

§ 12

Zuständigkeit der Bezirksverordnetenversammlung

Absatz 1: Die Bezirksverordnetenversammlung bestimmt die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks im Rahmen der Rechtsvorschriften und der vom Senat oder den einzelnen Mitgliedern des Senats erlassenen Verwaltungsvorschriften. Sie regt Verwaltungshandeln an durch Empfehlungen und Ersuchen, kontrolliert die Führung der Geschäfte des Bezirksamts, entscheidet in den ihr vorbehaltenen Angelegenheiten und nimmt die in diesem Gesetz vorgesehenen Wahlen, Abberufungen und Feststellungen vor. Sie kann über alle Angelegenheiten vom Bezirksamt jederzeit Auskunft verlangen.

(1) Die Literatur¹ geht übereinstimmend davon aus, dass das Recht der BVV, nach Satz 1 die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks bestimmen zu können, lediglich deklaratorischen Charakter hat. Der BVV sei zwar eingeräumt, Konzeptionen, Arbeitsprogramme usw. zu verabschieden, eine (rechtliche) Bindung des BA an derartige Grundsätze läge allerdings nicht vor. Unter Beachtung der langjährigen Praxis in den Bezirken, die durch eine gewisse „normative Kraft des Faktischen“ geprägt ist, wird jedoch verkannt, dass diese eher programmatische Vorschrift in engem Zusammenhang mit dem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht der BVV zu sehen ist (ausführlich **Rdnr. 32**) und im Übrigen die politischen Querverbindungen zwischen Fraktionen und von ihnen vorgeschlagenen BA-Mitgliedern einen nicht zu unterschätzenden Einfluss darstellen. Schließlich richtet sich diese Norm an die BVV selbst: Das „Grundlinienbestimmungsrecht“ ist nicht allein kodifiziert, es soll auch zweckmäßig ausgestaltet werden².

(2) Unstreitig ist, dass die BVV die ihr zugestandenen Rechte insbesondere durch Beschlussfassung³ wahrnimmt und in diesem Zusammenhang diese „Grundlinienkompetenz“ im Regelfall nicht gesondert zum Ausdruck bringt. Sie unterliegt vollständig der Beurteilungskompetenz der BVV⁴. Die außergewöhnliche Stellung der BVV kommt insbesondere durch den widersprüchlichen Begriff der „Verwaltungspolitik“ zum Ausdruck, stellt er doch eine (rechtlich problematische) Verquickung unterschiedlicher Funktionsgewalten dar. Die Organe des Bezirks, BVV und BA, zählen verfassungsrechtlich zwar nicht zur „Politik“ (Legislative), sondern zur „Verwaltung“ (Exekutive). Die örtlichen Verwaltungsaufgaben (vgl. Art. 66 Abs. 2 Satz 2 VvB) bzw. die anderen Aufgaben, die nicht durch die Hauptverwaltung (vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 2 VvB) wahrzunehmen sind, dürfen allerdings in den Bezirken durchaus politisch bestimmt und ausgefüllt werden (ausführlich § 2).

¹ U. a. Musil/Kirchner, Rz 322; Mudra, Anmerkung zu § 12 Abs. 1; Zivier, Rz. 90.4.2.

² Beratung und Beschlussfassung in der BVV sollen danach insbesondere Materien unterzogen werden, die den Einzelfallcharakter verlassen. Da das Entscheidungsrecht abschließend normiert ist, bezieht sich diese Qualifizierung ausschließlich auf Ersuchen und Empfehlungen sowie die Ausübung des Kontrollrechts durch Thematisierung einer Angelegenheit.

³ Der Begriff „Beschluss“ charakterisiert allgemein den Ausdruck der Willensbildung in der BVV, andererseits kommt der Wille einer BVV, welche Materien einer grundsätzlichen Erörterung zugeführt werden sollen, gegenüber der Öffentlichkeit und dem BA auch durch „Themensetzung“ (im Ausschuss, durch Einbringung von Anfragen usw.) zum Ausdruck; zumindest stellen diese „weichen“ Instrumente häufig die Vorbereitung einer Beschlussfassung dar. Sie ist nicht mit „Entscheidung“ gleichzusetzen. Jugendhilferechtliche Besonderheiten im Verhältnis zum JHA sind im Übrigen zu berücksichtigen (ausführlich § 33).

⁴ Eine Differenzierung zwischen dem Bestimmungsrecht nach Satz 1 und den übrigen Instrumenten erfolgt jedoch regelmäßig nicht. Maß und Umfang dieser Grundsatzkompetenz ist vielmehr durch die Summe der gesamten kommunalpolitischen Initiativen charakterisiert.

(3) Es handelt sich bei diesem Begriff jedoch nicht um die Eröffnung eines „allgemeinpolitischen Mandats“, den Bezirken obliegt vielmehr lediglich eine verwaltungsmäßige Politik. Diese Einschränkung drückt sich im Hinblick auf den eindeutigen Wortlaut durch den (auch in § 7 Abs. 1 AZG) gesetzten Rahmen der einzuhaltenden Rechts- und der vom Senat oder den einzelnen Mitgliedern des Senats erlassenen VwV (§ 6 AZG)⁵ aus. Nur die dort kodifizierten Regelungsinhalte sind im eigentlichen Sinn Ergebnis einer jeweiligen „politischen“ Entscheidung (des Landesgesetz- oder Verordnungsgebers bzw. des entsprechenden Mitglieds des Senats); nur in diesem engen Rahmen ist ein „politischer“ Spielraum für die Bezirke vorhanden. Diese ausdrückliche Bindung der BVV betont ihren Charakter als bezirkliches Organ (ausführlich § 2) und trägt zu einem gewissen Spannungsverhältnis zum BA (und der Bezirksverwaltung insgesamt) bei, wenn die BVV mit ihren Initiativen aus der Sicht der (klassischen) Verwaltung „über das Ziel hinausschießt“⁶ oder eine generelle Beteiligung im Verwaltungsvollzug - etwa durch die Einrede eines Zustimmungsvorbehalts - reklamiert, was als Mitverwaltung unzulässig wäre⁷.

⁵ Hinzuweisen ist u. a. auf folgende Definition: „Unter dem Begriff ‘Verwaltungsvorschriften’ versteht man solche Regelungen, die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Verwaltungen oder Dienstkräfte ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung (z. B. Gesetzesvollzug, Ermessensausübung, Verwaltungsverfahren) näher zu bestimmen. Im Gegensatz zu Gesetzen und Rechtsverordnungen sind VwV keine Rechtsnormen, sie richten sich nur an Behörden und Dienstkräfte. Abgesehen von den Fällen, in denen sich in Gesetzen ausdrückliche Ermächtigungen zum Erlass von VwV finden, bedürfen VwV wegen ihres nur internen Charakters üblicherweise keiner gesetzlichen Ermächtigung. Das Recht der Verwaltung, VwV zu erlassen, folgt aus der allgemeinen Hoheitsgewalt, die der öffentlichen Verwaltung eigen ist. VwV sind für die angesprochenen Behörden und Dienstkräfte verbindlich.“ (Mitteilung - zur Kenntnisnahme - des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 1. August 2005 (15/4147).

⁶ Soll (zweckmäßiges) Verwaltungshandeln angeregt werden, sind hinreichende Kenntnisse über den (formellen und materiellen) rechtlichen Rahmen sowie allgemein über Verwaltungsabläufe notwendige Voraussetzung. Dies stößt jedoch vielfach an die Grenze der Möglichkeiten von ehrenamtlichen BV. Deshalb ist die Konzentration auf wesentliche Strukturfragen, Spezialisierung und Arbeitsteilung sowie ein kooperatives Verhältnis zur professionellen Verwaltung erforderlich. Der BVV ist nicht die Rolle einer „besseren“ Verwaltung zugewiesen; der Rollenklarheit dient u. a. Fortbildung durch kommunalpolitische Bildungswerke (ausführlich Anhang).

⁷ Rechtliche Hinweise; *Musil/Kirchner*, Rz 318. Eine häufige Kollisionslage aus dem Bereich von Bauen und Stadtentwicklung: Ein Verlangen, im zuständigen Ausschuss regelmäßig eine Liste aller beantragten Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB vorzulegen, wäre zu beanstanden; hingegen stellte eine (regelmäßig retrospektive) Tabelle o. ä. bestimmt bezeichneter Überschreitungen (hinsichtlich der Grund-, Geschossflächen-, Baumassenzahl) eine zulässige Information dar, soweit ein Verwaltungsverfahren nicht eingeschränkt wird. Beispiel aus der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf: Kriterien für die regelmäßige Information des zuständigen Ausschusses über planungsrechtliche Befreiungen gemäß Vereinbarung vom 8. Oktober 2002. „Der Ausschuss (...) wird regelmäßig (...) informiert, die den nachfolgenden Kriterien entsprechen.

Die Dichtewerte (GRZ, GFZ, BMZ) finden keine Anwendung bei baulichen Maßnahmen an Bestandsgebäuden, wenn die zugelassene bauliche Dichte um weniger als 10% erhöht wird, sowie bei Dachausbauten, Dachaufbauten und dem Aufbau von Staffelgeschossen.

1. Befreiungen von der zulässigen Nutzungsart (außer im Zusammenhang mit Sondernutzungsgenehmigungen), soweit nicht durch laufende Bebauungsplanverfahren gedeckt;
2. Befreiungen von der zulässigen Bebauungstiefe, soweit nicht durch untergeordnete Gebäudeteile verursacht;
3. Befreiungen von der zulässigen Grundflächenzahl um mehr als 10% in der offenen bzw. um mehr als 20% in der geschlossenen Bauweise;
4. Befreiungen von der zulässigen Geschossflächen-/Baumassenzahl um mehr als 10% in den Baustufen II/2 und II/3 bzw. bei einer festgesetzten GFZ von 0,6 und kleiner bzw. von 0,7 bis 0,8 in Einzelplänen oder um mehr als 30% in den Baustufen III/3 und IV/3 bzw. bei einer festgesetzten GFZ von 0,9 bis 1,5 oder um mehr als 50% in der Baustufe V/3 bzw. bei einer festgesetzten GFZ unter/bis 1,5;
5. Befreiungen von einer festgesetzten Baukörpereinzelfestsetzung, soweit nicht durch untergeordnete Gebäudeteile verursacht.“

(4) Die Vorschrift eröffnet der BVV dennoch viele Möglichkeiten: Neben der Befassung mit der direkten Steuerung der Bezirksverwaltung kann die BVV dem BA auch hinsichtlich der Aufgaben, über die es im Rahmen des RdB (vgl. Art. 68 Abs. 2 VvB) beteiligt wird, „Aufträge“, Meinungen, Positionen auf den Weg geben, kurz: Die Haltung des Bezirks zu bestimmten Fragen beeinflussen. Sinngemäßer Anknüpfungspunkt sind wie in Kommunen die „Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“.⁸ Im Übrigen rahmt sie im Zusammenhang mit der Unterrichtungspflicht (ausführlich § 15) die Tätigkeit des BA ein: Will das BA in Grundsatzangelegenheiten der Verwaltungspolitik des Bezirks tätig werden, ist die BVV zu beteiligen.

(5) Die Instrumente, mit denen die BVV die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks bestimmen darf, werden in Satz 2 und 3 abschließend aufgezeigt:

- Anregung von Verwaltungshandeln durch Empfehlungen und Ersuchen (ausführlich § 13)
 - Kontrolle der Führung der Geschäfte des BA (ausführlich § 17)
 - Entscheidung in den ihr vorbehaltenen Angelegenheiten (Absatz 2)
 - Durchführung von Wahlen, Abberufungen und Feststellungen (ausführlich § 16) und
 - Auskunftsverlangen über alle Angelegenheiten vom BA (ausführlich **Rdnr. 6**)
- und sind in der GO (ausführlich § 8) näher beschrieben.

(6) Das Auskunftsrecht bezieht sich auf alle Angelegenheiten und liegt zu jeder Zeit vor. Es besteht regelhaft ausschließlich gegenüber dem BA (Ausnahme: Ausschuss für Eingaben und Beschwerden, ausführlich § 17). Der Kreis der Angelegenheiten wird durch die Zuständigkeit der BVV eingeschränkt; zumindest ein bezirklicher Anknüpfungspunkt muss vorliegen. Das BA wird jedoch Fragen der BVV nur schwerlich mit der Begründung zurückweisen können, es läge kein derartiger bezirklicher Bezugspunkt vor. Grundsätzlich besteht eine Beantwortungsverpflichtung (ausführlich § 11). Allerdings besteht auf (umfangreiche und erschöpfende) Information kein Rechtsanspruch, wenn die tatsächlich zuständige private oder öffentliche Institution eine Beteiligung an der Beantwortung verweigert. Das Auskunftsrecht ist nicht an bestimmte Ereignisse (Sitzung der BVV oder eines Ausschusses) gebunden; Fragen an das Kollegialorgan müssen - wenn auch formalisiert - ständig möglich sein. Jede GO sieht in dieser Hinsicht das Instrument der „Kleinen (schriftlichen) Anfrage“ vor.⁹ Im Plenum wird es dagegen insbesondere durch „Große Anfragen“ und „Mündliche Anfragen“, aber auch durch Zwischen- und Zusatzfragen wahrgenommen.

⁸ Beschluss des BVerfG vom 23. November 1988 (2 BvR 1619/83).

⁹ Weitere Formen des Auskunftsrechts sind: Spontane Anfragen, Anträge mit Berichtsauftrag und natürlich mündlich in den Ausschusssitzungen („Bericht der und Fragen an die Verwaltung“).

Absatz 2: Die Bezirksverordnetenversammlung entscheidet über

1. *den Bezirkshaushaltsplan (§ 4 Abs. 1) und die Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben;*
2. *die Verwendung von Sondermitteln der Bezirksverordnetenversammlung;*
3. *die Genehmigung der Bezirkshaushaltsrechnung (§ 4 Abs. 3) unbeschadet der Entlastung durch das Abgeordnetenhaus auf Grund der Haushalts- und Vermögensrechnung;*
4. *Rechtsverordnungen zur Festsetzung von Bebauungsplänen, Landschaftsplänen und anderen baurechtlichen Akten, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie von naturschutzrechtlichen Veränderungsverboten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist;*
5. *die Zustimmung zu Grenzberichtigungen (§ 1 Abs. 2);*
6. *die Zustimmung zu Satzungssatzungen der Eigenbetriebe (§ 2 Abs. 1 Satz 2 des Eigenbetriebesgesetzes);*
7. *die Zustimmung zum Erwerb und zur Veräußerung von Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen (§ 65 Abs. 7 der Landshaushaltsordnung);*
8. *die bezirkliche Anmeldung zur Investitionsplanung;*
9. *eine Bereichsentwicklungsplanung nach dem Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches, Anträge des Bezirks zur Änderung der Flächennutzungsplanung;*
10. *die Errichtung, Übernahme und Auflösung bezirklicher Einrichtungen oder ihre Übertragung an andere Träger;*
11. *Angelegenheiten, die der Bezirksverordnetenversammlung durch besondere Rechtsvorschrift zugewiesen sind.*

(7) Die Delegation der aufgeführten Entscheidungskompetenzen ist - auch durch Einzelbeschluss oder über die GO - unzulässig¹⁰, sie findet im Hinblick auf den insoweit eindeutigen Wortlaut im Gesetz keine Stütze. Liegt ein entsprechender Sachverhalt im Bezirk vor, hat die BVV zu entscheiden; das BA ist dagegen nicht befugt, allein (und selbstständig) zu handeln (ausführlich § 36). Das Gesetz zwingt die BVV nicht zu einer Zustimmung; die (mehrheitliche) Ablehnung einer Vorlage ist zulässig. In einem solchen Fall treten jedoch ggf. unerwünschte Rechtsfolgen auf (ausführlich **Rdnr. 12, 15**).

¹⁰ Ausschüsse (oder andere Gremien wie Unterausschüsse, Arbeitsgruppen, Beiräte usw.) haben kein materielles Entscheidungsrecht; Ausnahmen: Ausschuss für Eingaben und Beschwerden, JHA (ausführlich §§ 17, 33).

(8) Es handelt sich um eine definitive Aufzählung; die BVV ist (zunächst¹¹) nicht befugt, sich das Entscheidungsrecht in jeweils darüber hinaus reichenden Materien zu nehmen. Sie ist an den klar umrissenen Wortlaut (einschließlich der konkretisierenden Verweisungen) gebunden, ihr steht „originäres Entscheidungsrecht nur (Unterstreichung durch Verf.) in den aufgeführten Fällen“¹² zu. Im kommunalpolitischen Alltag treten mitunter Zweifel bei der Ausgestaltung des Entscheidungsrechts - insbesondere nach Nr. 10 - auf (ausführlich **Rdnr. 24**). Das BA ist im Sinne der Rechtmäßigkeit des Verfahrens im Regelfall gehalten, das Entscheidungsrecht der BVV durch eine (eigene) Vorlage - zur Beschlussfassung - zu gewährleisten. Es ist jedoch nicht zu beanstanden, wenn die BVV es (z. B. auf der Basis einer Beratung in den Ausschüssen) durch die Erarbeitung einer Beschlussvorlage mit Ausnahme von Bebauungsplänen usw.¹³ (ausführlich **Rdnr. 15**) selbst wahrnimmt. Grundsätzlich ist jedoch in diesem Zusammenhang eine Schnittstellenproblematik zum Beschlussinstrument des Ersuchens bzw. der Empfehlung (ausführlich § 13) zu beachten: Bei einer fehlerhaft zu weitgehenden Formulierung der Zielsetzung eines Beschlusses wird der Rahmen der Entscheidungskompetenz der BVV verlassen, die Willensbildung der BVV nimmt den Charakter einer Anregung zu Verwaltungshandeln an¹⁴. Dies verursacht grundlegend abweichende Rechtsfolgen (ausführlich **Rdnr. 7**).

(9) Nimmt sich die BVV ein Entscheidungsrecht in (völlig) anderen Materien, setzt sie sich der Gefahr einer Beanstandung aus (ausführlich § 18). Es begegnet jedoch keinen tiefgreifenden Bedenken, wenn das Kollegialorgan - die Zielsetzung der Initiative antizipierend - die Rechtswirkung in ein Ersuchen umdeutet. Spätestens zum Zeitpunkt der Mitteilung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 bzw. 2 ist die BVV über diese Auslegung zu unterrichten, um ihr die Ausübung der Kontrollfunktion (ausführlich § 17) zu ermöglichen. In der Praxis ist allerdings auf Grund identischer Interessenlagen und kommunalpolitischer Zielsetzungen zwischen (einer Mehrheit der) BVV und (einer Mehrheit im) BA häufig eine Vermischung ohne deutlich formell-rechtliche Unterscheidung der Wesensmerkmale eines Beschlusses nach § 12 Abs. 2 bzw. nach § 13 zu verzeichnen¹⁵; zur Ausgestaltung der Grundlinienkompetenz (ausführlich **Rdnr. 1**) regt das BA mitunter (informell) eine Beschlussfassung in der BVV an, um durch ein kommunalpolitisches Votum in eine „bessere“ Position in einem strittigen Verwaltungsverfahren (zum Beispiel gegenüber der Hauptverwaltung) zu gelangen.

¹¹ Neben dem Entscheidungsrecht verfügt die BVV in bestimmten Fällen über das Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht; zum Verhältnis vgl. auch: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes vom 27. September 2008.

¹² Musil/Kirchner, Rz 328.

¹³ Andere baurechtliche Akte wie eine Veränderungssperre dürften aus der Mitte der BVV entwickelt und im Anschluss vom BA beschlossen werden; zweifelnd: Beschluss des OVG vom 24. Mai 2016 (10 S 35/15).

¹⁴ Beispiele: Das Entscheidungsrecht über den bezirklichen Haushaltsplan erfolgt unter Verweisung auf § 4 Abs. 1; die Verantwortung des Bezirks für die Ausführung des Bezirkshaushaltsplans im Rahmen der geltenden Rechts- und VwV nach Absatz 2 unterliegt dagegen nicht der unmittelbaren Steuerung durch die BVV. So hätte ein Beschluss der BVV, eine bestimmte Maßnahme im Wege der Deckungsfähigkeit nach § 46 LHO zu finanzieren, lediglich ersuchenden Charakter (vgl. auch § 26a Abs. 1 Satz 3 LHO). Gibt sich der Verwaltungsrat des im Bezirk wirkenden Kita-Eigenbetriebs nach § 4 Abs. 5 EigG eine GO, ist deren inhaltliche Gestaltung in keinem Fall Gegenstand des Entscheidungsrechts über die Betriebsatzung nach § 2 Abs. 1 Satz 2 EigG.

¹⁵ Im „Alltagsgeschäft“ taucht das Erfordernis einer strikten Trennung zwischen Entscheidungs- und Beschlussrecht regelmäßig erst zu dem Zeitpunkt auf, wo ein kommunalpolitischer Akteur mit einer solchen, eher informellen Behandlung einer Materie nicht einverstanden ist. Dieser Konflikt verstellt jedoch mitunter den Blick für die sachgerechte Behandlung einer Angelegenheit.

(10) Rechtsdogmatisch, aber nicht vom Ergebnis ist ein Fall der Beschlussrechtübertragung an die BVV auf Materien außerhalb des aufgeführten Kanons zu trennen, indem das BA eine entsprechende Vorlage zur Entscheidung in die BVV einbringt. Es ist als äußerst zweifelhaft anzusehen, ob das BA über eine solche Entscheidungskompetenz-Kompetenz¹⁶ verfügt: Der BVV standen zwar bereits im Ursprungsgesetz Entscheidungen in bestimmten Angelegenheiten zu (vgl. Anhang); diesem Katalog war jedoch durch die Existenz eines dritten Organs dessen Recht zur umfassenden Steuerung der Bezirksverwaltung an die Seite gestellt¹⁷. Erst in der 6. Wahlperiode wurde dieses System reformiert (ausführlich Vor § 1) und - nach Wegfall dieser Deputationen - der Entscheidungsbereich der BVV ausgedehnt. Insoweit spricht nichts für die Annahme, das BA sei berechtigt, diesen gesetzlichen Katalog selbst auszudehnen. Vielmehr ging es dem historischen Gesetzgeber u. a. „um mehr Verantwortung für die Bezirksverordnetenversammlung“¹⁸. Auch der Wortlaut der Vorschrift ist nicht geeignet, dem anderen Bezirksorgan eine Befugnis zur Erweiterung der Entscheidungsrechte der BVV zu übertragen. Dies wäre allenfalls anzunehmen, sofern die Norm um eine entsprechende Ermächtigung ergänzt worden wäre. Rechtssystematisch ist im Übrigen die Regelung im 2. Abschnitt verortet. Dieser befasst sich nicht mit dem BA, dessen Aufgabenkreis dagegen im 4. Abschnitt abgehandelt ist. § 36 Abs. 2 Buchstabe b) normiert dort zwar die Obliegenheit, Vorlagen in die BVV einzubringen, grenzt den entsprechenden Wirkungskreis jedoch durch Verweisungen ein. Eine solche nach § 12 kann ohne Zweifel lediglich die hier angesprochenen Materien umfassen. Schließlich beinhaltet der Sinn der Vorschrift, die Aufgaben der beiden Bezirksorgane (ausführlich § 2), wenn sie auch vielfach Bezug zueinander entfalten, deutlich zu scheiden. So wie der Versuch der BVV, sich durch Beschlussfassung in den Bereich der Aufgabenzuordnung des BA einzumischen, erfolglos bleiben muss, ist es dem BA auf der anderen Seite verwehrt, den Entscheidungskanon der BVV durch die Abgabe ihm übertragener Rechte zu erweitern. Im Zusammenhang mit einem Bürgerentscheid (ausführlich § 45), der eine Materie außerhalb des Entscheidungskanons der BVV behandelt, wird diese Auslegung (zumindest rechtstheoretisch) evident. Der Wirkungskreis des wichtigsten direktdemokratischen Segments der Bezirkspolitik entspricht dem eines Ersuchens in der BVV (ausführlich § 47), der Grad der Verbindlichkeit dürfte nicht durch eine Übertragung des Entscheidungsrechts an die BVV erhöht werden¹⁹. Schrankenlos muss insoweit die Existenz einer Entscheidungskompetenz-Kompetenz des BA verneint werden.

¹⁶ Die Kompetenz, eine bestimmte Befugnis wahrzunehmen oder zu übertragen, wird mit diesem Begriff umschrieben. So hat zum Beispiel der Bund nach Art. 72 Abs. 1 GG das Recht, in bestimmten Materien seine Gesetzgebungsbefugnis auszuüben, also seine Normsetzungskompetenz wahrzunehmen. Verzichtet er, haben die Länder das Recht, eigene Gesetze zu verabschieden: Die Normsetzungszuständigkeit des Bundes wird insoweit ausgeübt oder (indirekt) durch Nichthandeln an die Länder übertragen. Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die (Normschaffungs-)Kompetenz-Kompetenz.

¹⁷ Bis zur Verabschiedung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056) bestanden die Deputationen, denen durch § 26 Abs. 1 vorbehalten war, über die wichtigen Fragen des jeweiligen Geschäftsbereichs zu entscheiden. Wichtige Fragen waren nach Absatz 2 der Vorschrift

- a) Verwaltungsgrundsätze für ihren Geschäftsbereich,
- b) Ausnahmen von diesen Grundsätzen,
- c) richtungweisende Einzelentscheidungen,
- d) nicht ständig wiederkehrende Geschäfte von erheblicher sachlicher oder geldlicher Bedeutung.

¹⁸ Abg. Dr. Haus (SPD) in der Einbringungsdebatte, vgl. Plenarprotokoll 6/7 vom 27. Mai 1971.

¹⁹ Eine solche Fallkonstellation wird zwar in der Praxis selten eintreten, weil das BA kein Interesse an einer Maximierung der Rechtsverbindlichkeit eines Beschlusses der BVV hätte; die kommunalpolitischen Auseinandersetzungen um die jeweils strittige Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung (Charlottenburg-Wilmersdorf vom 23. Oktober 2007, Mitte vom 28. September 2008) wären jedoch vermutlich mit anderem Ausgang geführt worden, wenn bei der Abstimmung über die Bürgerentscheide die Möglichkeit, eine „Entscheidung“ der BVV zu ersetzen, angestanden hätte. Auch die Vorlage einer strittigen Entscheidung des BA Neukölln über die Einstellung der Förderung freier Träger der JH an die (Mehrheit der) BVV ist in diesem Licht zu beurteilen (vgl. *Ottenberg*, Ein Dauerbrenner: Kollision zwischen JHA und BVV, PAPER-PRESS - Jugend- und kommunalpolitischer Pressedienst Berlin, Nr. 471 R, 19. Juli 2011, S. 1 bis 6).

(11) Will das Kollegialorgan (außerhalb der üblichen mündlichen Berichterstattung in Ausschüssen) explizit eine Willensbildung in der BVV in einer Angelegenheit außerhalb der in Absatz 2 genannten Materien herbeiführen, die jedoch dem Bereich der Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks (ausführlich **Rdnr. 1**) zuzurechnen sind, also insbesondere kommunalpolitisch relevante Teile der Geschäftsbesorgung und künftige (Planungs-)Vorhaben (ausführlich § 15), steht ihm zwar das Instrument einer Beschlussvorlage zur Verfügung, die eine „Zustimmung“ der Vertretung zu Haltungen, Maßnahmen oder Absichten tenoriert. Gleichwohl handelt es sich nicht um eine Entscheidung der BVV. Es kann mithin von einem Reziprok-Ersuchen gesprochen werden. Die immanente Rechtsfolge (ausführlich § 13) entfaltet immer dann Bedeutung (gegenüber der BVV, ggf. mit Außenwirkung), wenn im Laufe eines Verwaltungsverfahrens eine Änderung eintritt, die eine Abkehr von der ursprünglich die Billigung erfahrene Beschlussvorlage erforderlich macht: Während bei Materien des Absatzes 2 eine erneute Entscheidung der BVV herbeizuführen wäre, liegt in einem solchen Fall für das BA (oder - im Rahmen des Ressortprinzips - das einzelne Mitglied) lediglich eine erneute (schriftliche oder mündliche) Berichtspflicht vor²⁰.

(12) Die Bezirke, also auch die BVV, haben kein Budgetrecht (ausführlich § 2) nach Nr. 1; das Entscheidungsrecht umfasst daher lediglich, den Entwurf des Bezirkshaushaltsplans zu beschließen (Nr. 6 AV zu § 26a LHO, § 27 Abs. 1 Satz 1 LHO). Lehnt die BVV eine entsprechende Vorlage ab, gelten die Voranschläge als nicht termingerecht eingereicht. Nach Nr. 1.3 Satz 3 AV zu § 27 LHO können sie durch SenFin selbst aufgestellt und festgesetzt werden. Eine Kompetenz, mit Entscheidungen in die laufende Haushaltswirtschaft einzugreifen, existiert nicht (ausführlich **Rdnr. 8**). Eine Ausnahme bildet die Anbringung eines qualifizierten Sperrvermerks u. a. an Ausgaben, die aus besonderen Gründen zunächst noch nicht geleistet werden sollen: § 22 Satz 4 LHO ermächtigt nicht nur die BVV, sondern sogar den Haushaltsausschuss zur nachträglichen Einwilligung („Freigabe“) nach Vorlage einer spezifischen Begründung durch die Verwaltung. Hingegen lässt § 26a Abs. 1 Satz 2 LHO ausdrücklich zu, die Beschlussfassung mit Ersuchen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung zu verbinden.

²⁰ Beispiel: Kündigt das BA in einer die Zustimmung der BVV gefundenen Beschlussvorlage über einen Schulentwicklungsplan (nach § 109 Abs. 3 SchulG) im Hinblick auf erforderliche Baumaßnahmen die vorübergehende Schließung einer Schule für ein zukünftiges Schuljahr an und soll von dieser Planung - gleich aus welchem Grund - abgewichen werden, ist für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns keine Entscheidung der BVV erforderlich (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 bleibt unberührt).

(13) Von diesem Grundsatz weicht das Instrument der „Sondermittel“ nach Nr. 2 ab²¹. Für besondere Zwecke, die im Bezirkshaushaltsplan nicht näher erläutert sind, kann die BVV Mittel an Dritte zur Verfügung stellen. Nach Beratung im für Haushalt zuständigen Ausschuss entscheidet die BVV durch Beschluss, an einen bestimmten Adressaten einen Bescheid über eine (zweckgebundene) Zuwendung bis zu einem bezifferten Betrag auszuschütten. Für die Beantragung, Bewilligung und Abrechnung gelten alle Vorschriften des Zuwendungsrechts. Bezirkliche Zuwendungen müssen z. B. im erheblichen Interesse Berlins sein. Diese Voraussetzung ist nur dann erfüllt, wenn die geförderte Maßnahme einen bezirklichen Anknüpfungspunkt hat. Bei Angelegenheiten, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Förderung bereits vollzogen worden sind, ist davon auszugehen, dass eine anderweitige Finanzierung möglich war; die Förderung bereits abgeschlossener Maßnahmen wäre mit dem Charakter einer Zuwendung als zukunftsbezogene zweckbestimmte Vergabe öffentlicher Mittel nicht zu vereinbaren. Die Auslegung der genannten unbestimmten Rechtsbegriffe obliegt den Mitgliedern des Ausschusses und letztlich der BVV. Sofern das BA aus rechtlichen Gründen einen durch die BVV zugestimmten Sondermittelantrag nicht umsetzen dürfte, greift das allgemeine Beanstandungsverfahren (ausführlich § 18).

(14) Die Erörterung der Bezirkshaushaltsrechnung (ausführlich § 4) nach Nr. 3 bietet den BV (im Rechnungsprüfungsausschuss) die Möglichkeit, einen Querschnittsblick auf die Tätigkeit der Bezirksverwaltung zu werfen und insbesondere Anknüpfungspunkte für eine politische Steuerung im Rahmen des Aufstellungsverfahrens zum neuen Bezirkshaushaltsplan zu identifizieren. Dabei handelt es sich jedoch um echte „Kärnerarbeit“, die ein hohes Maß an Kenntnis und Erfahrung voraussetzt. Im gleichen Zusammenhang stehen die Prüfungserinnerungen des Rechnungshofs im Rahmen der Bezirksrechnung. Lehnt die BVV eine entsprechende Vorlage ab, ergeben sich keine wesentlichen Rechtsfolgen; maßgebend ist allein die Rechnungslegung des Senats gegenüber dem Abgeordnetenhaus (Art. 94 Abs. 1 VvB, § 80 Abs. 1 LHO).

²¹ Zur Konkretisierung hatte z. B. der Haushaltsausschuss der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf folgendes beschlossen: Höchstbetrag umfasst 1.250,00 Euro, Eigenbeteiligung eines Antragstellers einschließlich Drittmittel beträgt mindestens 50%, bei Sportvereinen werden grundsätzlich nur Anträge, die Kinder- und Jugendarbeit, die Seniorenarbeit und den Behindertensport betreffen, berücksichtigt, Antragsteller finden nur alle zwei Jahre Berücksichtigung. In Härtefällen ist eine Ausnahme möglich. Bei der jeweiligen Antragstellung sollten die genannten Kriterien, insbesondere die Bemessung des Eigenanteils, zum Ausdruck gebracht werden. Die haushaltsrechtliche Prüfung setzt u. a. die Vorlage eines Gesamtfinanzierungsplans durch die Antragsteller voraus. Ist im Rahmen eines Sondermittelantrags die Beschaffung von Gegenständen usw. beabsichtigt, bedarf es mehrerer Kostenangebote (zumindest drei).

(15) In Angelegenheiten, für die nach § 2 Abs. 1 BauGB die Gemeinden (im Regelfall durch den Erlass von Satzungen) zuständig sind, werden nach § 1 AGBauGB wie auch nach § 12 Abs. 1 NatSchG Bln die Bezirke tätig, sie besitzen in dieser Materie ausnahmsweise Normsetzungskompetenz, die verfassungsrechtlich eröffnet ist²². Eine bezirkliche Trägerschaft für die Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet wird indes nicht begründet. Bei der Aufgabenwahrnehmung der Bauleitplanung ist vielmehr von (aus der Planungshoheit der Einheitsgemeinde) abgeleitetem Recht auf der Grundlage organisationsrechtlich zugewiesener Kompetenzen auszugehen²³. Nach der Erstellung des Entwurfs eines Bebauungs- oder Landschaftsplans einschließlich der entsprechenden Rechtsverordnung ausnahmslos durch das BA sowie einer vorlaufenden Rechtskontrolle durch die Hauptverwaltung in Fällen, die dringende Gesamtinteressen Berlins²⁴ berühren, wird der BVV nach Nr. 4 eine Vorlage zur Beschlussfassung (§ 6 Abs. 3 AGBauGB, § 12 Abs. 8 NatSchG Bln) vorgelegt, die im Regelfall zuvor im fachlich zuständigen Ausschuss erörtert wird. § 6 Abs. 3 AGBauGB, § 12 Abs. 8 NatSchG Bln ermächtigt das BA, den Bebauungs- bzw. Landschaftsplan nach Beschlussfassung in der BVV durch Rechtsverordnung festzusetzen²⁵. Die BVV kann über den Entwurf und über die Rechtsverordnung in einem Beschluss entscheiden. Ist auf Grund einer rechtlichen Beanstandung durch die Hauptverwaltung eine erneute Auslegung erforderlich, muss der BVV wiederum das Entscheidungsrecht eingeräumt werden²⁶. Lehnt die BVV eine entsprechende Vorlage ab, kann die für Bauwesen zuständige Senatsverwaltung ein dringendes Gesamtinteresse im Sinne von § 7 Abs. 1 AGBauGB feststellen und die Festsetzung im Wege des Eingriffs nach § 13a Abs. 1 AZG - ohne zwingende Information der Bezirksaufsichtsbehörde (!) - an sich ziehen (§§ 7 Abs. 1 Satz 4, 10 Abs. 3 AGBauGB). Der Festsetzung eines Bebauungs- oder Landschaftsplans ist ein Aufstellungsverfahren vorgeschaltet, das auf einem Beschluss des Kollegialorgans gründet. Darüber ergeht im Regelfall eine Vorlage zur Kenntnisnahme an die BVV; mitunter wird die Behörde zu einem Aufstellungsbeschluss von ihr - verbunden mit der Formulierung allgemeiner Planungsziele - durch ein Ersuchen (ausführlich § 13) vorab angeregt. **Die Entscheidungskompetenz der BVV bezieht sich aber nur auf die Festsetzung der dort genannten Rechtsvorschriften. Die Verfassung der vorgelagerten Aufstellungsbeschlüsse obliegt stets dem BA²⁷.**

²² Die Legitimierung ergibt sich aus Art. 64 Abs. 2 VvB als verfassungsrechtliche Besonderheit; diese bezirkliche Planungshoheit stellt jedoch eine abgeleitete Kompetenz dar, weil sie vom Gesetzgeber (im Gegensatz zu den gemeindlichen Rechten nach Art. 28 Abs. 1 GG) jederzeit zurückgenommen werden darf. Es handelt sich nicht um die autonome Befugnis zum Erlass von Satzungen (vgl. Stadtstaatenermächtigung nach § 246 Abs. 2 BauGB). Grundsätzlich sind insoweit die Bezirke für die Aufstellung eines Bebauungs- oder Landschaftsplans zuständig (§ 6 Abs. 1 AGBauGB, § 8 NatSchGBln), es besteht jedoch eine Mitteilungspflicht gegenüber der fachzuständigen Hauptverwaltung über die Planungsabsichten nach § 5 AGBauGB, § 9 NatSchGBln, um dieser eine vorgehende Rechtskontrolle zu ermöglichen (z. B. die Prüfung, ob eine bezirkliche Planungsabsicht gegen die Ziele des Flächennutzungsplans bzw. des Landschaftsprogramms verstoßen würde). Das kommunale Aufstellungsrecht ist darüber hinaus eingeschränkt; es darf nicht wahrgenommen werden bei dringenden Gesamtinteressen Berlins (§ 7 AGBauGB, § 10a NatSchGBln), bei der Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen zur Verwirklichung von Erfordernissen der Verfassungsorgane des Bundes (§ 8 AGBauGB) sowie bei der Aufstellung und Festsetzung von Bebauungs- oder Landschaftsplänen von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung (§ 9 AGBauGB, § 10b NatSchGBln). Im Übrigen ist den Bezirken nach § 10 AGBauGB, § 13 NatSchGBln eine Anpassungspflicht für festgesetzte Bebauungs- bzw. Landschaftspläne und eine Aufstellungspflicht im Rahmen der Raumordnung, der Flächennutzungs- bzw. der Stadt- und Bereichsentwicklungsplanung und des Landschaftsprogramms übertragen. Dies gilt nach § 11 AGBauGB sinngemäß auch für die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans.

²³ Urteil des BVerwG vom 10. Oktober 2012 (9 A 10/11), mit dem eine Klage des BA Friedrichshain-Kreuzberg gegen den Planfeststellungsbeschluss der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für den Neubau der Bundesautobahn A 100 als unzulässig zurückgewiesen wurde; NvZ 10/2013, S. 662.

²⁴ Im Sinne von § 7 Abs. 1 AGBauGB; das Verfahren richtet sich nach der AV Anzeigeverfahren und der AV Unterrichtung.

²⁵ § 246 Abs. 4 BauGB eröffnet den Stadtstaaten, die Art der Rechtsnorm und das Verwaltungsverfahren nach eigenen Erfordernissen zu regeln: Rechtsverordnung statt Satzung, Zuständigkeit der Bezirke.

²⁶ Vgl. § 6 Abs. 4 Satz 3 AG BauGB und § 10 Abs. 4 Satz 3 NatSchGBln.

²⁷ Mit ausführlicher und überzeugender Begründung: Beschluss des VG vom. 17. September 2018 (19 L 175/18)

(16) Zu den anderen baurechtlichen Akten, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, zählen vor allem die Veränderungssperre nach § 13 AGBauGB, Rechtsverordnungen nach § 18 AGBauGB über die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB), einer Bebauung im Außenbereich (§ 35 BauGB) und die Erhaltung baulicher Anlagen nach § 30 AGBauGB („Erhaltungssatzung“ nach § 172 BauGB)²⁸. Entsprechend sind Veränderungsverbote nach § 14 NatSchG Bln anzusehen.

(17) Eine (geringfügige) Veränderung der Bezirksgrenzen nach Nr. 5 berührt dennoch unmittelbar die Zuständigkeit der Bezirksorgane. Nach dem Verfassungsgrundsatz der bezirklichen Selbstverwaltung (Art. 66 Abs. 2 VvB) darf sie nicht ohne ihre Zustimmung erfolgen; strittig ist sie jedoch regelmäßig nicht (ausführlich § 1). Wird sie allerdings verweigert, kommt eine solche Änderung der Größe der „Gebietskörperschaft“ nicht in Betracht. In üblichen Fällen ist die Möglichkeit der Hauptverwaltung, Maßnahmen der Bezirksaufsicht (§§ 9 ff. AZG) einzuleiten, zu verneinen.

(18) Das einzige Beispiel für derartige Eigenbetriebe nach Nr. 6 stellt die Organisation der Kindertagesförderung des Trägers der öff. JH dar²⁹. Das Zustimmungserfordernis für diese Rechtsform einer Aufgabenwahrnehmung besteht nur, wenn es sich um eine Bezirksaufgabe im Sinne von § 3 Abs. 2 AZG handelt. In dieser Hinsicht ist von einem beschränkten, nicht hoheitlichen Satzungsrecht der Bezirke auszugehen. Mitunter wird jedoch eine andere Auffassung vertreten³⁰.

²⁸ Um bestimmte städtebauliche oder baugestalterische Absichten zu verwirklichen, konnten nach § 12 Abs. 1 AGBauGB durch (besondere) Rechtsverordnung oder im Bebauungsplan entsprechende Festsetzungen getroffen werden. Nach Absatz 3 in der Bekanntmachung der Neufassung der Vorschrift vom 7. November 1999 (GVBl. S. 578) war für den Erlass solcher VO das BA (nach Entscheidung in der BVV) zuständig. Vergleichbares galt für eine Teilungsgenehmigung nach § 14 AGBauGB. Mit Artikel I Nr. 4 und 5 des Dritten Gesetzes zur Änderung des AGBauGB vom 3. November 2005 (GVBl. S. 692) wurde diese bezirkliche und damit die Entscheidungskompetenz der BVV jedoch wieder beschränkt. Ein besonderer Gestaltungsbedarf außerhalb eines Bebauungsplans nach § 12 AGBauGB bzw. eine Teilungsgenehmigung nach § 14 AGBauGB darf nur durch eine von der fachzuständigen Hauptverwaltung erlassene VO realisiert werden. Diese Materie wird nicht durch Bundesrecht gestaltet (es handelt sich um originäres Landesrecht); folglich deckt die Normsetzungsbefugnis von Art. 64 Abs. 2 VvB z. B. den Erlass einer Gestaltungsverordnung durch die Bezirke nicht ab.

²⁹ Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 KitaFöG organisiert das Land Berlin seine eigenen Tageseinrichtungen in Form von bis zu sechs Eigenbetrieben. Ein solcher ist nach § 2 Abs. 1 Satz 1 EigG errichtet, wenn das BA (Trägerorgan) eine Betriebsatzung erlässt und das Abgeordnetenhaus ihr auf Vorlage des Senats zustimmt; einer rechtswirksamen Veröffentlichung nach § 2 Abs. 3 Satz 2 EigG geht das Einverständnis der gesetzgebenden Körperschaft voraus: Betriebsatzung für den Eigenbetrieb

- „Kindertagesstätten NordOst“, vom 8. Dezember 2005 (ABl. 2006 S. 1479)
- „Kindertagesstätten Nordwest“, vom 8. Dezember 2005 (ABl. 2006 S. 23)
- „Kindertagesstätten Süd-West“, vom 8. Dezember 2005 (ABl. 2006 S. 289)
- „Kindertagesstätten SüdOst“, vom 8. Dezember 2005 (ABl. 2006 S. 810)
- „Kindergärten City“, vom 8. Dezember 2005 (ABl. 2006 S. 877).

³⁰ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin - Wissenschaftlicher Parlamentsdienst -, Gutachten über die Rechtmäßigkeit einiger Vorschriften des Entwurfs eines Kindertagesbetreuungsreformgesetzes vom 3. Juni 2005. Zu berücksichtigen ist jedoch: Satzungen sind Rechtsnormen, die nicht vom Staat, sondern von rechtlich selbstständigen Einheiten zur Regelung ihrer Angelegenheiten erlassen werden. Das Satzungsrecht stellt eine konstitutive Komponente der kommunalen Selbstverwaltung (beispielhaft: Art. 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Brandenburg, § 5 Abs. 1 Gemeindeordnung, aber auch das Recht von Hochschulen, sich als Selbstverwaltungsorgane nach § 2 Abs. 1 BerlHG eigene Ordnungen zu geben) dar, das die Bezirke in diesem Umfang nicht wahrzunehmen befugt sind. Dass diese Vorschriften „keine solchen echten Satzungen darstellen, da ihr Erlass durch die Exekutive des Landes Berlin erfolgt“; ist nicht nachvollziehbar; in jeder Gemeinde werden von der Vertretungskörperschaft beschlossene Satzungen von der Exekutive erlassen, weil die kommunale Ebene über keine legislative Funktion verfügt. Darüber hinaus führt dieses Gutachten aus, dass diese Regelung nicht als Rechtsnorm mit Außenwirkung einzustufen sei und insoweit „lediglich ein Organisationsstatut“ darstelle, weil der Begriff der „Betriebsatzung“ Verwendung finde. Dabei wird jedoch verkannt, dass diese Bezeichnung für einen vergleichbaren Normadressaten vom historischen Gesetzgeber lediglich übernommen wurde (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes für die Eigenbetriebe des Landes Berlin [Eigenbetriebsgesetz - EigG] in der Bekanntmachung der Neufassung

(19) Das Verhältnis zwischen Eigenbetrieb (der Kindertagesförderung) und den Bezirksorganen ist in besonderer Weise ausgestaltet. Eigenbetriebe haben nach Art. 92 Satz 1 VvB den Status von nichtrechtsfähigen wirtschaftlichen Unternehmen Berlins; Organisation, Verwaltung, Wirtschaftsführung und Rechnungswesen werden durch einfachgesetzliche Vorschrift vorgegeben, die dem Senat nach § 2 Abs. 3 Satz 3 EigG die Verpflichtung überträgt, mit den Bezirken eine Musterbetriebssatzung und diesen nach Satz 4 vorschreibt, daran ausgerichtet gemeinsam eine einheitliche Betriebssatzung zu erarbeiten. Organisationsrechtlich umfassen die Bezirksverwaltungen nach § 2 Abs. 3 AZG jedoch auch die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe³¹. Die Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen sind nach §§ 2 Abs. 1 Nr. 3, 22 ff. SGB VIII Leistungen der JH. Örtlicher (und überörtlicher) Träger der öff. JH ist nach § 33 Abs. 1 Satz 1 AG KJHG ebenfalls das Land; dem bezirklichen JA (als seine örtliche Organisationsform) ist die Wahrnehmung dieser Aufgaben allerdings spezialrechtlich entzogen, was nach § 1 AG KJHG zulässig ist.

(20) Das Entscheidungsrecht der BVV umfasst nach dem eindeutigen Wortlaut ausschließlich die Zustimmung zur Betriebssatzung, es ist also regelmäßig in der Phase der Errichtung (bzw. der Auflösung) des Eigenbetriebes, allenfalls bei erforderlicher Satzungsänderung, auszuüben. Eine entsprechende Einwirkung auf die laufende Geschäftsbesorgung des bestehenden Eigenbetriebes ist von der Vorschrift nicht gedeckt. Da der Eigenbetrieb über eigene Steuerungsorgane verfügt (Verwaltungsrat und die von ihm nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 EigG bestellte Geschäftsleitung), ist die Kompetenz des BA sowie der BVV in dieser Hinsicht beschränkt. Er ist finanzwirtschaftlich als Sondervermögen zu verwalten (§ 10 Abs. 1 EigG), der Wirtschaftsplan wird dem Bezirkshaushaltsplan nach § 16 Abs. 3 EigG lediglich als Anlage nachrichtlich beigefügt und entzieht sich insoweit der Beschlussfassung (ausführlich **Rdnr. 12**). Ersuchen und ggf. Empfehlungen der BVV dürfen sich nicht direkt an den Eigenbetrieb und seine Organe richten (ausführlich § 13); Beschlüsse des BA entfalten keine unmittelbare Rechtswirksamkeit, sie binden lediglich die Mitglieder des Kollegialorgans in ihrem Verhalten in den Gremien des Eigenbetriebes. Dem Verwaltungsrat sind alle wichtigen Entscheidungskompetenzen für die betriebswirtschaftliche und fachliche Steuerung des Eigenbetriebes, der insoweit wie ein freier Träger auf dem Feld der JH wirkt³², zugeordnet. Das entsprechende Verfahren ist nach § 6 Abs. 9 EigG durch eine Geschäftsordnung zu regeln, die von den Organen des Bezirks nicht vorgegeben werden darf. Ein Einfluss existiert jedoch im Hinblick auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrates: Neben dem Vorsitz, der nach § 6 Abs. 1 Satz 1 EigG (in Verbindung mit § 2 Abs. 4 Satz 3 EigG) der vom die Aufsicht führenden für den Geschäftsbereich Jugend zuständigen Mitglied des BA zu übernehmen ist, sowie dem für Finanzen zuständigen Mitglied des BA ist die stimmberechtigte Vertretung des Trägers (Bezirk) aus der Mitte der BVV zu nennen (die auch Mitglied des JHA sein darf).

vom 22. Dezember 1988 [GVBl. 1989 S. 117], aufgehoben durch Artikel II des Eigenbetriebsreformgesetzes vom 9. Juli 1993 [GVBl. S. 319], war der Senat ermächtigt, Betriebssatzungen als Rechtsverordnung zu erlassen; in Artikel I dieser Norm wurde das Berliner Betriebesgesetz [BerlBG] veröffentlicht, mit dem zur Wahrnehmung der entsprechenden öffentlichen Aufgaben die Rechtsform von Eigenbetrieben zu Anstalten des öffentlichen Rechts verwandelt wurde; auch diese Vorschrift hat das Abgeordnetenhaus mittlerweile ersetzt, vgl. § 30 des Berliner Betriebe-Gesetzes (BerlBG) vom 14. Juli 2006 [GVBl. S. 827]).

³¹ Diese Gliederungsvorschrift der Berliner Verwaltung hat bezirkswahlrechtliche Auswirkungen (ausführlich § 5, 33).

³² Die strikte Trennung wird durch einen Vergleich der (unterschiedlichen) Aufgaben deutlich: Nach § 7 Abs. 1 EigG entscheidet der Verwaltungsrat u. a. über die Bestellung und Abberufung der Geschäftsleitung, die Feststellung des Wirtschaftsplans sowie des Jahresabschlusses einschließlich der Entlastung der Geschäftsleitung, die Übernahme neuer und den Wegfall bisheriger wesentlicher Einzelaufgaben und die Festsetzung allgemein geltender Leistungsbedingungen und Entgelte. Dies sind schwerpunktmäßig Angelegenheiten, die analog nicht ohne die strukturelle Mitwirkung des JHA zu entscheiden sind, würden sie Einrichtungen des örtlichen Trägers der öffentlichen JH im BA betreffen. Handelt es sich jedoch um Einrichtungen eines freien Trägers der JH, käme kein Mitglied des BA, der BVV oder des JHA auf die Idee, an derartigen (trägerinternen) Fragen beteiligt zu werden; insoweit kommt z. B. eine regelmäßige Weiterleitung der Niederschriften über die Sitzungen des Verwaltungsrates an das BA, die BVV, die Verwaltung des JA und den JHA nicht in Betracht, sie wäre ggf. sogar strafrechtlich bedeutsam. Andererseits könnte durch die Geschäftsordnung des Verwaltungsrates geregelt werden, ob und ggf. welche Ergebnisse (Beschlüsse) der Sitzungen des Verwaltungsrates für die Öffentlichkeit geeignet sind.

(21) Das Recht der BVV, nach Nr. 7 der Regelung die Zustimmung zum Erwerb und zur Veräußerung von Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen zu erteilen, hatte seinen Ursprung in verwaltungsreformerischen Überlegungen, die Trennung der kommunalen (bezirklichen) von den ministeriellen Aufgaben im Rahmen der zweistufigen Verwaltung des Landes deutlicher zu akzentuieren, das verfassungsrechtliche Gebot des Selbstverwaltungscharakters der Bezirke (Art. 66 Abs. 2 VvB) in den besonderen Mittelpunkt gesetzgeberischen Handelns zu stellen und im Übrigen die Reduzierung der Zahl der Bezirke, die mit einem gewissen Abbau der demokratischen Entscheidungsorgane in den Bezirken verbunden war, durch eine Erweiterung der kommunalen Gestaltungsrechte zu kompensieren. Die Erweiterung der landeshaushaltsrechtlichen Zuständigkeit, die Organisationsform der Wahrnehmung von Bezirksaufgaben zu bestimmen, wurde folgerichtig mit einer entsprechenden Anpassung der beschließenden Kompetenz der BVV verknüpft³³. „Nach der modernen Führungsphilosophie dezentraler Selbst-, aber eben auch Ergebnisverantwortung kann die Auflösung solcher Probleme und Konflikte nur darin liegen, auch den dezentralen Entscheidungsträgern grundsätzlich die Auswahl unter allen Instrumenten zur eigenverantwortlichen Selbstoptimierung der Aufgabenwahrnehmung offen zu halten. Was für die kleinste Gemeinde an Optionen selbstverständlich ist, muss auch den (...) im datentransparenten Leistungs- und Kostenwettbewerb stehenden (Groß-)Bezirken Berlins möglich sein: allein oder auch mit anderen Eigenbetriebe, aber ebenso juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts zu bilden oder sich an privatrechtlichen Gesellschaften zu beteiligen. Stünde diese Möglichkeit (...) nur der Hauptverwaltung offen, drohte immer wieder die verfassungsgefährdende Zentralisierungsfall: Jede bessere Erfüllung von Bezirksaufgaben in verselbst(st)ständigten Organisations- und Rechtsformen für Einrichtungen mit Betriebs- oder Anstalts-Charakter würde die Bezirke automatisch dieser Aufgaben berauben, die (...) ihre ureigensten örtlichen Aufgaben sind und niemals (zentrale) Aufgaben der Hauptverwaltung.“³⁴ Dieser Interpretation der Strukturfragen der Verwaltung Berlins schloss sich eine Mehrheit im Abgeordnetenhaus an³⁵. Lehnt die BVV eine entsprechende Beschlussvorlage ab, darf sich der Bezirk nicht entsprechend beteiligen bzw. Beteiligungen veräußern; die (negative) Entscheidung der BVV dürfte jedoch durch die Hauptverwaltung bzw. das Landesparlament ersetzt werden.

³³ Sie steht darüber hinaus im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Option nach Art. 67 Abs. 5 VvB (ausführlich § 3).

³⁴ Vgl. Nr. 5 der Begründung des Antrags der Fraktionen der SPD und CDU über Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin (Eigenbetriebsgesetz - EigG) vom 10. Mai 1999 (13/3708).

³⁵ Beschlussempfehlung des Sonderausschusses für Verwaltungsreform vom 29. Juni 1999 und des Hauptausschusses vom 30. Juni 1999 über den Antrag der Fraktionen der SPD und CDU über Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin (Eigenbetriebsgesetz - EigG) vom 10. Mai 1999 (13/3917). Bereits vier Jahre später bezweifelte die Hauptverwaltung, dass sich diese Regelung bewährt habe, „wie am (einzigen) Beispiel (einer solchen bezirklichen Beteiligung) der Krankenhaus Moabit gGmbH deutlich geworden ist“ und stellte - verwaltungsintern - die Norm zur Disposition (vgl. Gesetzentwurf der Senatsverwaltung für Finanzen - II B 13 - mit Schreiben vom 12. Juli 2003). Der RdB wehrte diese Initiative bereits vor einer förmlichen Beteiligung ab (Beschluss des RdB Nr. 425/03 vom 18. September 2003, in dem eine kritische Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Leitungen des bezirklichen Finanzservices zustimmend zur Kenntnis genommen wurde; dabei wurde festgestellt, dass die Begründung zur Abschaffung der Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen nicht überzeugend sei). Ein in dieser Hinsicht wortgleicher zweiter Referentenentwurf der Senatsverwaltung für Finanzen - II A-H 1007-4/2007 - vom 16. August 2007 wurde von den Bezirken zwar erfolglos kritisiert (Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Leiterinnen und Leiter der bezirklichen SE Finanzen vom 25. Oktober 2007), im Gesetzgebungsverfahren letztlich jedoch berücksichtigt: Die RdB-Vorlage Nr. 329/08 der Senatsverwaltung für Finanzen (II A-H 1006-1/2008) vom 9. Juni 2008 über ein Sechstes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung wurde am 18. September 2008 zurückgewiesen (RdB-Vorlage Nr. 388/08); dem Senatsbeschluss vom 7. Oktober 2008 (S-1570/08) stimmte der RdB am 30. Oktober 2008 (RdB-Vorlage Nr. 403/08) zu. Die Vorlage - zur Beschlussfassung - über Sechstes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 20. Oktober 2008 (16/1851) wurde am 10. Dezember 2008 im Hauptausschuss jedoch geändert (16/1996) und in der Plenarsitzung am 11. Dezember 2008 in dieser Fassung bestätigt.

(22) Die Investitionsplanung ist Teil der fünfjährigen Finanzplanung, die von der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung aufzustellen ist (§ 31 Abs. 1 LHO). Sie drückt hinsichtlich der von den Bezirken formulierten Prioritäten („Dringlichkeitsliste“) die vorausschauenden kommunalpolitischen Planungsschwerpunkte aus und ist insoweit ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks (ausführlich **Rdnr. 1**). Die Aufnahme in den Entscheidungskanon (Nr. 8) erfolgte im Zuge des Ausbaus der Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an den Entscheidungen im Bezirk³⁶. Eine Ablehnung der entsprechenden (vollständigen) Vorlage durch die BVV ist nicht realistisch; Veränderungen bei den Prioritäten von geplanten Maßnahmen jedoch durchaus nicht selten. Die Anmeldung des Bezirks unterliegt jedoch der Entscheidung des Senats und der (politischen) Beratung des Gesetzgebers (vgl. Art. 86 Abs. 3 VvB).

(23) Auch das Entscheidungsrecht zur Bereichsentwicklungsplanung und über einen Antrag zur Änderung der Flächennutzungsplanung des Landes nach Nr. 9 wurde zum gleichen Zeitpunkt aufgenommen. Die entsprechende Wahrnehmung erfolgt auf Vorlage des BA. Im Hinblick auf erforderliche Abwägungen (einschließlich der planungsrechtlichen Beteiligung von Trägern usw.) durch die zuständige Verwaltungsbehörde kommt dagegen eine Beschlussfassung auf Antrag aus der Mitte der BVV nicht in Betracht. Dabei dient die Bereichsentwicklungsplanung der teilräumlichen Entwicklung und enthält Aussagen über die anzustrebende Nutzungsverteilung, über Stadtgestaltung und Schutz- und Entwicklungsvorstellungen sowie die Priorität von Maßnahmen (§ 4 Abs. 2 AG BauGB). Sie stellt insoweit eine bereichsbezogene Planungsebene zwischen der übergeordneten (gesamstädtischen Flächennutzungsplanung, Stadtentwicklungsplanung, Landschaftsprogramm) und der kleinräumlichen Planung (Bebauungs- und Landschaftspläne) dar; sie konkretisiert und vertieft die gesamstädtischen Planungsziele und erstellt bereichsbezogene Konzepte³⁷. Die Ergebnisse der Bereichsentwicklungsplanung entsprechen einer sonstigen städtebaulichen Planung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB; die Zuständigkeit der BVV ergibt sich daraus (ausführlich Rdnr. 15). Entsprechendes gilt für bezirkliche Initiativen zur Änderung des Flächennutzungsplans³⁸.

(24) Nr. 10 eröffnet der BVV, über die Trägerschaft bezirklicher Einrichtungen zu entscheiden. Insbesondere die Wesensmerkmale einer bezirklichen Einrichtung sind (sinnvoll) auszulegen, um den tatsächlichen Entscheidungsspielraum der BVV zu definieren. In diesem Zusammenhang hat der Gesetzgeber ausgeführt, dass die BVV nunmehr auch über „Trägerwechsel oder Formwechsel von bezirklichen Aufgaben abschließend entscheidet“; diese Erweiterung sei „erforderlich, um das Bezirksamt zu einer frühzeitigen Einbeziehung der BVV in diese Themenkomplexe zu zwingen. Alle hinzugefügten Bereiche sind für die nachhaltige bezirkliche Entwicklung von großer Bedeutung.“³⁹

³⁶ Vgl. Artikel I Nr. 3 des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S 390).

³⁷ Vgl. Nr. 1 AV-BEP.

³⁸ Vgl. AV-FNP.

³⁹ Begründung zu Art. I Nr. 3 des Entwurfs des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der PDS, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP über Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (15/3708) vom 24. Februar 2005.

(25) Die Erfüllung der Norm erfordert üblich eine Vorlage der Verwaltungsbehörde an die BVV, wirft jedoch grundsätzliche Fragen auf⁴⁰. Der Vorschrift mangelt es - abgesehen von dem Tatbestandsmerkmal der Übertragung an (freie) Träger - an der erforderlichen Bestimmtheit, weil eine Legaldefinition der „bezirklichen Einrichtung“ fehlt⁴¹. Zielführend zur Auslegung könnte sein, eine Einrichtung als eine auf eine gewisse Dauer angelegte Verbindung von sächlichen und persönlichen Mitteln zu einem bestimmten Zweck anzusehen, die unter der Verantwortung eines Trägers stehen. Ihr Bestand und Charakter ist vom Wechsel der Personen, denen sie zu dienen bestimmt ist, weitgehend unabhängig. Daher erfasst der Begriff nur solche Einrichtungen, die orts- und gebäudebezogen sind. Mit der Orts- und Gebäudebezogenheit ist allerdings keine Einrichtung unter einem Dach zu verlangen. Eine Einrichtung in diesem Sinn kann vielmehr auch aus verschiedenen Gebäuden an unterschiedlichen Orten bestehen. Ausschlaggebend ist, ob die Teile der Rechts- und Organisationssphäre des Einrichtungsträgers so zugeordnet sind, dass sie gemeinsam als Einrichtungsganzes angesehen werden können⁴². Hingegen wird eine Entscheidungskompetenz für die Aufgabenwahrnehmung in einer anderen Form („Formwechsel“) nicht vom Wortlaut der Norm getragen; damit ist keine „auf gewisse Dauer angelegte Verbindung von sächlichen und persönlichen Mitteln in Form einer nicht rechtsfähigen Anstalt“⁴³ verbunden. Im Zusammenhang mit der Übertragung der Wahrnehmung der örtlichen Verwaltungsaufgaben an die Bezirke⁴⁴ kann sich das Entscheidungsrecht der BVV lediglich auf Angelegenheiten beziehen, die dem Regelungskreis des BA an sich unterliegen. Einrichtungen der öffentlichen Hand, die zwar örtlich im Bezirk angesiedelt, jedoch außerhalb der unmittelbaren Zuständigkeit des BA liegen, bleiben hinsichtlich ihrer Ausgestaltung nach wie vor dem Entscheidungsrecht der BVV entzogen, es käme lediglich eine Empfehlung (ausführlich § 13) in Betracht. Die Bezirksbehörde muss vielmehr Träger der Einrichtung sein oder werden sollen⁴⁵. Zur Errichtung, Übernahme oder Übertragung einer einzelnen Einrichtung eines bezirklichen Eigenbetrieb ist hingegen ein Ersuchen zulässig, weil das BA Sitz und Stimme im Verwaltungsrat hat⁴⁶. Als Einrichtung in diesem Sinn kann eine solche angesehen werden, die „eine auf eine gewisse Dauer angelegte Verbindung von sächlichen und persönlichen Mitteln zu einem bestimmten Zweck unter der Verantwortung eines Trägers“⁴⁷ darstellt. Lehnt die BVV eine entsprechende Vorlage ab, darf das BA eine beabsichtigte Maßnahme nach Nr. 10 der genannten Vorschrift im Regelfall nicht vollziehen (ausführlich **Rdnr. 27**).

⁴⁰ Handelt es sich um „Einrichtungen“ des öffentlichen Trägers der JH, ist das Entscheidungsrecht des JHA nach § 71 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII tangiert; bei (öffentlichen) Sportanlagen auf landeseigenen Grundstücken überträgt § 7 Abs. 2 SportFG dem Abgeordnetenhaus die abschließende Entscheidungskompetenz.

⁴¹ Mitunter wird von einem weit gefassten Begriff ausgegangen; vgl. *Lange, Prof. Dr. Klaus*, Kommunale öffentliche Einrichtungen im Licht der neueren Rechtsprechung, DVBl. 12/2014, S. 753, m. w. N.

⁴² Unter sinngemäßer Heranziehung eines Urteils des OVG Rheinland-Pfalz vom 13. November 2015 (7 A 10094/15) zu einer einheitlichen Betriebserlaubnis für einen Träger der Kindertagesförderung in angrenzenden Kommunen.

⁴³ Beschluss des VG vom 4. Juli 2019 (2 L 180/19) hinsichtlich der Umstellung von Fremd- auf Eigenreinigung im Rahmen des Bürgerbegehrens „Saubere Schule“ in Neukölln.

⁴⁴ Vgl. Art. 66 Abs. 2 VvB sowie § 3 Abs. 2 AZG.

⁴⁵ Da das BA zur Wahrnehmung seiner ihm übertragenen Verwaltungsaufgaben im Rahmen des Bezirkshaushaltsplans Personal, Räume und andere Sachmittel einsetzt, spielen sich alle diese Angebote, Dienstleistungen usw. in dafür geschaffenen „Einrichtungen“ ab, unabhängig vom Standort (Rathäuser oder Außenstellen). Der Wille des Gesetzgebers zur Übertragung einer zusätzlichen Entscheidungskompetenz an die BVV hat insoweit einen allgemeinen und großzügigen Charakter.

⁴⁶ Zum Entscheidungsrecht des JHA sowie dem entsprechenden Verhältnis zur BVV beim Eigenbetrieb der Kindertagesstätten vgl. ausführlich § 33.

⁴⁷ Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) der Bundesregierung vom 1. Dezember 1989 (11/5948, S. 83), die als nähere Beschreibung des Einrichtungsscharakters herangezogen werden kann.

(26) Von einer „Einrichtung“ im Sinne dieser Vorschrift ist nur dann auszugehen, wenn in ihr und/oder aus ihr heraus Aufgaben konkret wahrgenommen oder Leistungen erbracht werden. Das gilt mithin auch für „Filialen“ von zentralen Standorten (z. B. Stadtteilbibliothek, Verkehrsschule). Die Anknüpfung an die Wahrnehmung von Bezirksaufgaben impliziert, dass eine Statusänderung im Vermögensnachweis nach § 73 LHO (Fach- oder Finanzvermögen) oder die Einleitung des Verkaufs einer ungenutzten Immobilie (durch Übertragung an den Liegenschaftsfonds) diesem Entscheidungsrecht dagegen nicht unterliegt. Der Begriff des „Trägers“ umschreibt alle Rechtsformen, die den organisatorischen Rahmen für die Aufgabenwahrnehmung bilden, und umfasst insoweit alle juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts, aber auch natürliche Personen⁴⁸.

(27) Die Trägerschaft einer Einrichtung basiert häufig auf (höherrangiger) rechtlicher Grundlage, dem die Bezirksverwaltungen (unabhängig von einer Zustimmung oder Ablehnung der BVV) nach § 7 Abs. 1 AZG im Rahmen der Bindung an Rechts- und VwV zu folgen haben. Würde die BVV einen in dieser Hinsicht rechtswidrigen Beschluss fassen, müsste er vom BA beanstandet werden (ausführlich § 18). Die grundsätzlich ausgedehnte Entscheidungskompetenz der BVV kann sich daher nur auf Angelegenheiten erstrecken, die nicht durch Gesetze eines Parlaments oder der übergeordneten Exekutive berührt sind⁴⁹; sie umfasst auch nicht etwa ein Gestaltungsrecht über die allgemeine Verwaltungsstruktur⁵⁰. Das Recht des BA, seine Geschäftsverteilung selbstständig vorzunehmen (ausführlich § 38), wird nicht angetastet. Darüber hinaus verbleibt ein (gewisser) Gestaltungsspielraum, in dem das Entscheidungsrecht der BVV wirksam wird. Im Rahmen des üblichen Verwaltungsvollzugs sind dabei dann jedoch auch Maßnahmen des Organisationsrechts zulässig, die nicht zu den Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks zählen⁵¹. Die Entscheidungskompetenz der BVV umfasst bei der Übertragung einer bezirklichen Einrichtung nicht die Bestimmung eines konkreten Trägers⁵². Diese Auslegung erschließt sich im Hinblick auf die Normbegründung, die auf den Wechsel der Trägerschaft abstellt (ausführlich **Rdnr. 24**). Im Regelfall wird er in der Beschlussvorlage des BA namentlich bezeichnet, dieser Beschlussteil hat jedoch lediglich den Charakter eines Ersuchens.

⁴⁸ Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen für ein Entscheidungsrecht der BVV bei der „Privatisierung“ von Aufgaben. Als „Träger“ einer Einrichtung ist insoweit auch eine natürliche Person anzusehen; es wäre nicht gerechtfertigt, z. B. die Übertragung einer in kommunaler Regie geführten Galerie o. ä. an eine Privatperson auszuschließen; eine derartige Option unterliegt vielmehr auch dem Primat der Bezirkspolitik.

⁴⁹ Die vermeintlich starke Stellung der BVV im Organisationsrecht könnte sich bei näherer Betrachtung als „zahnloser Tiger“ herausstellen: So entzieht sich z. B. die Herauslösung des Sozialamtes aus der Bezirksverwaltung durch die Gründung der gemeinsamen Einrichtungen mit der Agentur für Arbeit im Hinblick auf § 44b SGB II, die Übertragung der Kindertagesbetreuung für Kinder im Grundschulalter im Hinblick auf § 2 Abs. 2 KitaFöG oder die höheren Orts diskutierte Bildung von neuen Landesämtern im Bausektor der Regelungskompetenz der BVV. Auch die Umwandlung einer „normalen“ Schule in z. B. eine mit sportbetontem Schwerpunkt hätte die Folge eines Schulträgerwechsels (zur Hauptverwaltung); insoweit beschränkte § 105 Abs. 5 SchulG als Spezialnorm das Entscheidungsrecht der BVV.

⁵⁰ Dies ist vielmehr nach § 37 Abs. 2 BezVG organisationsrechtlich vorgegeben.

⁵¹ Z. B. die Zusammenlegung von Postverteilungsstellen oder von Standorten der Verwaltungsdruckerei.

⁵² Z. B. Übertragung einer bezirklichen Sporthalle an einen Verein im Jahr 2004 (mithin vor der Einfügung von § 12 Abs. 2 Nr. 10) mit einer Vertragslaufzeit von zehn Jahren. Nach Erörterung verfasst der für Sport zuständige Ausschuss 2014 einen Beschlussvorschlag, diese bezirkliche Einrichtung einem anderen Verein zu übertragen. Das BA will hingegen den bestehenden Vertrag verlängern. Die Annahme in der BVV hat keinen rechtsverbindlichen Charakter (aber: § 12 Abs. 3).

(28) Das Entscheidungsrecht bei der „Errichtung“ einer Einrichtung der Bezirksverwaltung umfasst lediglich den nutzungsbezogenen Teil der Gesamtmaßnahme; geht ihr eine planungsrechtliche Entscheidung voraus, richtet es sich vielmehr nach Nr. 4 der Vorschrift (ausführlich **Rdnr. 15**). Ist ein Grundstücksgeschäft erforderlich, hat die BVV in dieser Hinsicht dagegen kein Entscheidungsrecht. Unter temporären Gesichtspunkten besteht darüber hinaus ggf. eine Schnittstelle zum Entscheidungsrecht nach Nr. 1 (ausführlich **Rdnr. 12**), weil das BA eine entsprechende fiskalische Vorsorge (für die Finanzierung des Betriebs der Einrichtung) zu treffen hat. Damit die Norm nicht ins Leere läuft, ist der BVV insoweit die grundsätzliche Entscheidung, ob - und ggf. an welcher Stelle im Bezirk - eine Einrichtung (verbunden mit einer bestimmten Nutzung) errichtet werden soll, vorzubehalten. Es muss sich nicht um eine (völlig) neue Bezirksaufgabe handeln. Entsprechendes gilt, wenn eine von der Bezirksverwaltung bereits wahrgenommene Aufgabe in Maß oder Umfang zur Erweiterung (z. B. als Verbesserung der infrastrukturellen Versorgung in einem Ortsteil, Sozialraum usw.) ansteht.

(29) Das Entscheidungsrecht zur Übernahme einer Einrichtung bezieht sich dagegen auf den Status der (Rechts-)Trägerschaft ohne Nutzungsänderung. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber insbesondere den Trägerwechsel von einer natürlichen oder einer juristischen Person des privaten Rechts zur Bezirksverwaltung im Auge hatte, was sich aus der Normbegründung erschließt. Mit gleicher Rechtsfolge ist jedoch auch ein Wechsel der Trägerschaft zwischen juristischen Personen zu beurteilen (soweit ihm keine spezielle Norm zu Grunde liegt). Auch eine Einrichtung der Hauptverwaltung könnte von einem Bezirk übernommen werden⁵³.

(30) Entsprechendes gilt für das Entscheidungsrecht bei der Auflösung einer Einrichtung, was sich jedoch allein auf die Zuständigkeit der Bezirksverwaltung erstreckt. Es umfasst die Einstellung der Aufgabenwahrnehmung an sich oder die Reduktion des Versorgungsgrads: Schließung der (einzig) kommunalen Schuldner- oder Suchtberatungsstelle, Aufgabe einer mobilen Stadtteilbibliothek, aber auch die endgültige Schließung eines öffentlichen Spielplatzes. Zur „Regionalisierung“ von Bezirksaufgaben (ausführlich § 3), also dem Zuständigkeitswechsel zwischen Bezirksverwaltungen, steht die Vorschrift in einem Spannungsverhältnis⁵⁴.

(31) Nach Nr. 11 hat die BVV ein Entscheidungsrecht über weitere gesetzlich zugeordnete Bereiche; so ist z. B. nach § 41 Abs. 2 AG KJHG der Maßnahmeteil der JH-Planung als verbindliche Grundlage für die Verteilung der verfügbaren Haushaltsmittel von der BVV zu beschließen, was jedoch angesichts der Weiterentwicklung der unterjährigen Planungsinstrumente in der Bedeutung schwindet. Eine erhebliche kommunalpolitische Wirkung hinsichtlich der Zahl der betroffenen Anlieger und die Höhe der individuellen Kostenbeteiligung entfaltete dagegen die Zustimmungspflicht der BVV über die vom BA jeweils geplante Variante nach § 3 Abs. 3 Satz 7 StrABG⁵⁵. Darüber hinaus ist die Festlegung des Bezirks über die Vorschlagslisten von ehrenamtlichen Richtern zu nennen (ausführlich § 16).

⁵³ Theoretische Beispiele: Übertragung der Kindertagesstätte des Deutschen Bundestags an das BA Mitte, der Amerika-Gedenkbibliothek an das BA Friedrichshain-Kreuzberg.

⁵⁴ Die Auffassung, die Votierung des Bezirks zum Wechsel der Zuständigkeit für eine bezirkliche Einrichtung als konkrete Ausgestaltung des Entwurfs einer ZustVO (im RdB) durch dieses Entscheidungsrecht der BVV zu steuern, ist vom Wortlaut der Vorschrift gedeckt. Der BzBm ist andererseits in dieser Hinsicht nicht von einer Entscheidung des BA abhängig. Seine Zustimmung zur Auflösung einer bezirklichen Einrichtung, die (bei Einvernehmen aller Bezirke) die Inkraftsetzung der ZustVO auslöst, ohne (oder gegen) eine Entscheidung der BVV bliebe jedoch ohne Rechtsfolgen. Kommunalpolitisch ist dem BA eine Beschlussvorlage an die BVV vor dem Zeitpunkt der Herstellung von Einvernehmen nach Art. 67 Abs. 5 Satz 2 VvB regelmäßig anzuraten.

⁵⁵ Die nach dem StrABG vom 16. März 2006 (GVBl. S. 265), geändert durch Artikel I des Ersten Gesetzes zur Änderung des Straßenausbaubeitragsgesetzes vom 8. Juli 2010 (GVBl. S. 398), insgesamt erhobenen Beiträge von rd. 624 TEuro werden nach dem Gesetz zur Aufhebung des StrABG vom 5. September 2012 (GVBl. S. 266) erstattet.

Absatz 3: Die Bezirksverordnetenversammlung kann nach voraufgegangener Kontrolle (§ 17) oder im Falle des § 13 Abs. 2 Entscheidungen des Bezirksamtes aufheben und selbst entscheiden; bereits entstandene Rechte Dritter bleiben unberührt. Ausgenommen sind

1. Einzelpersonalangelegenheiten;
2. der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken;
3. die ärztlich, zahnärztlich und tierärztlich bestimmten Tätigkeiten;
4. die Durchführung und Sicherung der Erfüllung der Schulpflicht;
5. Ordnungsangelegenheiten.

(32) Satz 1 wird in seiner Wirkung über- und unterschätzt⁵⁶. Aus dem Umstand, dass die Norm äußerst selten zur Anwendung kommt, darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, sie hätte keine Bedeutung. Vielmehr ist davon auszugehen, dass allein die Existenz des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts zur aufmerksamen Beachtung von Beschlüssen der BVV durch das BA führt. Die BVV „muss“ dieses Instrument nicht einsetzen, um ihre Willensbildung in Verwaltungshandeln umzusetzen.

(33) Bei der Frage, ob die BVV von diesem Recht Gebrauch macht, hat sie - in den Grenzen nach Satz 2 - einen Ermessensspielraum, sie ist bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht verpflichtet, einen Beschluss des BA aufzuheben und die eigene Entscheidung an diese Stelle zu setzen. In diesen Abwägungsprozess fallen Elemente der „politischen Opportunität“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zusammensetzung der Mitglieder des BA in etwa den (parteipolitischen) Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV entsprechen (ausführlich § 35). Im Vorfeld dieser formellen „Machtprobe“ zwischen BVV und BA beeinflusst daher die informelle Erörterung einer Angelegenheit in Fraktionssitzungen, an denen in der Regel auch die entsprechenden BA-Mitglieder teilnehmen, ggf. sogar in Parteigremien die Umsetzung einer Initiative der BVV. Dabei existiert eine nicht zu unterschätzende Wechselwirkung: BA-Mitglieder können bereits in der Phase der Debatte über Antragstexte einen gewissen Einfluss ausüben⁵⁷.

⁵⁶ Während *Mudra*, Anmerkung zu § 12 Abs. 3, von einer „Einbruchsstelle“ spricht, die im Hinblick auf die abschließend vom Gesetzgeber definierten Entscheidungskompetenzen in § 12 Abs. 2 „systemwidrig“ sei, geben die Rechtlichen Hinweise keine Auslegungshinweise über den Wortlaut der Vorschrift an sich. Die Einfügung erfolgte im Rahmen einer grundlegenden Novellierung des Bezirksverwaltungsrechts durch Artikel I des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056) und beinhaltete u. a. die Abschaffung der Deputationen als selbstständige Entscheidungsorgane; eine wesentliche Funktion wurde ihr jedoch noch 1979 abgesprochen; vgl. auch: *Srocke*, Anmerkung zu § 12 Abs. 3.

⁵⁷ In diesem Sinn ist z. B. davon auszugehen, dass Empfehlungen an das BA, eine bestimmt bezeichnete Maßnahme zu ergreifen, in einen Prüfungsauftrag verwandelt werden, um bei Vorlage der Unterrichtung der BVV in gewisser Weise Konflikten aus dem Weg zu gehen, die sonst vom politischen Gegner bzw. den Medien aufgegriffen werden würden.

(34) Das Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht umfasst alle Materien, die der sachlichen Beschlusskompetenz der BVV zugänglich sind. Es hat insbesondere Bedeutung bei Bezirksaufgaben (§ 3 Abs. 2 AZG), ist jedoch auch im Rahmen einer beschlossenen Empfehlung zulässig. Mitunter entwickelt sich ein kommunalpolitisches Spannungsverhältnis zum Entscheidungsrecht des JHA (ausführlich § 33). Ausgenommen sind Gegenstände, die das BA als Verwaltungsbehörde (ausführlich § 36) zu steuern hat. Für die Anwendung der Vorschrift müssen alternativ zwei Voraussetzungen im Verhältnis zwischen der BVV und dem BA vorliegen:

- Einwendungen der BVV gegen die Führung der Geschäfte durch das BA (ausführlich § 17)
- Maßnahmen des BA, die der Anregung der BVV nicht voll entsprechen (ausführlich § 13).

Der Normgeber betont durch die zwingende Kombination von Aufhebung (eines BA-Beschlusses) und Selbstentscheidung (durch die BVV) die Konstruktivität des Verfahrens. Der BVV steht es dagegen nicht zu, lediglich eine Entscheidung der Verwaltungsbehörde aufzuheben. In beiden Fällen liegen unbestimmte Rechtsbegriffe vor, die von der (Mehrheit der) BVV auszulegen sind (und der rechtlichen Überprüfung offen stehen). Wird die Beurteilung vom BA in rechtlicher Hinsicht nicht geteilt, greift insoweit das Beanstandungsverfahren (ausführlich § 18).

(35) Der BVV steht eine weitreichende Einflussnahmeoption auf Entscheidungen des BA zu, sie umfasst grundsätzlich auch die Ersetzung bereits (teilweise) vollzogener Entscheidungen der Behörde. Eine einschränkende Auffassung dahingehend, dass eine ersetzende Entscheidung, die nicht nur geringe Mehrkosten verursachen und/oder dazu führen würde, dass verausgabte Mittel ihren Zweck nicht erreichen, generell unzulässig wäre, soweit nicht gewichtige Gründe für einen derartigen Ersetzungsbeschluss vorliegen, wird der Bedeutung der Norm nicht gerecht. Bedeutenden Problemen in der Haushaltswirtschaft, die sich aus der Durchsetzung der Entscheidungskompetenz der BVV ergeben, hat das BA vielmehr ggf. durch eine anderweitige Entscheidung (bis zur Verfügung einer Ausgabensperre nach § 41 Abs. 2 LHO) zu begegnen.

(36) Hat das (kritisierte) Verwaltungshandeln bereits Außenwirkung entfaltet und Rechte Dritter begründet, können diese nicht ohne weiteres auf Grund einer Aufhebung und Selbstentscheidung der BVV revidiert werden. Es gelten vielmehr die Grundsätze der Rücknahme bzw. Änderung begünstigender bestandskräftiger Verwaltungsakte⁵⁸. Ist Vertrauen Dritter in die ursprüngliche Entscheidung des BA eingetreten, dürfte die Verwaltungsbehörde dem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsbeschluss der BVV nicht (mehr) folgen (oder wäre ggf. schadensersatzpflichtig, was weitere Rechtsfolgen nach sich ziehen würde), da der Bezirk gegenüber Dritten nur durch das eine Organ (BA) auftritt.

⁵⁸ Vgl. § 49 Abs. 2 VwVfG bzw. § 45 Abs. 2 SGB X.

(37) Unzulässig ist die Anwendung des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts in den in Satz 2 abschließend aufgezählten Bereichen⁵⁹. Einzelpersonalangelegenheiten nach Nr. 1 beziehen sich u. a. auf Einstellung, Beförderung, Versetzung, Höhergruppierung, Entlassung. Auch dienstliche Beurteilungen sind von dieser Norm berührt; diese Aufgaben sind vielmehr allein dem BA als Verwaltungsbehörde übertragen (ausführlich § 36). Unberührt davon bleibt das Wahlrecht der BVV, soweit es sich auf Personal der Bezirksverwaltung erstreckt (ausführlich § 16). Die Vorschrift steht im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Ausschluss, in dieser Materie Ersuchen oder Empfehlungen zu beschließen (ausführlich § 13). Strukturmaßnahmen, die sich auf die Beschäftigten der Bezirksverwaltung auswirken, sind davon jedoch unberührt (vgl. z. B. §§ 2ff VGG). Die Beteiligungsrechte des Personalrats, der Frauenvertreterin und der Schwerbehindertenvertretung nach dem PersVG und anderen spezialrechtlichen Vorschriften (z. B. des Datenschutzes) sind vorrangig zu berücksichtigen.

(38) Der Erwerb oder die Veräußerung eines (öffentlichen) Grundstücks nach Nr. 2 stellt eine „klassische“ Aufgabe einer Kommune zur eigenständigen Gestaltung der Gebietskörperschaft dar, deren Wahrnehmung durch die Bezirke im Hinblick auf ihre mangelnde Rechtspersönlichkeit jedoch deutlichen Beschränkungen unterliegt (ausführlich § 2). Nach Nr. 6 Abs. 2 ZustKat AZG sind dingliche Grundstücksgeschäfte u. a. in Erfüllung besonderer Aufgaben sowie für die Gewerbe- und Industrieansiedlung von gesamtstädtischer Bedeutung der Hauptverwaltung vorbehalten. Darüber hinaus bedürfen Vermögensgeschäfte in Grundstücksangelegenheiten nach § 64 Abs. 2 LHO der Einwilligung des Abgeordnetenhauses, wenn u. a. der Kaufpreis 3 Mio Euro übersteigt. Auch alle übrigen Fälle sind letztlich Sache des Kollegialorgans⁶⁰.

(39) Ärztlich, zahnärztlich und tierärztlich bestimmte Tätigkeiten, die ohnehin der besonderen Verantwortung dieser Berufsgruppen (u. a. Verschwiegenheitspflicht) unterliegen, entziehen sich nach Nr. 3 in ausschließlich medizinischer Hinsicht diesem besonderen Recht der BVV.

(40) Nach § 41 SchulG besteht Schulpflicht im dort genannten Umfang, sie ist Teil des schulaufsichtlichen Aufgabenspektrums nach § 105 Abs. 1 SchulG (vgl. Art. 7 Abs. 1 GG). Für deren Durchsetzung ist nach § 45 SchulG die Schulbehörde zuständig. Nach § 109 Abs. 2 SchulG obliegt die Überwachung der Einhaltung der allgemeinen Schulpflicht den Bezirken (äußerer Schulträger). Die Durchsetzung der Schulpflicht ist zwar eine Ordnungsangelegenheit (ausführlich **Rdnr. 41**); Aufgabe nach Nr. 4 ist es dagegen, zuvor entsprechende Sachverhaltsermittlungen anzustellen, die durch eine Behördenzusammenarbeit zu gewährleisten ist (mit Schulen und Fachdiensten, z. B. beim Träger der öffentlichen JH).

⁵⁹ Die Ausnahmereiche von § 12 Abs. 3 Satz 2 entziehen sich jedoch unter Beachtung des Datenschutzes grundsätzlich nicht etwa einer Erörterung in der BVV oder in den Ausschüssen, wie mitunter vertreten wird. Sie können durchaus zum Gegenstand einer allgemeinen oder einzelfallbezogenen Debatte (ggf. unter Ausschluss der Öffentlichkeit - ausführlich § 8) werden.

⁶⁰ „Das Aufhebungsrecht ist ausgeschlossen, weil (...) die Grundstückspolitik des Landes Vorrang vor den Interessen der Bezirke haben muss.“ (Srocke, Anmerkung zu § 12 im Hinblick auf den insoweit unveränderten Wortlaut); auf die Beachtung der privaten Rechte Dritter und damit auf Vertraulichkeitsgesichtspunkte (Mudra, Anmerkung zu § 12 Abs. 3) kommt es dagegen nicht an.

(41) Ordnungsangelegenheiten nach Nr. 5 sind alle Aufgaben, die nach § 2 Abs. 1 und 2 ASOG von den Ordnungsbehörden (sowie bei unmittelbarem Handlungsbedarf nach Absatz 3 der Vorschrift von Polizei, Feuerwehr o. ä.) im Rahmen der Gefahrenabwehr wahrgenommen werden. Die Verwaltungszuordnung einzelner Materien ergibt sich aus der Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG⁶¹. Da die Zuständigkeit der Bezirke mitunter vorbehaltlich gilt und nach Art und jeweiliger Rechtsgrundlage auch eine Zuständigkeit der Hauptverwaltung oder anderer Behörden vorliegen kann, ist in jedem einzelnen Fall sorgfältig zu prüfen, ob Satz 1 gilt oder nach Satz 2 ausgeschlossen ist. Maßgebend sind der Wortlaut des Ersuchens (oder der Empfehlung) und des Beschlusstextes zur Aufhebung und Selbstentscheidung der BVV. Sie sind unter Berücksichtigung des vorliegenden Sachverhalts mit der Geschäftsführung und den Maßnahmen des BA, die der BVV unverzüglich zur Kenntnis gebracht wurden, ins Verhältnis zu setzen.

⁶¹ **B**eirkliche Ordnungsaufgaben, die mitunter eine kommunalpolitische Relevanz entwickeln, sind u. a.: Bauaufsicht, Ordnungsangelegenheiten nach dem BerlStrG, Wohnungsaufsicht (Bau- und Wohnungswesen nach Nr. 15 ZustKat Ord); gesundheitsaufsichtliche Aufgaben des Gesundheitsschutzes, Einleitung von Maßnahmen zur Unterbringung von psychisch Kranken und Süchtigen, Lebensmittelaufsicht und -überwachung, Schädlingsbekämpfung, Veterinäraufsicht und Tierschutz, Krankenhausbesichtigung, Badeverbote aus hygienischen Gründen, Hunde- und Katzenfang, Aufgaben nach dem Gesetz über das Halten und Führen von Hunden (Gesundheitswesen nach Nr. 16 ZustKat Ord); Jugendschutz, Inobhutnahme, Herausnahme, Kindertagespflegeerlaubnis nach §§ 42ff SGB VIII (Jugend und Familie nach Nr. 17 ZustKat Ord); immissionsschutzrechtliche Aufgaben u. a. in Betrieben, von Veranstaltungsstätten und Sportanlagen für öffentliche Veranstaltungen ohne gesamtstädtische Bedeutung und von Baustellen einschließlich der Bekämpfung von verhaltensbedingtem Lärm, Abfallüberwachung einschließlich der Getrennthaltung von gewerblichen Siedlungsabfällen, Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten, ordnungsgemäße Straßenreinigung, Beseitigung unzulässiger Abfälle auf öffentlichem Straßenland und in Grünflächen, Boden- und Gewässerschutz, Sportbootstege, Ordnungsaufgaben für Naturschutz und Landschaftspflege sowie in Grünanlagen, Gewässer- und Eisaufsicht (Umweltschutz nach Nr. 18 ZustKat Ord); Ordnungsaufgaben bei Obdachlosigkeit, Überwachung von Schankanlagen, (Sozialwesen nach Nr. 19 ZustKat Ord); Maßnahmen zur Sicherung des Schulbesuchs (Volksbildung nach Nr. 20 ZustKat Ord); Gewerbe-, Gaststätten- und Spielhallenangelegenheiten (Erlaubnisse, Versagungen), Markt-, Messe- und Festveranstaltungen (Wirtschaft nach Nr. 21 ZustKat Ord); straßenverkehrsbehördliche Maßnahmen im untergeordneten Straßennetz, Anordnung von Radwegen, Radfahr- und Schutzstreifen, Parkraumbewirtschaftungsgebieten, Fußgängerzonen, Maßnahmen für den ruhenden Verkehr, Ausgabe von Bewohnerparkausweisen im übergeordneten Straßennetz (Verkehr nach Nr. 22b ZustKat Ord).