

§ 11

Rechte und Pflichten der Bezirksverordneten

Absatz 1: *Jedes Mitglied der Bezirksverordnetenversammlung hat das Recht, Anträge zu stellen und Anfragen an das Bezirksamt zu richten. Das Bezirksamt ist verpflichtet, jede Anfrage zu beantworten.*

(1) Die Normbezeichnung lässt vermuten, dass sie auch Pflichten der BV regelt, was jedoch unmittelbar nicht zutrifft. Vielmehr erschließen sich diese reziprok aus den einzeln aufgeführten Rechten. Im Hinblick auf die Rechtsstellung der BVV (ausführlich § 2) sind die allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen für die ehrenamtliche Tätigkeit heranzuziehen, die im Zusammenhang mit der Verpflichtung der BV (und BD) auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten (ausführlich § 7) näher erläutert sind.

(2) Die Stärkung der Rechte einzelner BV war eine Folge der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung¹, um fraktionslosen BV gewisse demokratische Entfaltungsmöglichkeiten als gewählte Mitglieder der BVV einzuräumen. Die Vorschrift korrespondiert mit dem Rede- und Antragsrecht im Ausschuss (ausführlich § 9). Um den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht zu verletzen, haben Mitglieder einer Fraktion im Hinblick auf die in Satz 1 genannten Instrumente identische Rechte wie fraktionslose BV. Durch Regelung in der GO darf dieses Antrags- und Frage-(Rede-)Recht grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden²; die Ausgestaltung (z. B. Art und Zahl der Anfragen, Dauer des Rederechts, Behandlung in der Reihenfolge der Tagesordnung) unterliegt jedoch der Organisationshoheit der BVV. Rechtlich nicht zu beanstanden ist z. B.

- fraktionslosen BV die Stellung einer Großen Anfrage (mit der Möglichkeit von Zusatzfragen und anschließender Debatte) zu verweigern bzw. quantitativ im Vergleich zu solchen einer Fraktion zu unterscheiden,
- Anträge und/oder (bestimmte) Anfragen (jeweils) nach dem Tagesordnungspunkt der von Fraktionen eingebrachten Drucksachen zu behandeln,
- das Rederecht zu Verfahrensfragen und Sachangelegenheiten zeitlich zu begrenzen, ggf. sogar nach den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen differenziert zu staffeln.

¹ Urteil des VerfGH vom 17. März 1997 (87/95) zur Fünfprozenthürde sowie Artikel II Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122).

² Vgl. u. a. Stellungnahme der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung an die bezirklichen Rechtsämter sowie BV-Vorsteher (I A 22-0212/403) vom 25. April 2017 zur rechtswidrigen Absicht der Anforderung einer „gengerechten Sprache“ in Drucksachentexten in der GO.

(3) Die qualitative Grenze wäre in zu beanstandender Weise erreicht, wenn das bezirksverwaltungsrechtliche „Grundrecht“ der Rede-, Anfrage- und Antragsmöglichkeit generell beschnitten wird. Diese Beurteilung unterliegt selbstverständlich einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsoption³. **Es gilt jedenfalls, Differenzierungen am unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgenden objektiven Willkürverbot und am allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, d. h. der Chancengleichheit zu messen⁴.** In der Praxis ist dies allerdings keine „schlichte“ Rechtsfrage; das Verhältnis zwischen den Mitgliedern der BVV spielt sich vielmehr im (partei-)politischen Spannungsfeld ab. Die geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen in den zwölf Bezirken weichen durchaus erheblich voneinander ab. Dazu zählt auch, wie am Ende einer Wahlperiode mit nicht abschließend behandelten Anträgen und Anfragen (und/oder anderen Vorlagen) verfahren wird: Teilweise ist in Anlehnung an den parlamentarischen Diskontinuitätsgrundsatz⁵ festgelegt, dass sie „verfallen“, was mitunter rechtlich angezweifelt wird⁶. Das Antrags- bzw. Fragerecht wird dadurch allerdings nicht unzumutbar beschnitten; eine erneute Einbringung bleibt vielmehr unberührt. Entsprechendes gilt für einen Einwohnerantrag nicht (ausführlich § 44).

(4) Als untrennbarer Bestandteil des Antragsrechts ist anzusehen, dass sich das zuständige Organ, hier die BVV, mit dieser Initiative befasst, sie zumindest auf die Tagesordnung setzt und in angemessener Frist einen Beschluss herbeiführt. Von einer Verletzung dieses Befassungsanspruches ist auszugehen, wenn die Beratung, zumindest die Beschlussfassung ohne sachlichen Grund gänzlich oder auf unbestimmte Zeit verweigert wird und insoweit von einer willkürlichen⁷ Verschleppung⁸ die Rede sein könnte. Wann über eine Initiative abzustimmen ist, bestimmt sich jedoch häufig - gerade in politisch umstrittenen Zusammenhängen - auch nach Gesichtspunkten, die in stärkerem Maß das Ergebnis einer politischen Meinungsbildung als dasjenige einer rechtlich strukturierten und gerichtlich überprüfbaren Entscheidung sind⁹. Hinzuweisen ist allerdings auf die abweichende Regelung zum Einwohnerantrag (ausführlich § 44).

(5) Grundsätzlich steht dem BV-Vorsteher bei der Aufnahme von Tagesordnungspunkten für die Sitzung der BVV ein Prüfungsrecht bezüglich der eingereichten Vorlagen nicht zu. Er ist jedoch befugt, in formeller Hinsicht unzureichende Anträge und Anfragen nicht behandeln zu lassen. Ein materielles Prüfungsrecht hat er nicht, ist jedoch berechtigt, offenkundig rechtswidrige und insbesondere evident ein Beanstandungsverfahren provozierende Vorlagen zurückzuweisen¹⁰. Die Hürde hierfür ist indessen sehr hoch anzusiedeln, da die **Prüfung der Rechtskonformität** über die Beschlüsse der BVV beim BA liegt (ausführlich § 18). Der BVV steht es im Rahmen ihrer Geschäftsordnungsautonomie frei, eine vor allem die Rechte aus § 11 Abs. 1 BezVG wahrende Regelung über die Prüfungscompetenz ihres BV-Vorstehers zu treffen¹¹.

³ Vgl. u. a. Beschlüsse des VG Berlin vom 30. Mai 1997 (26 A 222/96) und des OVG Berlin vom 16. September 1997 (8 SN 256/97) sowie des VG Berlin vom 14. Februar 2001 (2 A 14/01).

⁴ **Dr. Heusch, Andreas/Dr. Dickten, Franziska, Präsident bzw. Richterin am VG Düsseldorf: Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 18/2018, S. 1353.**

⁵ Vgl. § 92 GO des Abgeordnetenhauses.

⁶ Der Diskontinuitätsgrundsatz erstreckt sich nach einem Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 29. März 1971 (II A 1315/68) nur auf Parlamente, vgl. auch Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes vom 31. März 2015, das die Anwendung für kommunale Vertretungen verneint.

⁷ Willkürlichkeit liegt nach dem Urteil des BVerfG vom 26. August 2014 vor, wenn die formelle und/oder die materielle Rechtsanwendung, also hier die Verschleppung, unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht (2 BvR 2172/13 sowie 2 BvR 2400/13).

⁸ Vgl. Beschluss des BVerfG vom 14. Juni 2017 (2 BvQ 29/17).

⁹ Ebd.

¹⁰ Vgl. Beschluss des VGH Kassel vom 24. September 2008 (8 B 2037/08), LKRZ 2008, 420, zitiert nach juris, dort Rdn. 15f.

¹¹ Siehe beispielhaft: § 5 Abs. 4 GO-BVV Neukölln.

(6) Während das Recht eines jeden Mitglieds der BVV, Anträge einzubringen sowie Fragen an das BA zu richten und dazu das Wort zu ergreifen, bereits im Hinblick auf den insoweit eindeutigen Normwortlaut unstreitig ist, lässt sich ein geordnetes Verfahren zur Wahrnehmung des Rederechts in einer Aussprache nicht unmittelbar aus dem bezirksverwaltungsrechtlichen Gefüge entnehmen¹². Die Ausübung des Rederechts zählt dabei zu den Befugnissen, die einem BV als Mitglied des Organs verliehen sind und kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass es lediglich in den Grenzen der Aufgabenzuständigkeit und nach Maßgabe der den Ablauf der Sitzungen regelnden Verfahrensbestimmungen besteht. Es unterfällt gleichfalls der Gestaltungskompetenz der BVV, die wiederum von der Beachtung der individuellen und organschaftlichen Rechte sowie der Vermeidung einer strukturellen Funktionsstörung der Vertretung¹³ eingerahmt ist. Hat die BVV eine Redezeitregelung beschlossen, die Kontingente für Fraktionen und Fraktionslose (für einzelne Tagesordnungspunkte bzw. für eine Sitzung) zulässig festlegt¹⁴, tritt mitunter eine Kollisionslage ein, wenn ein fraktionsgebundenes Mitglied der BVV die Teilnahme an einer Aussprache außerhalb der für die Fraktion fixierten Redezeit reklamiert. Da politisches Gliederungsprinzip für die Aufgabewahrnehmung der BVV die Fraktionen sind¹⁵, schließt eine Mitgliedschaft hingegen eine hinzunehmende Beschränkung ein¹⁶; was einem solchen Rechtsanspruch auf Debattenteilhabe entgegensteht. Da sie im Hinblick auf die Privilegierung der Fraktionen im kommunalpolitischen Alltag auch Vorteile nach sich zieht, bleibt diese Auslegung beanstandungslos. Es entspricht herrschender Auffassung, im Regelfall am jeweiligen Verfahren zur Redezeit festzuhalten, zumal einer Fraktionsführung im Hinblick auf die praktische Ausgestaltung durch den Sitzungsvorstand keine „ausschließliche“ Verfügungsmacht¹⁷ zusteht.

(7) Die Freiheit der Rede ist eine unverzichtbare Kernkompetenz der demokratisch legitimierten Mitglieder einer Vertretung, sei es im Parlament, sei es in einer kommunalen Vertretungskörperschaft. Entsprechendes ist für BV anzunehmen. Regeln zur Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsganges unterliegen grundsätzlich einem weiten Gestaltungsspielraum. Er hat jedoch das „Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments“¹⁸ zu achten. „Beschränkungen des Rederechts (...) sind daher zulässig, soweit sie nach gleichen Grundsätzen erfolgen“¹⁹. Eine quotierte Redeliste ignoriert jedoch z. B. diese erforderliche formale Gleichheit der Mitglieder der BVV²⁰ und ist insoweit - zumindest in der Kombination mit einer Redezeitbegrenzung - nicht zu tolerieren.

¹² Gesetzliche Erwähnung findet ein Rederecht lediglich für fraktionslose BV in Ausschüssen (ausführlich 9)

¹³ nach dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Verwaltung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG): vgl. Urteil des BVerfG vom 27. April 1959 (2 BvF 2/58), *Musil/Kirchner* Rz 302 (Fn 36); zum Rederecht im Übrigen u. a. Beschluss des OVG Lüneburg vom 9. November 1989 (10 M 36/89), Beschluss des Bayerischen VGH vom 4. Oktober 2010 (4 CE 10.2403), Urteile des VG Oldenburg vom 20. März 2012 (1 A 2665/11) bzw. des OVG Lüneburg vom 4. Dezember 2013 (10 LC 64/12).

¹⁴ Vgl. Urteil des BVerfG vom 14. Juli 1959 (2 BvE 2+3/58) zu Rechten eines BT-Mitglieds in sinngemäßer Anwendung.

¹⁵ Vgl. Urteil des BVerfG vom 13. Juni 1989 (2 BvE 1/88) zu Rechten eines fraktionslosen BT-Mitglieds in sinngemäßer Anwendung.

¹⁶ Vgl. Urteil des BVerfG vom 14. Juli 1959 (2 BvE 2+3/58) zu Rechten eines BT-Mitglieds in sinngemäßer Anwendung.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Urteil des BVerfG vom 13. Juni 1989 (2 BvE 1/88).

¹⁹ Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 4. November 1993 (1 S 953/93).

²⁰ Nach einem Urteil des BVerfG vom 5. November 1975 (2 BvR 193/74) ist die Demokratie des GG grundsätzlich eine „privilegienfeindliche“ Demokratie; vgl. auch: Stellungnahme von SenInnSport (I A 22) vom 9. Juni 2017 an alle BV-Vorsteher zu einem Beanstandungsvorgang in der BVV Lichtenberg.

(8) Das Recht, eine Anfrage an das BA zu richten, impliziert den Rechtsanspruch auf eine Antwort. Selbst „Anfragen ins Blaue hinein“ sind mit der Funktion des Fragerechts, „Auskunft über Fakten zu gewinnen, damit die Mitgliedschaft (...) effektiv wahrgenommen werden kann“, in Einklang zu bringen²¹. Da praktische Erfahrungen gezeigt haben, dass die Beantwortungsobliegenheit nicht immer eingehalten wurde, hat sich der Gesetzgeber mit der Einfügung von Satz 2 zu einer Klarstellung veranlasst gesehen²². Ein Qualitätsstandard der Beantwortung ist jedoch nicht normiert. Ist zweifelhaft, ob die Obliegenheit zur Beantwortung erfüllt ist, was subjektiv nur vom Fragesteller bewertet werden kann, müsste der Streit letztlich verwaltungsgerichtlich geklärt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Mitglied des BA einen politischen Beurteilungsspielraum bei der Wahrnehmung seiner Verpflichtung zur Beantwortung einer Anfrage hat²³. **Bei (vermeintlich oder tatsächlich) unrichtig beantworteten Anfragen trifft den Fragesteller vor der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes eine Konfrontationspflicht. Dem BA muss die Gelegenheit gegeben werden, unter Hinweis auf die Unrichtigkeit die Beantwortung zu ergänzend oder zu berichtigen. Wird diese Konfrontationsobliegenheit nicht beachtet, fehlt es im gerichtlichen Verfahren am Rechtsschutzbedürfnis.**²⁴ Mit dem Auskunftsrecht geht kein Anspruch einher, sich Wortlaute von Akteninhalten mitteilen bzw. vollständige Akten (in Kopie) vorlegen zu lassen. Vielmehr wäre auf das Akteneinsichtsrecht zu verweisen²⁵ (ausführlich **Rdnr. 12**).

(9) Hat die BVV die Pflicht zur Beantwortung von Anfragen durch eine geschäftsordnungsmäßige Regelung näher ausgestaltet, sei es durch Nennung einer Frist (z. B. als Sollvorschrift), sei es durch die Anforderung eines unverzüglichen Verwaltungshandelns an sich oder einer unverzüglichen Mitteilung über Gründe einer Fristüberschreitung, ist in der Praxis gleichwohl mitunter eine in dieser Hinsicht verspätete Beantwortung hinzunehmen. Maßstab für rechtskonformes Handeln bleibt allein die gesetzliche Regelung. Diese impliziert jedoch Unverzüglichkeit. Schuldlos zögert das BA dann, wenn es unter Berücksichtigung des hohen Stellenwerts des Fragerechts für notwendige Informationen, insbesondere für die Entwicklung von Initiativen und die Ausübung einer wirksamen Kontrolle durch die Mitglieder der BVV, sowie der konkurrierenden übrigen Aufgaben und ihrer personell-organisatorischen Möglichkeiten gerecht abwägt. Im Spannungsverhältnis zwischen Vollständigkeit und Unverzüglichkeit einer Beantwortung ist die Recherchetiefe unter Berücksichtigung der mutmaßlichen Interessen des Fragestellers sachgerecht zu bestimmen, der Beantwortungsvorgang zweckmäßig zu organisieren und im Konfliktfall zwischen der Pflicht zur unverzüglichen Antwort und konkurrierenden Aufgaben eine Priorisierung vorzunehmen. Bei der Erfüllung dieser Pflichten stehen dem BA Einschätzungsspielräume zu. Die Anforderungen an die Plausibilität der darzulegenden Hinderungsgründe steigen dabei kontinuierlich mit zunehmender Entfernung von der durch die GO festgelegten Frist²⁶.

²¹ Beschluss des OVG Magdeburg vom 31. Juli 2009 (4 O 127/09), vgl. NVwZ-RR 3/2010, S. 123; anders: Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 30. März 1992 (1 S 1762/91).

²² Vgl. Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S 390)

²³ vgl. auch Beschluss des VerfGH vom 18. Februar 2015 (92/14) zur Beantwortungsverpflichtung des Senats gegenüber einem Mitglied des Parlaments; „ob“ und „wie“ ist für die bezirkliche Ebene sinngemäß übertragbar.

²⁴ **Beschlüsse des VerfGH vom 11. April 2018 (91/17) und vom 20. März 2019 (92/17).**

²⁵ Vgl. abweisendes Urteil des OVG Niedersachsen vom 4. März 2014 (10 LB 93/13), da ein individuelles Akteneinsichtsrecht eines Mitglieds einer kommunalen Vertretungskörperschaft gemeindeordnungsrechtlich nicht normiert ist (DVBl 2014, S. 595, NVwZ-RR 13/2014, S. 531).

²⁶ Vgl. Urteil des StGH Bückeburg vom 29. Januar 2016 (1/15) in sinngemäßer Übertragung der verfassungsrechtlichen Beantwortungsgrundsätze im Verhältnis zwischen der Landesregierung und dem Landtag Niedersachsen

(10) Im Hinblick auf die qualitative Bedeutung für kommunalpolitische Prozesse könnte angenommen werden, dass Konflikte zwischen dem Fragerecht des BV und der Beantwortungspflicht des BA vor allem im Bereich der „Großen Anfragen“ zu verzeichnen seien. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr existiert ein (mitunter enormes) Spannungsfeld insbesondere bei der Erfüllung von „Wissensdurst“ durch „Kleine Anfragen“²⁷. Einerseits verlassen deren Gegenstände mitunter den Kreis der Bezirksaufgaben. Für die Beantwortung ist das BA insoweit auf Amtshilfe angewiesen, was sich (teilweise negativ) auf Einhaltung der Beantwortungsfrist, Umfang und Güte niederschlägt. Darüber hinaus erschließt sich der Verwaltung andererseits aus der Fragestellung nicht hinreichend regelmäßig das Ziel; die Zweckmäßigkeit des geltend gemachten Informationsbedarfs wird im Hinblick auf die der BVV zugewiesenen Aufgaben als Steuerungsorgan der Kommunalpolitik (ausführlich § 12) angezweifelt. Dieser Umstand nimmt Einfluss auf die Prioritätensetzung innerhalb der Verwaltung und hat mitunter Einfluss auf den Grad der Bereitschaft, ohne schuldhaftes Zögern zu antworten. Das Spannungsfeld zwischen Fragerecht und Beantwortungsverpflichtung ist insbesondere durch das beiden Organen obliegende Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme gekennzeichnet. Eine Beantwortung kann sich lediglich auf Informationen erstrecken, die vorliegen bzw. mit zumutbarem Aufwand beschafft werden können. Es beschränkt - neben der Zuständigkeit der BVV an sich - Umfang und Güte einer Frage entsprechend. „Grenzen des Informationsanspruches (resultieren aus der) Respektierung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der (Behörde). Zu deren Wahrung darf (das Bezirksamt) innerhalb einer (...) Einschätzungsprärogative über Art und Weise der Antwort befinden. Dabei muss (es) sich an der Pflicht zu vollständiger und zutreffender Antwort orientieren.“²⁸

²⁷ dieser Umstand ist - zunächst - einem quantitativen Aspekt geschuldet; so wurden beispielsweise im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf in der ca. 1.500 Tage umfassenden 15. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses ca. 1.000 Kleine (und zusätzlich ca. 500 Mündliche) Anfragen gestellt (und im Regelfall beantwortet). Bleiben sitzungsfreie Zeiten, Feiertage und Wochenenden ausgespart, wurden der Bezirksverwaltung durchschnittlich bald zwei Anfragen pro Arbeitstag „präsentiert“, die sich im Hinblick auf die Felder der Kommunalpolitik darüber hinaus nicht etwa gleichmäßig auf die Dezernate verteilen.

²⁸ Kostenbeschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 12. April 2010 (15 A 69/09) - vgl. Nr. 20 NVwZ-RR 16/2010 -, der hinsichtlich der Grundaussagen auch auf das Berliner Kommunalrecht erstreckt werden kann. Gegen das erstinstanzliche Urteil des VG Gelsenkirchen (15 K 2374/07) vom 28. November 2008 wurde Berufung eingelegt, über die jedoch im Hinblick auf das Ausscheiden des fragenden Mitglieds der Kommunalvertretung und Antragstellers nicht mehr entschieden wurde. Dazu bestätigend: Müller, Jürgen (Stadtdirektor und Stadtkämmerer a. D.) in VR 7/2015, S. 231ff; kritisch: Herbert, Torsten (Justitiar im Referat Recht und Ordnung der Stadt Gelsenkirchen), DVP 1/11, S. 9ff. Auch das Urteil des Hamburgischen VerGH (1/10) vom 21. Dezember 2010 beinhaltet beachtenswerte Leitsätze (NVwZ-RR 7/2011, S. 267 und 11/2011, S. 425): Beantwortungsverpflichtung gilt nicht unbeschränkt; zum einen kann höherrangiges Recht die Erteilung einer Antwort ganz oder teilweise verbieten. Zum anderen können weitere Gründe, etwa die am Schutz der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Exekutive zu messende Unzumutbarkeit berechtigen, die Antwort ganz oder teilweise begründet zu verweigern. Die Begründungstiefe richtet sich nach dem jeweiligen Einzelfall. Sie darf jedoch nicht inhaltsleer sein, sondern muss eine Sachaussage enthalten; sie darf nicht formelhaft sein, sondern muss spezifischen Einzelfallbezug haben; sie muss nachvollziehbar sein, also überprüfbare Abknüpfungstatsachen benennen. Diesen Anforderungen genügt eine Begründung nicht, die lediglich anführt, die Auswertung der in Betracht kommenden Unterlagen innerhalb einer gesetzten Frist sei mit vertretbarem (zumutbarem) Verwaltungsaufwand nicht möglich. Bei Unzumutbarkeit einer vollständigen inhaltlichen Beantwortung verbleibt grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung einer inhaltlichen Teilantwort, soweit einer solchen nicht ihrerseits einzelfallbezogene Verweigerungsgründe entgegenstehen, auf die sich der zur Beantwortung Verpflichtete begründet beruft („so viel Antwort wie möglich“). Dazu teilweise kritisch: Dr. Schnabel, Christoph (Referent beim Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit), NVwZ 10/2011, S. 604ff.

(11) Die Vorschrift beinhaltet keine bestimmte Frist zur Beantwortung und enthält keine Sanktion, die als Rechtsfolge einer pflichtwidrigen Verweigerung einer Beantwortung eintritt. Das BA unterliegt in dieser Hinsicht zwar der Regelungskompetenz²⁹ durch die BVV (ausführlich § 8), dem Fragesteller ist jedoch eine „Konfrontationsobliegenheit“³⁰ zuzuschreiben, um dem BA im Falle einer ggf. unrichtigen oder unvollständigen Beantwortung die Möglichkeit einer Ergänzung oder Korrektur zu eröffnen.

***Absatz 2:** Jedem Mitglied der Bezirksverordnetenversammlung ist vom Bezirksamt Einsicht in die Akten zu gewähren. § 17 Abs. 2 bleibt unberührt. Die Einsicht in die Akten darf nur verweigert werden, wenn der Akteneinsicht schutzwürdige Belange Dritter oder ein dringendes öffentliches Interesse entgegenstehen. Die Verweigerung der Akteneinsicht ist schriftlich zu begründen. Einem Mitglied der Bezirksverordnetenversammlung, bei dem ein Ausschließungsgrund nach Absatz 3 vorliegt, darf die Akteneinsicht nicht gewährt werden.*

(12) Satz 1 postuliert ein allgemeines Akteneinsichtsrecht, das unabhängig zu dem gleichnamigen Recht eines Ausschusses (ausführlich § 17) besteht, jedoch in rechtlicher Hinsicht damit im Zusammenhang zu bewerten ist. Es ist an das Mandat³¹ geknüpft. Damit wird das umfassende Informationsrecht der BVV gegenüber dem BA hervorgehoben³²; es besteht nur für Akten der Bezirksverwaltung, was sich aus dem bestimmten Artikel ergibt. Akten anderer Behörden unterliegen diesem Transparenzanspruch nicht unmittelbar. Das BA kann jedoch Dritte um Amtshilfe mit dem Ziel der Offenbarung ersuchen; diese haben zu entscheiden, ob der Einsichtnahme zugestimmt wird. „Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich grundsätzlich auf alle Akten des Bezirksamtes. Der Akteneinsichtsbegriff umfasst nicht nur schriftliche Akten im herkömmlichen Sinne, sondern nach Sinn und Zweck auch elektronisch, optisch, akustisch oder in anderer Weise festgehaltene Gedankenverkörperungen und sonstige Aufzeichnungen (...). Entwürfe oder Notizen, die nicht dazu bestimmt sind, einem Vorgang zuzugehören, fallen nicht unter den Begriff der Akten.“³³

(13) Das Akteneinsichtsrecht ist nicht von einem Kontrollzweck abhängig; es darf ohne Begründung, insbesondere auch vorsorglich und zu Informationszwecken ausgeübt werden³⁴.

²⁹ Sanktionsmechanismus könnte - neben der Abwahl (ausführlich § 16) - die regelmäßige Publizierung einer Liste der Fristversäumnisse bei der Beantwortung von Anfragen („Schwarzbuch“) in der BVV sein.

³⁰ Die Höchstpersönlichkeit in der Befugnisnorm steht nach dem Urteil des VerfGH vom 10. Februar 2016 (31/15) der Hinzuziehung einer Vertrauensperson für ein Mitglied des Abgeordnetenhauses nicht im Weg; im Rahmen der Umstände des Einzelfalls könnte Vergleichbares für BV angenommen werden.

³¹ Beschluss des VerfGH Bln vom 11. April 2018 (91/17) in sinngemäßer Übertragung.

³² Vgl. Begründung zu § 11 in 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)“.

³³ Antwort SenInn vom 27. Dezember 2005 auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Birk (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) über Akteneinsichtsrecht der Bezirksverordneten vom 17. November 2005 (15/12 991); vgl. auch: Urteil des VG Berlin vom 10. Mai 2005 (2 A 178/04) und Beantwortung der Kleinen Anfrage Nr. 860/2 des BV Joachim Dannert (CDU-Fraktion) in der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf vom 15. März 2006.

³⁴ Urteil des VG Braunschweig vom 25. April 2013 (1 A 28/13) zu § 58 Abs. 4 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (Zuständigkeit der Vertretung): „Die Vertretung überwacht die Durchführung ihrer Beschlüsse sowie den sonstigen Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten. Sie kann zu diesem Zweck vom Hauptausschuss und von der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten die erforderlichen Auskünfte verlangen. Wenn ein Viertel der Mitglieder der Vertretung oder eine Fraktion oder Gruppe dies verlangt, ist einzelnen Abgeordneten Einsicht in die Akten zu gewähren. Diese Rechte gelten nicht für Angelegenheiten, die der Geheimhaltung unterliegen (§ 6 Abs. 3 Satz 1).“ Im Kontext der Norm ist das dortige Akteneinsichtsrecht allerdings im Gegensatz zu Berlin nicht unbeschränkt, was durch Urteil des OVG Niedersachsen vom 18. März 2013 (10 LB 91/13) sowie durch Beschluss des BVerwG vom 1. Oktober 2014 (10 B 52/14) bestätigt wurde.

(14) Ein Verfahren wird nicht vorgeschrieben. Der Wunsch nach Informationen aus der Bezirksverwaltung ist nicht zwingend gegenüber dem (einzelnen) Mitglied des Kollegialorgans geltend zu machen, insoweit unterscheidet sich das Akteneinsichtsrecht eines BV von dem eines Ausschusses durch (Mehrheits-)Beschluss nach Satz 2. Es erscheint allerdings ratsam, allgemeine Regeln über den konkreten Ablauf festzulegen, um ein vergleichbares Verfahren in den Abteilungen der Bezirksverwaltung zu gewährleisten. Das BA oder das zuständige Mitglied des BA kann sich eine Entscheidung über die Akteneinsicht „grundsätzlich oder im Einzelfall“ vorbehalten³⁵.

(15) Der Umfang des Akteneinsichtsrechts ist nicht grenzenlos; soweit nach Satz 3 schutzwürdige Belange Dritter im Sinne von § 30 VwVfG bzw. § 35 SGB I tangiert sind, ist eine Offenbarung unzulässig. Spezialnormen postulieren einen erweiterten Datenschutz³⁶. Bei Akten mit geheimhaltungswürdigen Inhalten bleibt die umfassende Kontrolle weiterhin den Ausschüssen vorbehalten. Den einzelnen BV steht nur ein eingeschränktes Kontrollrecht zur Seite, „das weitgehend an das Akteneinsichtsrecht des Bürgers nach dem Informationsfreiheitsgesetz angenähert ist. (...) Im Rahmen der erforderlichen Abwägung zwischen dem Informationsinteresse und möglichen Geheimhaltungsinteressen ist dem Informationsinteresse einzelner Bezirksverordneter aufgrund ihrer Rechtsstellung jedoch in der Regel (im Vergleich zum Adressaten des IFG) ein höheres Gewicht einzuräumen.“³⁷

(16) Der Wortlaut der Vorschrift begründet - im Gegensatz zu § 13 Abs. 5 Satz 1 IFG - keinen Anspruch auf Anfertigung von Kopien. Die Verwaltungsbehörde hat, wird ein solches Verlangen formuliert, darüber vielmehr eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung zu treffen³⁸. Steht es jedoch einem informationsfreiheitsrechtlichen Akteneinsichtsanspruch gleich, ist von einer Ermessensreduzierung auf null auszugehen. Vergleichbares ist anzunehmen, wenn Art und Umfang der vorzunehmenden Akteneinsicht dem eines Ausschusses (ausführlich § 17) entsprechen.

³⁵ Siehe Fn³³.

³⁶ § 65 SGB VIII: Es ist „zwar nicht zu verkennen, dass personenbezogene und nicht-personenbezogene Informationen oftmals unentwirrbar miteinander verbunden sind.“ Derartige Akten enthalten jedoch keineswegs ausschließlich Daten der persönlichen und erzieherischen Hilfen, die dem besonderen Vertrauensschutz nach § 65 SGB VIII unterliegen. Die Verschwiegenheitspflicht der Jugendamtsverwaltung darf insoweit nicht zur „Versuchung werden, Abschirmung gegenüber Öffentlichkeit (Kritik, Beteiligungsansprüche usw.) missbräuchlich mit dem pauschalen Hinweis auf den Datenschutz zu legitimieren. Missbräuchlich ist dieser Weg, wenn es nicht der Betroffene ist, der geschützt werden soll, sondern die Abschottung gegen Kritik und Kontrolle bezweckt wird. Pauschal ist er, wenn gar nicht erst versucht wird, die Legitimation zu schaffen, indem z. B. der Betroffene um sein Einverständnis gefragt oder - falls möglich - eine Anonymisierung der Daten vorgenommen wird.“ (Wiesner, SGB VIII Vor § 61 Rdnr. 44) Für Akten des öffentlichen Gesundheitsdienstes ist nach § 19 GDG entsprechendes anzunehmen: Daten, die im Rahmen ärztlicher Tätigkeit erhoben wurden, unterliegen zwar besonderen, mitunter außerordentlichen Offenbarungshemmnissen und sind im Rahmen eines Antrags auf Akteneinsicht ohne Zweifel schutzwürdig mit der Folge, die Weitergabe zu verweigern. Jedoch kann nicht pauschal mit Erfolg geltend gemacht werden, dass eine solche Akte in toto nicht eingesehen werden dürfte.

³⁷ Antwort SenInn vom 27. Dezember 2005 auf die Kleine Anfrage des Abg. Thomas Birk (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) über Akteneinsichtsrecht der Bezirksverordneten vom 17. November 2005 (15/12 991); zu einem Problem kann jedoch eine vom BA versagte Akteneinsicht eines BV nach dem IFG führen, soweit die Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren angefochten und in diesem Zusammenhang die Akteneinsicht des (prozessbeteiligten) Klägers nach § 99 Abs. 1 VwGO einschließlich der (bisher) nicht offenbarten Verwaltungsvorgänge beantragt wird. Dazu sehr informativ: Dr. Weber, Informationsfreiheitsgesetz und prozessuales Akteneinsichtsrecht (NVwZ 2008, 1284). Allerdings wird ein solcher Konflikt vermieden, wenn das VG ein „in camera“-Verfahren durchführt, vgl. Beschluss des BVerwG vom 23. Juni 2011 (20 F 21/10), NVwZ 2012, 112.

³⁸ In sinngemäßer Anwendung von § 17 GGO I (zuvor: § 24a) sowie Nr. 3 des Rundschreibens I Nr. 54/2006 der Sen Inn vom 1. November 2006.

(17) Nach Satz 4 bedarf die Verweigerung der Akteneinsicht der Schriftform, einer (angemessenen) Begründung und hat den Charakter eines Verwaltungsaktes, was den Verwaltungsrechtsweg eröffnet. In diesem Zusammenhang obliegt die Prüfung, ob die Voraussetzungen des Satzes 5 vorliegen, der Stelle, die über die Akteneinsicht zu entscheiden hat. Bestehen Zweifel, ob der Akteneinsicht Gründe nach Absatz 3 entgegenstehen, ist eine vorhergehende Sachverhaltsaufklärung erforderlich (z. B. in Form der Anforderung einer diesbezüglichen schriftlichen Erklärung des BV)³⁹. Damit kein Streit über Art und Umfang der Akteneinsicht auftritt, sollte das Offenbarungersuchen der einzelnen BV schriftlich formuliert werden.

(18) Es ist - auch im Zusammenhang mit dem Kontrollrecht der BVV (ausführlich § 17) - fraglich, ob ein BV gegenüber dem BA erfolgreich einen regelhaften Anspruch auf „Augenscheinnahme“ einer Verwaltungseinheit oder einer bezirklichen Einrichtung geltend machen kann. Eine unmittelbare Stütze bietet der Wortlaut der bezirksverwaltungsrechtlichen Normen jedenfalls nicht: Ein Mitglied der BVV verfügt zwar über ein Informationsrecht, das u. a. durch die Beantwortung von Anfragen durch das zuständige Mitglied des BA (Absatz 1) bzw. durch Akteneinsicht (Absatz 2) erfüllt wird. Das persönliche Aufsuchen von Beschäftigten in ihren Büroräumen oder der Besuch einer bezirklichen Einrichtung sind davon allerdings nicht ohne die Existenz weiterer Umstände des Einzelfalles gedeckt. Anlass und Hintergründe derartiger Aktivitäten eines Mitglieds der BVV sollten vorab mit dem BA, zumindest mit dem zuständigen Ansprechpartner vor Ort kommuniziert werden. Grundrechte privater Dritter sind in diesem Zusammenhang einzuhalten⁴⁰.

³⁹ Obwohl sich das Akteneinsichtsrecht eines BV von dem eines Mitglieds des Abgeordnetenhauses (nach Art. 45 Abs. 2 VvB) bereits auf Grund des rechtlichen Status grundlegend unterscheidet, sind bestimmte Mindestanforderungen an die Prüfung und Begründung einer (teilweisen) Einsichtsverweigerung zu beachten. Auch wenn es um einen umfangreichen Aktenbestand (vorliegend 180 Ordner mit ca. 90.000 Blatt!) geht, der eingesehen werden soll (oder nicht), ist es zuzumuten, eine „vollständige, konkrete und nachvollziehbare Gewichtung und Abwägung der widerstreitenden Interessen“ vorzunehmen. Ausschlussgründe, die es rechtfertigen würden, ganze Aktenordner oder Teile von ihnen „gänzlich zurückzuhalten, wenn sie nur in Teilen geheimhaltungsbedürftige Daten enthalten“, wären nicht hinreichend (vgl. Urteil des VerfGH Bln vom 14. Juli 2010, VerfGH 57/08). Eine (nach Art und Umfang) zulässige Akteneinsicht ist auch durch die Anfertigung von Kopien durch mitgebrachte Vervielfältigungsgeräte möglich (SenInnSport - I A 12-0201/48 - Rundschriften I Nr. 50/2010 vom 17. August 2010 auf Grund des Beschlusses des Abgeordnetenhauses vom 17. Juni 2010 zur Stellungnahme des Senats zum Bericht des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit für das Jahr 2008 (16/2576) auf Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 17. Mai 2010 (16/3227)).

⁴⁰ So ein Beschluss vom 19. November 2015 (4 L 2816/15) und ein Urteil des VG Köln vom 7. Juli 2016 (4 K 6700/15), mit denen einem Mitglied des Stadtrats Bonn der (angekündigte) Besuch einer Flüchtlingseinrichtung verwehrt wurde, m. w. N. sowie kritischen Anmerkungen eines ehemaligen Stadtdirektors und Stadtkämmerers (VVWZ 4/2017, S. 248).

Absatz 3: *Bezirksverordnete dürfen an Beratungen und Entscheidungen nicht mitwirken, wenn Gründe vorliegen, die zum Ausschluss vom Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz führen würden. Gleiches gilt für Bezirksverordnete in Angelegenheiten, in denen sie als Dienstkräfte einer Senatsverwaltung vorbereitend oder entscheidend unmittelbar Aufgaben der Bezirksaufsicht oder einer möglichen Eingriffsentscheidung (§ 3 Abs. 2 Buchstabe b) gegenüber der Bezirksverwaltung wahrnehmen oder wahrgenommen haben.*

(19) Wenn Gründe vorliegen, die in vergleichbaren Fällen zum Ausschluss vom Verwaltungsverfahren führen würden, ist ein massiver Eingriff in die Wahrnehmung der Rechte eines Mitglieds der BVV zulässig und gerechtfertigt. Dabei handelt es sich um die sinngemäße Anwendung der Regelungen nach §§ 20, 21 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 VwVfGBln⁴¹. Disqualifikationsgründe oder die Besorgnis der Befangenheit bei der Ausübung des kommunalpolitischen Mandats können in Sach- und Personalangelegenheiten (ausführlich § 16) vorliegen⁴². Der Wortlaut von Satz 1 umfasst einerseits die Abstinenz eines BV, an „Beratungen“ teilzunehmen, die im Organ, deren Mitglied die Person ist, durchgeführt werden. Der Begriff erstreckt sich dabei unter weiter Auslegung grundsätzlich auf jeden Gegenstand der Tagesordnung (Anfragen, Anträge, Beschlussvorlagen, Wahlvorgänge). Ob tatsächlich eine mündliche Erörterung stattfindet, ist unerheblich. Andererseits postuliert die Norm ein Mitwirkungsverbot an „Entscheidungen“, was nach ihrem Sinn und Zweck nicht etwa auf die Entscheidungskompetenz der BVV (etwa nach §§ 9, 12, 16) beschränkt wird. Vielmehr ist, soweit die Voraussetzungen vorliegen, davon auszugehen, dass die Beteiligung an jeder Art Beschlussfassung (Abstimmung über Ersuchen, Empfehlungen oder Verfahrensfragen) ausgeschlossen und mithin unzulässig ist.

⁴¹ Es darf nach § 20 Abs. 1 VwVfG nicht tätig werden,

1. wer selbst Beteiligter ist;
2. wer Angehöriger (Verlobte, Ehegatte, Verwandte oder Verschwägerter in gerader Linie, Geschwister, Kinder der Geschwister, Ehegatten der Geschwister und Geschwister der Ehegatten, Geschwister der Eltern, Pflegeeltern und Pflegekinder) eines Beteiligten ist;
3. wer einen Beteiligten kraft Gesetz oder Vollmacht allgemein oder in diesem Verwaltungsverfahren vertritt oder wer ein Angehöriger dieses Verfahrensbevollmächtigten ist;
4. wer Angehöriger einer Person ist, die einen Beteiligten in diesem Verfahren vertritt;
5. wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt ist oder bei ihm als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist;
6. wer außerhalb seiner amtlichen Eigenschaft in der Angelegenheit ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden ist.

Dem Beteiligten steht gleich, wer durch seine Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann. Unmittelbarkeit ist anzunehmen, soweit die Entscheidung ohne Hinzutreten eines weiteren Umstands die mitwirkende Person direkt berührt. Dies gilt nicht, wenn der Vor- oder Nachteil nur darauf beruht, dass jemand einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe angehört, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden.

⁴² In Sachentscheidungen erschließt sich Befangenheit zumindest auf den zweiten Blick; bei strengem Maßstab ist jedoch auch jede Wahlentscheidung einer BVV, BV in ein Gremium zu entsenden, unter Beteiligung des „Beteiligten“ problematisch (Schöffenwahlausschuss, Schiedspersonen, Widerspruchsbeirat in Sozialhilfeangelegenheiten usw.). Besonders interessant ist die Frage, ob sich ein Mitglied des BA, das in der Übergangszeit von zwei Wahlperioden zugleich BV ist, an seiner eigenen Wiederwahl beteiligen darf (vgl. § 26 Abs. 4 Satz 2 Landeswahlgesetz). Die Inkompatibilität zwischen Amt und Mandat ist offenbar nicht nur in Parlamenten relativ, wird jedoch zugunsten der Ausübung des (freien) Mandats entschieden (vgl. *Gern, Alfons*, Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden 2003, Rd-Nr. 517, *Warg, Dr. Gunter*, Recht des Kandidaten auf Abstimmung in eigener Sache?, VR 5/2016, S. 153).

(20) Es besteht kein Anlass, allein die in einer Person liegenden Voraussetzungen eines Ausschlusses nach § 20 Abs. 1 VwVfG in einem kommunalpolitischen Verfahren entsprechend anzuwenden. Die daraus resultierenden Rechtsfolgen orientieren sich vielmehr gleichfalls an den verwaltungsverfahrensrechtlichen Rechtsnormen. Im Schrifttum ist zwar umstritten, ob § 88 VwVfG in dieser Hinsicht Beachtung zu finden hat. Da - anders als überwiegend im übrigen Kommunalverfassungsrecht - keine bezirksverwaltungsrechtliche Verfahrensnorm besteht, spricht hingegen durchgreifend kein Argument gegen eine sinngemäße Beachtung der Vorschriften über das Verfahren in Ausschüssen⁴³. Hält sich ein Mitglied der BVV in einer Materie für ausgeschlossen (befangen), ist dies insoweit dem BV-Vorsteher mitzuteilen (§ 20 Abs. 4 Satz 1 VwVfG). Der Beratungsraum ist zu verlassen⁴⁴. Tauchen bei der betreffenden Person lediglich entsprechende Bedenken auf, ist gleichfalls von einer Mitteilungspflicht an den BV-Vorsteher auszugehen. Werden sie nicht ausgeräumt, hat sich die betreffende Person für ausgeschlossen zu erklären. Im kommunalpolitischen Alltag ist jedoch häufig eine Konstellation anzutreffen, in der eine Besorgnis der Befangenheit vom BV-Vorsteher, von einem anderen Mitglied der BVV oder dem BA reklamiert, jedoch von der betreffenden Person verneint wird⁴⁵. Dann hat die BVV nach § 20 Abs. 4 Satz 2 VwVfG über den Ausschluss zu entscheiden, weil Zweifel über die Auslegung der Legaldefinition für ausgeschlossene Personen (§ 20 Abs. 1 Satz 2 VwVfG) bestehen bzw. Besorgnis der Befangenheit (§ 21 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) vorliegt⁴⁶. Die Normauslegung verbietet, den Ausschluss durch den BV-Vorsteher lediglich zu erklären⁴⁷. Der betroffene BV darf an der Entscheidung des Gesamtgremiums nach § 20 Abs. 4 Satz 3 VwVfG in keinem Fall mitwirken. Ein genereller Ausschluss, wenn Besorgnis der Befangenheit außerhalb eines konkreten Verfahrens, also einem Behandlungsgegenstand in der BVV, vorgetragen wird, wäre im Hinblick auf die verfassungsmäßig abgesicherten Teilnehmungsrechte eines jeden Mitglieds der BVV nicht angemessen⁴⁸. Die Entscheidung der BVV unterliegt dem Rechtmäßigkeitsprinzip (ausführlich §§ 12, 18)⁴⁹.

⁴³ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 88 Rn. 6a m. w. N. im Ergebnis bejahend; vgl. auch *Dr. Wolf*, LKV 2015, 208. Wenn die BVV auch keinen Ausschuss darstellt, ist sie gleichwohl kollegial strukturiert, sodass eine entsprechende Anwendung zu Ergebnissen führt, die dem Sinn und Zweck der Norm nicht entgegen stehen; vgl. auch Niederschrift der öffentlichen Sitzung des VG am 16. Oktober 2014, in der ein Streitverfahren (nach Kostenübernahmeerklärung der beklagten BVV Pankow) für erledigt erklärt wurde (2 K 267/13).

⁴⁴ In einem behördlichen Ablauf werden die verwaltungsverfahrensrechtlichen Rechtsnormen regelmäßig über die Festlegung von sachlicher und örtlicher Zuständigkeit des mit einer bestimmten Dienstkraft besetzten Dienstpostens gewährleistet. Sie erstreckt sich auf Aktenbearbeitung sowie persönlichen Kontakt zum Empfänger einer Dienstleistung und schließt eine innerbehördliche Erörterung der Angelegenheit ein. Ein derartig radikaler Eingriff in die Zuständigkeit ist in der BVV hingegen nicht umsetzbar. Das Ausmaß der (räumlichen) Entfernung des betreffenden BV zum Ort der Beratung und Entscheidung ist mit Augenmaß zu qualifizieren: Die übrigen (nicht befangenen) Mitglieder der BVV sollen vor möglichen sachfremden Einflüssen (durch den befangenen) BV geschützt werden, in der Öffentlichkeit soll der „böse Schein“ vermieden werden. Der Sitzplatz in den Reihen der BV ist zwar unstrittig zu verlassen; das Verlassen des Sitzungssaals ist jedoch nicht in jedem Fall zwingend. Setzt sich der BV beispielsweise „demonstrativ“ zum Publikum, wird der Normzweck überwiegend erfüllt werden können. Das in *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 20 Rn. 51, angeführte vollständige Präsenzverbot (auch nicht als bloßer Zuhörer in einem etwa vorhandenen besonderen Raum) ist bei der strikten Beachtung der Rechtsfolgen einer Befangenheit an sich in der Regel hingegen nicht sachgerecht. Maßgebend ist der Einzelfall.

⁴⁵ Liegt ein Grund vor, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen, oder wird von einem Beteiligten das Vorliegen eines solchen Grundes behauptet, so hat nach § 21 Abs. 1 VwVfG derjenige, welcher in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde tätig werden soll, den Leiter der Behörde oder den von diesem Beauftragten zu unterrichten und sich auf dessen Anordnung der Mitwirkung zu enthalten. Betrifft die Besorgnis der Befangenheit den Leiter der Behörde, so trifft diese Anordnung die Aufsichtsbehörde, sofern sich der Behördenleiter nicht selbst einer Mitwirkung enthält. Für Mitglieder eines Ausschusses (§ 88 VwVfG) gilt nach Absatz 2 § 20 Abs. 4 VwVfG entsprechend.

⁴⁶ Vgl. Rechtliche Hinweise; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 20 Rn. 50; vertreten wird zwar mitunter, dass eine Entscheidung des Ausschusses im Sinne von § 88 VwVfG nicht durch Selbstablehnung eines Ausschussmitglieds entbehrlich sei. Im Hinblick auf die sinngemäße Übertragung in die Verfahren einer BVV kann diese Annahme hier jedoch nicht gelten. Die Durchführung einer Abstimmung, deren Folge vorher feststeht, wäre für ein gewähltes Organ unangemessen.

⁴⁷ Vgl. Rechtliche Hinweise und Fn^{14a}; darüber hinaus ist auf grundsätzlichen Prämissen im Urteil des OVG Niedersachsen vom 31. Oktober 2013 (LC 72/12) hinzuweisen; abweichend: Rechtsamt Spandau an BV-Vorsteher vom 2. Septem-

(21) Umstritten ist, ob die Norm ihr die Kompetenz eröffnet, durch inneres Statut die Entscheidungsbefugnis des Ausschlusses eines Mitglieds der BVV auf den BV-Vorsteher, die jeweilige Sitzungsleitung oder das Tagungspräsidium zu übertragen.

(22) Nicht etwa jeder BV, der in einer sachlich zuständigen Senatsverwaltung beschäftigt ist, gilt in entsprechenden Angelegenheiten der BVV als befangen. Maßstab ist vielmehr die direkte dienstliche Beteiligung an den in Satz 2 aufgeführten Verwaltungsverfahren.

(23) Da die Einhaltung des Mitwirkungsverbots zu den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eines Beschlusses gehört, führt ein Verstoß hiergegen zur formellen Rechtswidrigkeit. Diese Rechtsfolge tritt sowohl dann ein, wenn ein rechtswidriger Ausschluss wegen eines letztlich nicht vorhandenen Mitwirkungsverbots erfolgt ist, als auch bei einer rechtswidrigen Verneinung eines tatsächlich aber vorhandenen Mitwirkungsverbots. Relevant ist dieser Umstand vor allem in Angelegenheiten, die der Entscheidung der BVV vorbehalten sind. Ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines derartigen Beschlusses müssen insbesondere vom BA angemeldet werden (ausführlich § 18)⁵⁰. Auf eine „Ergebniserheblichkeit der Mitwirkung“⁵¹ darf nicht abgestellt werden. Der Zweck der Befangenheitsvorschrift ist, „schon den bösen Schein (eines möglichen Interessenkonfliktes zwischen den Gemeinwohlinteressen und individuellen bzw. gruppenbezogenen Sonderinteressen) zu meiden.“⁵² Demzufolge sollen Personen, die wegen eines eigenen oder von ihnen zu vertretenden fremden Interesses am Ausgang des Verfahrens nicht die Gewähr für eine unbeeinflusste, allein an Gesetz und öffentlichem Wohl orientierte Entscheidung bieten, von Anfang an ausgeschlossen sein; haben sie jedoch (rechtswidrig) mitgewirkt, muss die Entscheidung revidiert werden, weil „zur Ermittlung der Kriterien zur Eingrenzung des interessenmäßig berührten Personenkreises im Zweifel vom Empfängerhorizont auszugehen“ sei, also geprüft werden müsse, „welchen Eindruck es auf den Bürger macht, wenn gerade dieses in seinen Interessen möglicherweise tangierte (Mitglied) an der fraglichen Entscheidung“ Teil hatte.⁵³ „Die Mitwirkung eines befangenen (Mitglieds einer kommunalen Vertretungskörperschaft) bei der Beratung oder Beschlussfassung macht einen (Beschluss) rechtswidrig. Das gleiche gilt, wenn ein (Mitglied) ausgeschlossen war, obwohl Befangenheit nicht vorlag.“⁵⁴ Der „böse Schein“ ist bereits durch eine räumliche Trennung zum Ausdruck zu bringen, berührt jedoch nicht das Teilnahmerecht des ausgeschlossenen Mitglieds an einer öffentlichen Sitzung im für die Besucherschaft bestimmten Bereich des Raumes⁵⁵.

ber 2010, das dem BV-Vorsteher unter Verweisung auf § 7 Abs. 2 Satz 2 (Verpflichtung) ein solches materielles Recht zubilligte.

⁴⁸ Anders: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 21 Rn. 25a m. w. N., jedoch hinsichtlich anderer Ausschüsse.

⁴⁹ Nimmt ein Mitglied der BVV an einer Beratung und Beschlussfassung teil, obwohl die Voraussetzungen eines Ausschlusses vorliegen, muss das BA diese Entscheidung beanstanden. Würde die BVV eine Beteiligung durch Beschluss verweigern, hätte der betroffene BV das Recht zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung. Die Beschwerde eines anderen Mitglieds wird in der Judikatur hingegen verneint: Urteil des VG Oldenburg vom 18. März 2014 (1 A 6502/13) im Hinblick auf in dieser Hinsicht vergleichbares Kommunalrecht.

⁵⁰ Vgl. Entscheidung des VGH Kassel 1976, zitiert nach: *Dr. Borchmann*, NVwZ 1982, 18.

⁵¹ *Dr. Wolf, Robert*, LKV 2015, 208, unter Verweis auf anderweitige kommunalrechtliche Regelungen (Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen).

⁵² *von Mutius* 1979, zitiert nach: *Dr. Borchmann*, NVwZ 1982, 18; der „böse Schein“ scheint insoweit weit: Mit Urteil vom 29. März 2012 hat das OVG des Saarlandes (2 C 252/10) z. B. den Beschluss eines Gemeinderats über einen Bebauungsplan im Wege des Normenkontrollverfahrens für unwirksam erklärt, da der Bruder eines Mitglieds Eigentümer eines (nichtplanbefangenen) Nachbargrundstücks ist und sich das Gemeinderatsmitglied an der Beratung und Abstimmung dennoch beteiligte.

⁵³ *Gern, Alfons*, Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden 2003, Rd-Nr. 520.

⁵⁴ *Ebd.*

⁵⁵ Vgl. Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 12. Mai 2016 (1 C 10321/15), wonach ein Satzungsbeschluss einer kommunalen Vertretung zu einem Bebauungsplan für unwirksam erklärt wurde, weil ein ausgeschlossenes Mitglied „auf einem für Mitarbeiter der Verwaltung vorgesehenen Stuhl unmittelbar hinter der Stirnseite des u-förmigen Beratungstisches (Platz nahm), an der Bürgermeister und Beigeordnete saßen.“ (DVBl. 17/2016, S. 1131).

(24) Diese Grundsätze gelten sinngemäß auch für BD (ausführlich § 20) in Ausschüssen (Ausnahme: JHA).

***Absatz 4:** Die Bezirksverordneten erhalten Aufwandsentschädigung und Erstattung der Reisekosten. Das Nähere regelt das Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen.*

(25) Obwohl lediglich BD in der Landesverfassung als Inhaber von Ehrenämtern genannt werden (Art. 73 Abs. 2 Satz 2 VvB), sind selbstverständlich auch BV (im Sinne von Art. 19 Abs. 1 VvB) ehrenamtlich tätig und beziehen - wie auch in anderen Bundesländern⁵⁶ - eine Aufwandsentschädigung aus öffentlichen Mitteln. BV sind darüber hinaus in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegen Unfall versichert⁵⁷. Satz 2 verweist auf eine besondere gesetzliche Vorschrift, die den bezirksverwaltungs- und bezirkswahlrechtlichen Grundsätzen folgt und wegen ihrer praktischen Bedeutung als **Anlage** einzeln erläutert wird.

⁵⁶ Beispielhaft: Mitglieder der Bezirksversammlungen in der Freien und Hansestadt Hamburg (Bezirksabgeordnete) erhalten nach § 2 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über Entschädigungsleistungen anlässlich ehrenamtlicher Tätigkeit in der Verwaltung eine Grundentschädigung in Höhe von monatlich 369 Euro; Ratsmitglieder in Kommunen zwischen 150.001 und 450.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen erhalten nach § 1 Abs. 2 der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung - EntschVO) monatlich 425,50 Euro bzw. 338 Euro plus 17,30 Euro je Sitzung.

⁵⁷ In Ausübung ihrer Tätigkeit genießen BV (auch BD, andere ehrenamtlich tätige Personen) Unfallversicherungsschutz nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe a) SGB VII; sie unterfallen dem Personenkreis, der für eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ehrenamtlich wirkt.