

§ 13

Empfehlungen und Ersuchen der Bezirksverordnetenversammlung

Absatz 1: *Hat die Bezirksverordnetenversammlung eine Empfehlung oder ein Ersuchen an das Bezirksamt gerichtet, so hat das Bezirksamt seine Maßnahmen der Bezirksverordnetenversammlung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Soweit dem angeregten Verwaltungshandeln nicht entsprochen wird, hat das Bezirksamt die Gründe dafür mitzuteilen. In Einzelpersonalangelegenheiten sind Empfehlungen und Ersuchen ausgeschlossen.*

(1) Voraussetzung für das Handeln der Verwaltungsbehörde im Sinne des Satzes 1 ist ein Beschluss der BVV, es handelt sich um ein Verhältnis von Ursache und Wirkung. Informelle Absprachen in einem Ausschuss über eine erwünschte Haltung des BA zu einer Angelegenheit oder lediglich eine eingebrachte Initiative, die eine bestimmte Position (aus Sicht der Antragstellenden) darlegt, erfüllen diese Bedingung nicht. Da die Ausschüsse regelhaft nicht über ein Entscheidungsrecht verfügen, ist selbst eine Beschlussempfehlung oder ein Beschlussvorschlag an die BVV in dieser Hinsicht nicht hinreichend. Ist jedoch ein Ersuchen oder eine Empfehlung ausgesprochen worden, muss die Kollegialbehörde reagieren. Dabei besteht keine gesetzlich vorgeschriebene Form. Im Regelfall wird es in seiner nächsten Sitzung nach der BVV über die gefassten Beschlüsse beraten und dem zuständigen Mitglied des BA die Berücksichtigung und weitere Bearbeitung übertragen (ausführlich § 38). Das anschließende Verwaltungsverfahren wird von der Behörde selbstständig durchgeführt, das Gesetz sieht keine Teilhabe der BVV vor (vgl. Art. 74 Abs. 2 VvB). Grundsätzlich darf die Verwaltungsbehörde die aus dem Beschluss der BVV zu ziehenden Schlüsse allein umsetzen. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, weil der Begriff einer „Maßnahme“ nicht nur die Beurteilung, sondern auch die Handlung einschließt. Auch die Abwägung, mit welchem Ziel ein Ersuchen oder eine Empfehlung beschlossen wurde, obliegt zunächst allein dem BA. Will es den Beschluss in vollem Umfang ausführen, muss das BA die BVV vorab nicht über seine Realisierungspläne informieren.

(2) Für das BA besteht ausschließlich die Verpflichtung, die BVV in geeigneter Weise zu unterrichten und dies unverzüglich zu tun. Die Art und Weise dieser Unterrichtung wird durch Vorschriften der GO-BVV näher bestimmt. Entsprechende Regelungen enthält auch die GO-BA. Üblich ist eine schriftliche Vorlage (zur Kenntnisnahme), deren Einbringung wiederum auf einem Beschluss des Kollegialorgans basiert. Möglich ist jedoch - wenn es die BVV zulässt - auch eine mündliche Unterrichtung im zuständigen Ausschuss. Allerdings eröffnet das geschriebene Wort weniger Zweifel an dem Ziel des Verwaltungsverfahrens, es ist daher vorzuziehen. Bei der Frage, ob das BA auf Grund des Ersuchens oder der Empfehlung unmittelbar handelt oder der BVV zunächst die beabsichtigten Maßnahmen zur Kenntnis bringt, ist zu beachten, dass die BVV das Recht hat, selbstständig zu beurteilen, ob der Empfehlung oder dem Ersuchen in vollem Umfang gefolgt werden soll (ausführlich **Rdnr. 9**).

(3) Die Verpflichtung des BA zu unverzüglichem Handeln, d. h. die Mitteilung an die BVV über die (beabsichtigten oder eingeleiteten) Maßnahmen, ist unabhängig von einem Berichtsdatum, das sich aus dem Wortlaut der Empfehlung oder des Ersuchens bzw. aus einer Regelung in der GO-BVV ergibt, zu beurteilen: Kann ein Verwaltungsverfahren früher als bis zu der entsprechenden Frist eingeleitet werden, ist eine Verzögerung nicht rechtsfehlerfrei; andererseits existiert keine zwingende Bindung an diesen Zeitpunkt, die BVV zu unterrichten. Ein kollegialer Umgang des BA mit der BVV gebietet es jedoch, eine spätere Berichterstattung zumindest über eine Fristverlängerung verbunden mit Gründen, die eine Verspätung rechtfertigen, oder einen Zwischenbericht zu erläutern. In jedem Fall hat das BA ohne schuldhaftes Zögern zu handeln.

(4) Die gesetzliche Differenzierung der Handlungsoptionen der BVV leitet sich aus der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Berliner Verwaltung ab: Eine Empfehlung (an das BA) wird die BVV in Angelegenheiten verabschieden, deren Erledigung nicht in die bezirkliche Zuständigkeit fällt (ausführlich **Rdnr. 13**); ein Ersuchen (an das BA) beschließt die BVV dagegen in Angelegenheiten, die das BA durch die Bezirksverwaltung unmittelbar umsetzen kann und die nicht nach bezirksverwaltungs- oder spezialrechtlichen Vorschriften (ausführlich § 12) in die Entscheidungskompetenz der BVV fallen¹.

(5) Ein Ersuchen (selten eine Empfehlung) der BVV wird vom BA nicht immer (in vollem Umfang) umgesetzt werden können. Ein solcher Sachverhalt ist an sich nicht problematisch. Vielmehr hat ihn der Gesetzgeber bewusst mit einer Verfahrensnorm belegt und damit den unterschiedlichen Kompetenzen von BVV und BA Rechnung getragen². In einem solchen Fall ist das Kollegialorgan jedoch auf Grund des insoweit eindeutigen Wortlauts des Satzes 2 verpflichtet, den Unterschied zwischen dem durch die BVV angeregten Verwaltungshandeln und den Schlussfolgerungen, die das BA zu ziehen beabsichtigt, gegenüber der BVV zu verdeutlichen. Dieser Identifizierung der Ziele des Ersuchens (oder der Empfehlung) und der Ziele des BA in dieser Angelegenheit ist eine Begründung beizufügen, warum das BA dem Anliegen der BVV nicht entsprechen kann³. Der in der Vorschrift verwendete Plural („Gründe“) spricht für eine angemessene Mühewaltung des BA bei der Rechtfertigung seiner Haltung. Dennoch unterliegt dieses Gebot einer Einschätzungsprerogative. Im Zweifel hat die BVV jedoch das Recht, die Führung der Geschäfte in dieser Hinsicht zu kritisieren (ausführlich § 17).

(6) In Einzelpersonalangelegenheiten darf die BVV nach Satz 3 kein Ersuchen (zu Beschäftigten der Bezirksverwaltung) bzw. keine Empfehlung (zu Beschäftigten der übrigen Verwaltung) an das BA richten. Die Vorschrift korrespondiert mit der Beschränkung des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts (ausführlich § 12). Ein entsprechender Beschluss müsste vom BA beanstandet werden (ausführlich § 18). Der Begriff ist eng auszulegen; er meint ausnahmslos Angelegenheiten einzelner Personen. Der Stellenplan an sich oder das Anforderungsprofil für bestimmte Funktionen und/oder Stellen und Beschäftigungspositionen unterliegen nicht diesem Ausschluss, vergleichbares gilt für einen Beschluss zum Bereich der Personalwirtschaft, des Personalmanagements (Führungsaufgaben, Verhältnis von Beschäftigten zu Vorgesetzten, Fehlzeiten, Krankenstand usw.) oder des Qualitätsmanagements; diese werden zwar ohne Frage auch durch die handelnden Akteure, d. h. einzelнем Personal, geprägt und gehören dennoch unstreitig in den Kompetenzsektor der BVV, ein Ersuchen oder eine Empfehlung zu beschließen.

¹ Eine solche „Kollision“ kann mitunter in Fällen des § 12 Abs. 2 Nr. 10 auftreten. Im Rahmen der Vorberatung ist die BVV vom BA darauf hinzuweisen, ggf. ist der Wortlaut der Beschlussvorlage entsprechend anzupassen. Darüber hinaus unterscheidet die BVV in der Praxis mitunter nicht zwischen Empfehlungen und Ersuchen, weil sie das einem regelmäßigen Veränderungsprozess unterworfenen „Zuständigkeitsdickicht“ der Berliner Verwaltung (vgl. u. a. § 4 Abs. 1 Satz 1 AZG, § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG) nicht immer durchdringt. Dies ist rechtlich unschädlich. Ein Ersuchen, das tatsächlich den Charakter einer Empfehlung hat, ist vom BA entsprechend umzudeuten. Die BVV ist jedoch zu unterrichten, dass „dem angeregten Verwaltungshandeln nicht (in vollem Umfang) entsprochen“ werden kann. Im Übrigen treten im kommunalpolitischen Alltag häufig „Mischfälle“ auf, die sowohl eine Zuständigkeit der Haupt- als auch der Bezirksverwaltung beinhalten (Beispiel: bauliche Umgestaltung einer Straße mit überörtlichem Charakter, für die eine Geschwindigkeitsbeschränkung angeregt wird; während die Baumaßnahme an sich eine Angelegenheit der für Tiefbau zuständigen Abteilung des BA ist, müsste die Temporeduzierung durch die VLB genehmigt werden).

² Anders als das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung sind die beiden Organe des Bezirks charakterisiert. Während sich das BA auf einen umfangreichen (hauptamtlichen) administrativen Apparat stützt, steht der BVV im Wesentlichen allein der ehrenamtliche Zugang zur Bezirksbevölkerung zur Verfügung. Die daraus abgeleiteten Anregungen für die Verwaltungspolitik im Bezirk verfolgen nicht in erster Linie den Blickwinkel der Bürokratie. Im Ergebnis sollte diese völlig unterschiedliche Rollenzuweisung im Interesse des gesamten Bezirks in Entscheidungen umgesetzt werden.

³ Auch wenn die Behörde dem Ersuchen nicht folgen will und insoweit politische bzw. Zweckmäßigkeitsgründe vorliegen, muss dieser Auffassungsunterschied transparent werden. Das BA hat keine Wahl, zu begründen oder nicht zu begründen.

(7) Durch die Begriffsbezeichnung hat der Gesetzgeber verdeutlicht, dass die BVV in allen übrigen Angelegenheiten Ersuchen oder Empfehlungen⁴ beschließen darf.

(8) Die Vorschrift kann nicht herangezogen werden, um eine andere Form der Befassung (Erörterung im Ausschuss, Anfrage) zu verhindern. Diese ist - ggf. in nichtöffentlicher Sitzung (ausführlich § 8) - durchaus zulässig, der Schutz personenbezogener Daten ist jedoch zwingend zu beachten⁵.

Absatz 2: Maßnahmen, die dem angeregten Verwaltungshandeln nicht voll entsprechen, sind nicht vor Kenntnisnahme durch die Bezirksverordnetenversammlung zu vollziehen. Das gilt nicht in Fällen, die keinen Aufschub zulassen oder soweit gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 eine Entscheidung der Bezirksverordnetenversammlung ausgeschlossen ist.

(9) Grundsätzlich bezieht die Vorschrift alle Fälle ein, in denen das BA dem Ersuchen oder der Empfehlung nicht oder nicht in vollem Umfang folgt. Die Verwaltungsbehörde kann zwar ohne Initiative der BVV regelhaft jederzeit handeln. Wenn sich jedoch die BVV in einer Angelegenheit durch (rechtmäßigen) Beschluss geäußert hat, wenn also ein Sachzusammenhang mit einer Initiative der BVV vorliegt, ist das BA gehalten, größte Zurückhaltung bei Maßnahmen, die im Widerspruch zum Ersuchen oder zur Empfehlung stehen, zu üben, um sich nicht dem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht (ausführlich § 12) auszusetzen. In diesem Zusammenhang hat sich das BA eindeutige Gewissheit über Zweckmäßigkeitsaspekte und rechtliche Umsetzungsprobleme zu verschaffen. Sinn und Zweck der Vorschrift ist, dass die Verwaltungsbehörde keine Tatsachen (ggf. sogar mit Außenwirkung) schafft, die von der BVV nicht revidiert werden können⁶. Eine Präjudizierung des Verwaltungshandelns (an der BVV vorbei) ist zu vermeiden.

(10) Streitig kann sein, ob eine beabsichtigte Maßnahme einem Ersuchen oder einer Empfehlung voll oder nicht voll entspricht (ausführlich **Rdnr. 5**). Von dieser Beurteilung hängt ab, ob die Verwaltung Maßnahmen einleitet oder nicht. Ist das BA der Auffassung, dass es sich völlig im Rahmen der Beschlussfassung der BVV bewegt und daher zu Maßnahmen befugt ist, kann die BVV die Führung der Geschäfte durch das BA rügen (ausführlich § 17), wenn sie anderer Meinung ist.

⁴ Allerdings nur im Rahmen des allgemeinen Rechtmäßigkeitsprinzips (ausführlich § 12).

⁵ Weder die Nichtöffentlichkeit einer Sitzung noch die Verpflichtung der BV und BD (ausführlich § 7) eröffnet der BVV oder einem Ausschuss das Recht, schutzwürdige Belange von Beschäftigten ohne deren Einwilligung zu beraten. Entsprechende Äußerungen wären vom BV-Vorsteher bzw. dem Ausschussvorstand zu unterbinden, das BA-Mitglied müsste im Rahmen seiner Fürsorgepflicht intervenieren.

⁶ Die Grundlinien der Verwaltungspolitik im Bezirk bestimmt die BVV (ausführlich § 12). In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die einschränkenden Vorschriften der Aufhebung begünstigender rechtswidriger Verwaltungsakte (§ 48 VwVfG, § 45 SGB X) zu verweisen, die eine spätere Berücksichtigung des kommunalpolitischen Willens verhindern.

(11) Maßnahmen, die keinen Aufschub der Einleitung des Verwaltungshandelns zulassen, werden vom BA definiert. Auf der anderen Seite unterliegt das BA den sich daraus ergebenden Folgen und trägt die rechtliche und politische Verantwortung. Eine Überprüfung, ob das BA zu Recht unabhängig vom Beschluss der BVV agiert, ob rechtmäßiges Verwaltungshandeln vorliegt, muss im Einzelfall durch die BVV vorgenommen werden⁷. Die Anwendung der Vorschrift beinhaltet nicht etwa ein „unverzügliches“ Handeln des BA; Unverzüglichkeit, also Handeln ohne schuldhaftes Zögern, bedeutet im Sinn von Satz 1, dass die Maßnahme nicht ohne Kenntnisnahme der BVV umgesetzt wird. Dagegen entspricht Verwaltungshandeln ohne Aufschub, dass ein Beschluss der BVV in einem konkreten Fall völlig unbeachtet bleibt. Grundsätzlich handelt das BA ohne Aufschub zum Beispiel bei

- Gefahr im Verzug
- der erforderlichen Realisierung der Rechtsansprüche Dritter
- drohenden vermeidbaren Ausgaben oder dem drohenden Verlust von Einnahmen.

(12) Der zweite Halbsatz der Norm ist erforderlich, um auf die Kompetenz des BA in Angelegenheiten, die eine Entscheidung der BVV ausschließen, zu verweisen. Dort, wo ein Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht der BVV nicht existiert, darf das BA in jedem Fall ohne Aufschub handeln.

***Absatz 3:** In allen Angelegenheiten, die für den Bezirk von Bedeutung sind, deren Erledigung aber nicht in die bezirkliche Zuständigkeit fällt, kann die Bezirksverordnetenversammlung Empfehlungen aussprechen; dazu können die Bezirksverordnetenversammlung oder ihre Ausschüsse von den zuständigen Stellen die erforderlichen Auskünfte verlangen. Das Bezirksamt setzt sich bei den zuständigen Stellen für die Verwirklichung der Empfehlung ein und unterrichtet die Bezirksverordnetenversammlung über das Ergebnis.*

(13) Die Vorschrift stellt klar, dass die BVV auch in Angelegenheiten, in denen das BA keine unmittelbare Verwaltungszuständigkeit wahrnimmt, initiativ werden darf. Der entsprechende Beschluss hat dann den Charakter einer Empfehlung⁸. Ob eine Angelegenheit eine - nach dem Gesetzeswortlaut die Voraussetzung bildende - Bedeutung für den Bezirk hat, unterliegt allein der Beurteilungskompetenz der BVV. Ist der erforderliche „bezirkliche Anknüpfungspunkt“⁹ jedoch zweifelhaft, weil die Norm der BVV „kein allgemeinpolitisches Mandat“¹⁰ überträgt, hat das BA auf die Ausführung des daraufhin erfolgten Beschlusses zu verzichten (ausführlich **Rdnr. 5**). In der Praxis ist die Bedeutung der Vorschrift gering, weil sich ein kommunalpolitischer Bezug regelmäßig herstellen lässt.

⁷ Die BVV hat in diesem Zusammenhang politische und rechtliche Möglichkeiten (ausführlich §§ 12, 17, 35), im Übrigen kann sie ein Verwaltungsstreitverfahren anstrengen.

⁸ Der zuständigen Behörde (z. B. Haupt- oder Bundesverwaltung) wird insoweit eine bestimmte Anregung zur Umsetzung empfohlen.

⁹ Srocke, Anmerkung zu § 13 im Hinblick auf den unveränderten Wortlaut der Vorschrift; Musil/Kirchner, Rz 325.

¹⁰ Rechtliche Hinweise; Beispiel: Schriftliche Anfrage der Abg. Lederer/Schatz (Linksfraktion) über „Maulkorb“ für Berlins Bezirksverordnetenversammlungen in Sachen TTIP? vom 2. April 2015 (17/15 885).

(14) Der zweite Halbsatz ist rechtlich problematisch, weil systemwidrig und steht im Widerspruch zum ersten Halbsatz; er wurde erst nachträglich in das Gesetz eingefügt¹¹. Die Betonung von gewissen Rechten der Ausschüsse steht im Zusammenhang mit den ursprünglich reduzierten Möglichkeiten für einzelne BV, Anfragen und Anträge zu stellen. Deshalb wurde das Recht, Auskünfte einzuholen, den Gremien übertragen. Die in mehreren Schritten erfolgte Stärkung des Wirkungskreises der einzelnen Mitglieder in der BVV¹² hat der Gesetzgeber nicht als geeigneten Anlass zum Wegfall dieser Regelung gesehen.

(15) Die BVV ist - im Gegensatz zum Wortlaut der Vorschrift - nicht befugt, unmittelbar Auskünfte von Dritten zu verlangen. Darüber hinaus könnte ein materielles Beschlussrecht der Ausschüsse (zumindest über Auskunftsverlangen unabhängig von der BVV) abgeleitet werden, das jedoch (mit Ausnahme des JHA und des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden) nicht besteht. Die Vorschrift regelt vielmehr die Vorbereitungsphase der Abstimmung über eine Empfehlung, sich bei Dritten für ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen einzusetzen, in dem davon ausgegangen wird, dass die Angelegenheit zunächst durch spezifische Sachverhaltsaufklärung zu ventilieren sei. Diese Auslegung resultiert aus der Ergänzung durch einen Nebensatz („dazu“), insoweit kann diese Formulierung lediglich als Grundlage verstanden werden, dass das BA um Amtshilfe und Auskunft bei Dritten bittet. Dies erfolgt in der Praxis regelmäßig - ggf. unter Vertagung der Beratung in der Ausschusssitzung - ohne (formellen) Beschluss, sondern „auf Zuruf“.

(16) Satz 2 regelt das Verfahren nach einem Beschluss der BVV über eine Empfehlung (ausführlich **Rdnr. 1**). Teilt das BA die Auffassung der BVV in einer Angelegenheit nicht, besteht kein zwingender Grund, über den Wortlaut des Beschlusses hinaus gegenüber dem Adressaten für die Haltung der Kommunalpolitik zu werben. Dem Erfordernis, sich für die Umsetzung der Empfehlung einzusetzen, ist bereits dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass der Wortlaut bei der entsprechenden Stelle vorgelegt wird. Allerdings steht die Handlungsobliegenheit der Behörde in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Bestimmungsrecht über Grundlinien der Verwaltungspolitik sowie zum Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht (ausführlich § 12). Wird der Empfehlung gefolgt, ist die BVV über die (eingeleiteten) Maßnahmen durch Dritte vom BA zu unterrichten. Mit dem vom BA ebenfalls mitzuteilenden negativen Ergebnis der Empfehlung muss sich die BVV jedoch in rechtlicher Hinsicht abfinden.

¹¹ Vgl. Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289).

¹² Vgl. Artikel II des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122) sowie Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S. 390).