewährleistet, in dem das Ausfüllen der Stimmkarten nicht am Platz, sondern mittels Wahlkabine erfolgt und die Stimmkarten anschließend in eine Wahlurne gegeben werden. Der geordnete Wahlvorgang wird durch namentlichen Aufruf der BV sichergestellt. Eine Besonderheit stellt die namentliche Abstimmung dar: Die BV erhalten (z. B. im Umschlag) drei unterschiedliche namentlich gekennzeichnete Stimmkarten (Ja, Nein, Enthaltung). Das Abstimmungsergebnis wird ermittelt, in dem die abgegebenen Stimmkarten öffentlich verlesen werden.

(21) Zur Würdigung der Rechtslage im Einzelfall ist auf die allgemeinen Grundsätze des parlamentarischen Abstimmungsrechts zurückzugreifen. Diese sind zwar im Hinblick auf die Rechtsstellung der BVV als Teil der Verwaltung (ausführlich § 2) nicht unmittelbar anwendbar; es handelt sich jedoch ebenfalls um eine mit Beschlussrechten ausgestattete demokratisch legitimierte Versammlung, insoweit ist ein Vergleich zulässig³⁶.

Absatz 5: Stimmenthaltungen werden bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit, nicht aber bei der Ermittlung der Stimmenmehrheit berücksichtigt.

(22) Der Wortlaut lässt vermuten, dass die Feststellung der Beschlussfähigkeit durch Abstimmung erfolgt. Dies trifft nicht zu. Allerdings kann der (Sitzungs-)Vorstand der BVV das Ergebnis einer Abstimmung zum Anlass eines eigenen Antrags auf Überprüfung nehmen; dabei sind auch Stimmenthaltungen von Bedeutung.

³⁶ Streit entsteht in der BVV regelmäßig, wenn eine (knappe) Abstimmung nach kontroverser Debatte verfahrensrechtliche Zweifel offen lässt. Sinn und Zweck des demokratischen Diskurses ist allerdings die Herbeiführung einer Entscheidung, die auch die Minderheit bindet. Insoweit herrscht der Grundsatz der Unverrückbarkeit eines Beschlusses

- in materieller Hinsicht (weil bei der Beratung einer Angelegenheit über jede Frage nur einmal abgestimmt werden darf)
- in formeller Hinsicht (weil ein Beschluss bis zur Aufhebung aufgrund eines neuen Beschlusses Bestand hat).

Dies ist dem Anspruch der Effektivität des Gremiums geschuldet. Ausnahmen liegen z. B. vor, wenn

- eine Abstimmung wegen Irrtums angegriffen wird oder
- zur Berichtigung mit Fehlern behafteter Entscheidungen des Sitzungsvorstands

eine Wiederholung der Abstimmung erforderlich ist. Ein Motivirrtum der Beteiligten rechtfertigt allerdings keine Wiederholung.

(23) Bei der Ermittlung eines Abstimmungsergebnisses kommt es auf Enthaltungen (sowie ungültige Stimmen) in keinem Fall an, auch wenn sie zusammen mit den Neinstimmen die Zahl der Ja-Stimmen überschreiten. Die demokratische Legitimierung leidet jedoch unter einer Vielzahl von Enthaltungen. Zumindest in wichtigen Sachfragen sollte die BVV bestrebt sein, eine (positive) Mehrheit hinter einer Entscheidung zu vereinen. Im BA, das die politischen Mehrheitsverhältnisse in der BVV widerspiegelt (ausführlich § 35), könnten anderenfalls Zweifel bei der Umsetzung des Beschlusses entstehen. Im extremen Fall könnte ein Beschluss oder eine Wahl mit einer Jastimme und 54 Enthaltungen herbeigeführt werden.

***Absatz 6:** Die Verhandlungen der Bezirksverordnetenversammlung sind öffentlich. Wenn ein Fünftel der Bezirksverordneten, eine Fraktion oder das Bezirksamt es beantragen, kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Über den Antrag ist in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten und abzustimmen.*

(24) Wenn die BVV die originäre Vertretung der Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks sein soll, müssen ihre Sitzungen, also die Erörterung der kommunalen Belange und Entscheidungen den Bezirk betreffend, nach Satz 1 öffentlich zugänglich sein. Ein „closed shop“ wäre dem demokratischen Prinzip abträglich. Die Vorschrift überträgt der BVV (und dem BA) darüber hinaus die Verpflichtung, die Durchführung einer öffentlichen Debatte zu ermöglichen. Sitzungstermine, Tagesordnungen, Protokolle usw. sind in diesem Sinn zugänglich zu machen. Will die BVV dabei auf der „Höhe der Zeit“ sein, verzichtet sie in diesem Zusammenhang nicht auf die Nutzung der modernen Medien (Internet). Auch die Wahl des Orts der Sitzung bildet dieses Selbstverständnis ab; für Besucherinnen und Besucher ist ausreichend Platz vorzuhalten. Da die intensive Sacharbeit insbesondere in den Ausschüssen stattfindet, ist dieser Grundsatz von den Vorständen zu beachten.

(25) Der kommunalrechtliche Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit ist im demokratischen Rechtsstaat eine tragende Säule, das Interesse der Einwohnerschaft „an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten. Er hat die Funktion, dem Gemeindegänger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaften und ihrer einzelnen Mitglieder zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik sowie die Willensbildung zu schaffen, den Gemeinderat der allgemeinen Kontrolle der Öffentlichkeit zu unterziehen und dazu beizutragen, der unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Beschlussfassung des Gemeinderats vorzubeugen; es soll so bereits der Anschein vermieden werden, dass 'hinter verschlossenen Türen' unsachliche Motive für die Entscheidung maßgebend gewesen sein könnten.“³⁷ Der Zweck erstreckt sich zweifellos auch auf die Berliner Bezirke und dient insoweit dem Ziel einer gesetzmäßigen und sachgerechten Arbeit in der Kommunalpolitik sowie der Verhinderung vermeidbarer Missdeutungen seiner Willensbildung³⁸.

³⁷ Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 9. November 1966 (I 5/65) m. w. N. zitiert im Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 23. Juni 2015 (8 S 1386/14).

³⁸ Ebd.; hinsichtlich der Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Öffentlichkeitsprinzip ist in Berlin allein auf § 8 Abs. 6 Satz 2 und 3 abzustellen, während dort hingegen nach § 35 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung nichtöffentlich im Wesentlichen nur verhandelt werden darf, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner erfordern.

(26) Satz 1 umfasst die Sitzungs- und Berichtsöffentlichkeit³⁹; entsprechend angemessene (bauliche) Kapazitäten für Besucher/innen sind zu gewährleisten. Dazu zählt auch die Möglichkeit der (nachlaufenden) Einsicht in die Niederschrift, hingegen nicht die Überlassung einer Audio- oder Videodatei (mit dem vollständigen Sitzungsablauf)⁴⁰. Den Vertretungen der Medien (Schrift, Bild und Ton) ist im Hinblick auf deren verfassungsrechtliche Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) ein besonderer Stellenwert einzuräumen. Persönliche Anwesenheit und daraus resultierende Berichterstattung der „vierten Gewalt“ ist nicht nur hinzunehmen, sondern kommunalpolitisch erwünscht. Differenziert ist jedoch die Übertragung/Aufzeichnung (von Teilen) einer Sitzung in Film, im Fernsehen, Internet usw. zu würdigen; sie ist nicht unmittelbar von der Presse- und Rundfunkfreiheit gedeckt, unterliegt vielmehr einfachgesetzlicher Regelungskompetenz: Vorliegend das Hausrecht und insbesondere die dem BV-Vorsteher übertragene Sitzungsgewalt (ausführlich § 7). Dabei ist eine Rechtsgüterabwägung im Einzelfall unumgänglich. Maßgebend sind nicht etwa die Bewahrung des Persönlichkeitsrechts der Mitglieder der BVV oder datenschutzrechtliche Erwägungen, sondern allein das öffentliche Interesse an einer sachgerechten Aufgabenerfüllung (Funktionalitätsinteresse)⁴¹. „Der gesetzlichen Anordnung der Öffentlichkeit von Sitzungen (...) genügt grundsätzlich die Herstellung einer Saalöffentlichkeit, bei der auch Vertreter der Medien die Befugnis haben, zuzusehen, zuzuhören und die so aufgenommenen Informationen (...) zu verbreiten. Sie erfordert nicht zwingend auch die Herstellung einer Medienöffentlichkeit in dem Sinne, dass den Medienvertretern daneben auch der medienspezifische Einsatz von Aufnahme- und Übertragungsgeräten mit dem Ziel der entsprechenden Verbreitung der Aufnahmen gestattet ist.“ Allerdings bedarf es einer ermessensfehlerfreien Entscheidung über den jeweiligen Antrag⁴².

³⁹ *Korbmacher in Driehaus, VvB, Art. 42 Rz. 4* in sinngemäßer Auslegung der Verfassungsnorm für das Abgeordnetenhaus.

⁴⁰ Bestätigender Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 28. September 2015 (1 S 1124/15) zum Urteil des VG Karlsruhe vom 15. April 2015 (4 K 374/14) aufgrund vergleichbarer Regelungen.

⁴¹ Vgl. Urteil des BVerwG vom 3. August 1990 (7 C 14/90) in sinngemäßer Anwendung der Entscheidung zur Abwehr von Tonaufnahmen in Ratssitzungen nach §§ 44, 45 Niedersächsische Gemeindeordnung (BVerwGE 85, 283). „Das Recht (...) auf freie Rede (...) kann durch die Aufzeichnung (...) faktisch empfindlich tangiert werden. (...) Eine von psychologischen Hemmnissen möglichst unbeeinträchtigte Atmosphäre gehört zu den notwendigen Voraussetzungen eines geordneten Sitzungsbetriebs, den der Ratsvorsitzende zu gewährleisten hat. Das beruht auf dem legitimen (...) öffentlichen Interesse daran, dass die Willensbildung (der Vertretung) ungezwungen, freimütig und in aller Offenheit verläuft. (Es kann) nicht vernachlässigt werden, dass (...) weniger redegewandte Ratsmitglieder durch das Bewusstsein des Tonmitschnitts ihre Spontaneität verlieren, ihre Meinung nicht mehr 'geradeheraus' vertreten oder schweigen, wo sie sonst gesprochen hätten. Denn Tonbandaufzeichnungen zeitigen nun einmal für das Verhalten der Betroffenen erhebliche Wirkung, weil sie jede Nuance der Rede, einschließlich der rhetorischen Fehlleistungen, der sprachlichen Unzulänglichkeiten und der Gemütsbewegungen des Redners, dauerhaft und ständig reproduzierbar konservieren.“

⁴² Beschluss des OVG Saarland vom 30. August 2010 (3 B 203/10) in sinngemäßer Anwendung des insoweit nicht abweichenden dortigen Kommunalrechts.

(27) Kritisch werden personenbezogene Veröffentlichungen der BVV, also Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person - (Klar-)Name, Geburtsdatum und -ort, Anschrift, Telefonnummern, Berufsangabe (§ 4 Abs. 1 BlnDSG) -, ohne vorherige Einwilligung der Betroffenen bzw. ohne vorherige Anonymisierung entsprechender Informationen unter Hinweis auf § 6 Abs. 1 BlnDSG von Datenschutzbehörden⁴³ beurteilt. Die Problematik würde dadurch „verschärft“⁴⁴, dass die im Internet veröffentlichten Dokumente⁴⁵ von Suchmaschinen indexiert werden könnten. Da die BVV Organ der bezirklichen Selbstverwaltung (Art. 72 VvB) ist und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (§ 1 Abs. 4 VwVfG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 VwVfGBln) wahrnimmt, ist sie gemäß § 2 Abs. 4 BlnDSG zweifellos an die datenschutzrechtlichen Normen bei der Erhebung, Speicherung und Veröffentlichung von Daten (§ 4 Abs. 2 BlnDSG) gebunden, weil sie im weiteren Sinne wie eine sonstige öffentliche Stelle (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BlnDSG) zu behandeln ist. Diese strengen Maßstäbe dürfen nicht auf eine bestimmte Art und einen bestimmten Umfang der Veröffentlichung begrenzt werden. Wie Entscheidungen (ausführlich § 12), Ersuchen und Empfehlungen (ausführlich § 13) der BVV nur dann unter Nennung von personenbezogenen Daten veröffentlicht werden dürfen, gilt eine vergleichbare Maßgabe für anderen Schriftverkehr (Tagesordnungen, Niederschriften, andere Texte). Bei der Offenbarung personenbezogener Daten besteht zwar keine Differenzierung zwischen einer Veröffentlichung im Internet oder durch mündliche Offenbarung derartiger personenbezogener Daten in öffentlicher Sitzung, in Papierform, als Aufzeichnung auf einem Tonträger, der Speicherung auf anderen Formen von elektronischen Datenträgern usw. Die (elektronische) Veröffentlichung von Debattenverläufen in Form eines Wortprotokolls kommt nur in Betracht, soweit zuvor das individuelle Einverständnis eingeholt wurde. Zudem ist ein Anspruch von Dritten auf Überlassung von lediglich zur Erstellung von Niederschriften gefertigten audio(visuellen) Dateien zu verneinen⁴⁶. Einer zu engen Rechtsauslegung ist jedoch zu begegnen: In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Aufgabenstellung der BVV - in dieser Hinsicht vergleichbar mit der von Parlamenten⁴⁷ - zu berücksichtigen; das Öffentlichkeits- und Transparenzgebot für die BVV (ausführlich § 40) und ihre Unterrichtsobliegenheiten (ausführlich § 41) setzen - im Vergleich zur üblichen Verwaltung - ein hohes Maß der Erforderlichkeit einer Offenbarung personenbezogener Daten voraus⁴⁸. Anlässlich einer Entscheidung über eine sachliche Angelegenheit der BVV ist dies zwar regelmäßig nicht anzunehmen; die BVV hat darüber hinaus jedoch auch Aufgaben wahrzunehmen, die die Nennung einzelner Personen zwingend erforderlich macht⁴⁹. Daneben hat die BVV wichtige personelle Entscheidungen zu treffen, dazu zählen u. a. die im und für den Bezirk wirkenden ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürger in unterschiedlichen Lebensbereichen (ausführlich § 16).

⁴³ Vgl. u. a. Schreiben des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 25. April 2008 an die BVV-Vorsteher.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Allgemeines Rats-Informationssystem (ALLRIS-NET); diese besondere Software transformiert die „Produkte“ der Drucksachenverwaltung ins Internet.

⁴⁶ Vgl. Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 28. September 2015 (1 S 1124/15) im Hinblick auf in dieser Hinsicht vergleichbares Kommunalrecht unter Bezugnahme auf das Urteil des BVerwG vom 3. August 1990 (siehe Fn ³³).

⁴⁷ Die herausgehobene Bedeutung der Institutionen der parlamentarischen Demokratie hinsichtlich der Transparenz ihrer Tätigkeit wird durch Art. 42 Abs. 3 VvB unterstrichen, der eine öffentliche Verhandlung des Abgeordnetenhauses vorschreibt und eine zentrale parlamentarische Verhandlungsmaxime darstellt, was sich auch auf die Publizierung der entsprechenden Drucksachen bezieht. Zur Übersicht der bezirklichen Praxis vgl. Schriftliche Anfrage des Abg. Gerwald Claus-Brunner (Piratenfraktion) über Transparenz in den Bezirksverordnetenversammlungen vom 3. Dezember 2014 (17/14 938).

⁴⁸ Es könnte bei zu enger Auslegung selbst die ständige Veröffentlichung von (Klar-)Namen der Mitglieder der BVV als Antrag- oder Fragesteller problematisiert werden.

⁴⁹ Vgl. u. a. die Beschlussfassung über Vorschlagslisten für ehrenamtlich tätige Personen in der Gerichtsbarkeit (§§ 28 Abs. 1, 185 Abs. 1 VwGO, § 36 Abs. 1 GVG i. V. m. §§ 4 Abs. 1 Satz 2, 5 Abs. 2 AZG, §§ 12 Abs. 5 Satz 2, 14 Abs. 5 SGG). Entsprechendes gilt nach § 35 Abs. 3 JGG für vom JHA vorzuschlagende Jugendschöffen und Jugendschöffen. Eine sachgerechte Entscheidung des jeweils zuständigen Organs ist ohne die konkrete Bezeichnung der Person, was nach § 36 Abs. 2 GVG den Geburtsnamen, den Namen und Vornamen, den Tag und Ort der Geburt, die Wohnanschrift und den Beruf einschließt, nicht möglich; die zwingende Offenbarung dieser personenbezogenen Daten erschließt

(28) Ein Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit bedarf nach Satz 2 der Unterstützung von mindestens elf einzelnen BV. Auf die Zugehörigkeit zu einer Fraktion kommt es nicht an. In der Regel wird ein derartiger Antrag jedoch von einer Fraktion (ausführlich § 5) gestellt. Dem Antrag des BA muss zumindest eine eindeutige Willensbekundung innerhalb der Sitzung der BVV vorausgehen; häufiger ist jedoch - nach vorhergehender Erörterung - ein Beschluss des Kollegialorgans Grundlage dieser Initiative, weil ein Verstoß gegen schutzwürdige Belange bei einer öffentlichen Behandlung des entsprechenden Gegenstands vermutet werden. Für einen Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit bedarf es in formeller Hinsicht keiner Begründung (ausführlich § 9).

(29) Die pflichtgemäße Ermessensentscheidung der BVV muss zwar eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Teilnahme an der Sitzung und den schutzwürdigen Einzelbelangen vornehmen und ist insoweit verwaltungsgerichtlich überprüfbar. Der BVV steht dabei ein Beurteilungsspielraum zu; für den Ausschluss müssen vertretbare Gründe vorliegen⁵⁰. Diese situationsbedingte Prognose, welche schutzwürdigen Belange in einer Erörterung offenbart werden könnten, bedarf keiner „atomisierenden Betrachtung“ dergestalt, dass innerhalb eines Tagesordnungspunkts lediglich auf voraussichtlich betroffene Teilaspekte abgestellt und der Ausschluss der Öffentlichkeit nur auf diese beschränkt werden müsste⁵¹.

(30) Ein Beschluss der BVV, der infolge eines rechtsfehlerhaften Ausschlusses der Öffentlichkeit ergangen ist, muss - unabhängig von einer Beanstandungspflicht des BA (ausführlich § 18) - als unwirksam angesehen werden⁵². Dagegen sind die Folgen einer öffentlichen Sitzung trotz Vorliegens eines Ausschlussgrunds deutlich weniger gravierend: Schutzwürdige Rechtsgüter wurden verletzt, eine „Rückholung“ scheidet jedoch aus. Rechtsfolgen wie Schadensersatz an Personen, die ein berechtigtes Interesse an der Nichtöffentlichkeit hatten, oder eine Innenorganklage stünden allerdings im Raum.

sich bereits aus der Verpflichtung des Bezirks, die Vorschlagsliste nach ihrer Aufstellung eine Woche lang in dem Bezirk zu jedermanns Einsicht aufzulegen (§ 36 Abs. 3 GVG, § 35 Abs. 3 Satz 3 und 4 JGG). Sinn und Zweck dieser Normen ist klar: Jedermann in der Kommune soll Gelegenheit haben, sich über die beabsichtigte ehrenamtliche Tätigkeit in der Judikative zu informieren, um ggf. Einspruch gegen einzelne Personen erheben zu können. Eine Anonymisierung der Personen auf der Vorschlagsliste der BVV (und damit der Verzicht einer Veröffentlichung - auch im Internet -) würde das Ziel der geltend gemachten datenschutzrechtlichen Vorschriften verfehlen.

⁵⁰ Vgl. Beschluss des Bayerischen VGH vom 20. April 2015 (4 CS 15.381).

⁵¹ Vgl. Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 2. Mai 2006 (15 A 817/04).

⁵² Vgl. Urteil des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 9. April 1976 (58/75), Urteil des VGH Mannheim vom 20. Juli 2000 (14 S 237/99), Beschluss des OVG Schleswig vom 23. Mai 2003 (1 MR 10/03), Beschluss des Bayerischen VGH vom 20. April 2015 (4 CS 15.381) sowie: *Scheidler, Dr. Alfred und Schmucker, Constanze*: Probleme der Sitzungsöffentlichkeit im Kommunalrecht, VR 2/2017, S. 52.

(31) Wenn ein formell zulässiger Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit gestellt ist, hat der (Sitzungs-)Vorstand der BVV unmittelbar die öffentliche Sitzung zu unterbrechen, um den Ausschluss der Öffentlichkeit herzustellen. Beratung und Abstimmung finden - nach Wiedereintritt - nach Satz 3 in nichtöffentlicher Sitzung statt. An der Beratung insbesondere hinsichtlich der angemessenen Güterabwägung kann sich das BA beteiligen. Nichtöffentlichkeit ist hergestellt, wenn im Sitzungsraum keine Dritten anwesend sind: Allein BV und Mitglieder des BA (einschließlich von ihr benannte Beschäftigte der Verwaltung) dürfen bleiben (mithin z. B. keine BD)⁵³. Eine technische Übertragung des Geschehens der nichtöffentlichen Sitzung ist auszuschließen.

(32) Die formelle Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit, d. h. über die Durchführung einer (vollständig) nichtöffentlichen Sitzung oder über einen bestimmten Tagesordnungspunkt löst als Rechtsfolge das Gebot der Verschwiegenheit der Anwesenden aus⁵⁴. Wird gegen diese Obliegenheit verstoßen, ist der Einwand, an (diesem Teil) der Sitzung habe eine Person unberechtigt teilgenommen, nicht erfolgreich zu hören. Entsprechendes ist anzunehmen, wenn etwa geltend gemacht wird, dass die in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Materien tatsächlich nicht schutzwürdig seien und offenbart werden dürften. Die Verschwiegenheitspflicht nach §§ 83 Abs. 2 Satz 1, 84 Abs. 1 Satz 11 VwVfG (ausführlich § 7) knüpft vielmehr alternativ an ein materielles (Geheimhaltung der Angelegenheit ist ihrer Natur nach erforderlich) oder an ein formelles Kriterium (Geheimhaltung ist besonders vorgeschrieben oder von dem entsprechenden Gremium beschlossen), weil in dem Beschluss, die Öffentlichkeit auszuschließen, konkludent die Entscheidung über die Geheimhaltung der dort erörterten Materien enthalten ist⁵⁵. Dieser alternative Bezug zu materiellen und formellen Voraussetzungen folgt dem durch die Verpflichtung (ausführlich § 7) anzuwendenden strafrechtlichen System des amtlichen Geheimnisschutzes nach § 353b StGB, der in Absatz 1 die Verletzung eines materiellen Geheimnisses, also einer geheimhaltungsbedürftigen Tatsache, und in Absatz 2 die Verletzung der formellen Pflicht zur Verschwiegenheit über eine Tatsache, die kein materielles Geheimnis zu sein braucht, unter Strafe stellt. **Nicht abschließend in der Judikatur geklärt ist, ob einem einzelnen Mitglied gegen eine Entscheidung der BVV auf Ausschluss der Öffentlichkeit eine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet ist⁵⁶.**

⁵³ Mitunter besteht in Bezirken die (langjährige) Praxis, eine nichtöffentliche Sitzung „presseöffentlich“ durchzuführen. Es steht in der Entscheidungskompetenz der BVV, bestimmte Personen im konkreten Fall vom Ausschluss auszunehmen. BD aus dem zuständigen Ausschuss, Vertrauenspersonen eines Einwohnerantrags (§ 44 Abs. 5), die Präsentation eines Bauprojekts durch einen Architekten o. ä. dürften beispielsweise zugelassen werden; das Willkürverbot ist jedoch zu beachten (*Korbmacher in Driehaus*, VvB, Art. 42 Rz. 5 in sinngemäßer Berücksichtigung der Verfassungsnorm für das Abgeordnetenhaus).

⁵⁴ Im Kommunalrecht anderer Länder bestehen mitunter andere Regelungen; so gilt etwa im Hinblick auf § 6 Hamburgisches Transparenzgesetz eine Trennung der Rechtsfolgen zwischen Nichtöffentlichkeit und Verschwiegenheit; vgl. Urteil des Hamburgischen OVG vom 10. November 2015 (3 Bf 44/13).

⁵⁵ Vgl. auch Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 23. Dezember 2009 (15 A 2126/09) m. w. N. Relativierend: „obiter dictum“ im Beschluss des VG vom 31. Juli 2014 (27 L 166/14), in dem eine vom Tagesspiegel gegen den Präsidenten des Deutschen Bundestags beantragte Eilentscheidung, Wortprotokolle von nichtöffentlichen Sitzungen des Innenausschusses zur Aufklärung der „Edarthy-Affäre“ zu offenbaren, verworfen wurde.

⁵⁶ Bejahend: Urteil des VG Bremen vom 21. März 2018 (1 K 3698/16); ablehnend: Urteile des VGH Baden-Württemberg vom 24. Februar 1992 (1 S 2242/91) sowie vom 2. August 2017 (1 S 542/17).

(33) Hat der BV-Vorsteher die Einberufung einer Sitzung veranlasst (ausführlich § 6), wird diese Einladung - im Benehmen mit dem Ältestenrat - regelmäßig mit (dem Entwurf) einer Tagesordnung verbunden. Ist darin bereits - insoweit auf „Antrag“ der Fraktionen im Sinne von Satz 2 der Vorschrift - die Behandlung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung vorgeschlagen, muss, um Verfahrensfehler zu vermeiden, Satz 3 der Norm beachtet werden: Die Abstimmung über die Genehmigung der Tagesordnung ist (ggf. einschließlich einer vorangegangener Beratung) in nichtöffentlicher Sitzung vorzunehmen. Auf den Eindruck, den die BVV bietet, eine Sitzung zu eröffnen und sogleich die Öffentlichkeit auszuschließen, kommt es in rechtlicher Hinsicht nicht an. Verständnis beim Publikum ist allerdings zu erwarten, wenn entsprechende Erklärungen des Sitzungsvorstands abgegeben werden.