

§ 17

Kontrolle durch die Bezirksverordnetenversammlung

Absatz 1: *In Ausübung der Kontrolle kann die Bezirksverordnetenversammlung feststellen, ob gegen die Führung der Geschäfte Einwendungen zu erheben sind.*

(1) Neben einer die Verwaltung zum Handeln anregender sowie einer (normativ begrenzten) Entscheidungsfunktion hat die BVV insbesondere die Führung der Geschäfte durch das BA zu kontrollieren (ausführlich § 12), diese Obliegenheit der BVV hat Verfassungsrang (Art. 72 VvB).

(2) Die Art und der Umfang dieser Kontrolle ist - abgesehen von der Bildung von Ausschüssen (ausführlich § 9) als ein strukturelles organschaftliches Kontrollinstrumentarium - gesetzlich nicht unmittelbar bestimmt. Die Kontrollmechanismen resultieren vielmehr aus den Vorschriften über die Rechte der BVV bzw. ihrer einzelnen Mitglieder und/oder Fraktionen (ausführlich § 11) und ergeben sich aus allgemein anerkannten `klassischen´ parlamentarischen Instrumenten: Große Anfrage, Kleine (Schriftliche) Anfrage, Mündliche Anfrage, Spontane Anfrage usw. Die entsprechende Ausgestaltung wird über die GO vorgenommen.

(3) Voraussetzung für die Ausübung von Kontrolle ist die Aufklärung des jeweiligen Sachverhalts im Rahmen einer Informationsbeschaffung, um die Bildung einer (kommunalpolitischen) Meinung zu ermöglichen. Sie wurde durch die Verpflichtung des BA, Antworten im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 nicht schuldig zu bleiben, wesentlich erleichtert¹. In der Praxis sollte bedacht werden, dass sich die BVV nicht durch eine Vielzahl von Anfragen „verzettelt“; eine gewisse Schwerpunktsetzung, die die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks nicht aus dem Auge verliert (ausführlich § 12), entspricht der gesetzlich zugewiesenen Rolle der BVV². Probleme treten immer wieder auf, wenn das BA die Ausübung der Kontrolle durch die zeitlich verzögerte Beantwortung von Anfragen erschwert; diesem im Einzelfall durchaus spannungsgeladenen Umstand steht andererseits gegenüber, dass sich dem BA und der nachgeordneten Verwaltung nicht immer erschließt, welche (politischen) Schlussfolgerungen die BVV (bzw. einzelne BV) aus der mitunter umfangreichen - und erhebliche Personal- und Sachressourcen bindenden - Beantwortung zieht.

(4) Der Wortlaut der Vorschrift könnte eingengt so verstanden werden, dass eine Kontrolle erst einsetzt, wenn das BA Geschäfte geführt, also gehandelt hat, mithin regelmäßig um eine „nachläufige Überprüfung (von Verwaltungshandeln) und nicht die Tätigkeit des BA begleitende Mitarbeit“³. Diese Einengung greift jedoch nicht durch. Kontrollmechanismen dürfen im Sinne einer erweiterten Befugnis der BVV auch vorsorglich zur Anwendung gebracht werden. Der Begriff ist so zu verstehen, dass „er die vorbeugende, mitgehende und nachgehende Kontrolle umfasst“⁴. Sie ist im Zusammenhang mit der Unterrichtsverpflichtung des BA (ausführlich § 15) auszugestalten. Anfragen an das Kollegialorgan ergeben sich daher insbesondere aus einem unterschiedlichen Verständnis des rechtzeitigen und umfassenden Charakters dieser Berichtspflicht. Anlass für Anfragen im Rahmen des Kontrollrechts der BVV bilden darüber hinaus häufig (kurze) Sachverhaltsdarstellungen in den Ausschüssen, die von der BVV (bzw. einer Fraktion oder einem BV) vertieft werden wollen. Im Übrigen verfügt die BVV über diverse (informelle) Informationsquellen in der Bezirksverwaltung bzw. reagiert auf Hinweise aus der Einwohnerschaft.

¹ Vgl. Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S 390).

² Auch in diesem Zusammenhang ist (obwohl beide Organe des Bezirks verfassungsrechtlich zur ausführenden Gewalt zählen) zu berücksichtigen, dass die BVV keine „Parallelverwaltung“ darstellt.

³ *Mudra*, Anmerkung zu § 17 Abs. 1.

⁴ Protokollnotiz des Ausschusses für Inneres (Sitzung vom 8. Januar 1971) im Hinblick auf den unveränderten Wortlaut (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

(5) Soll gegen Verwaltungshandeln der Verwaltungsbehörde ein Einwand erhoben werden, stehen der BVV Alternativen zur Verfügung. Häufig ist, um eine besondere Aufmerksamkeit bei der Geschäftsbesorgung im BA zu erzeugen (mit der Folge, dass z. B. der Dezernent die Angelegenheit an sich zieht), bereits die Thematisierung eines Sachverhalts (im Ausschuss) hinreichend, um eine Steuerung zu erreichen. Dies ist kommunalpolitischer Alltag. Darüber hinaus kann durch die Formulierung von konkreten Fragen Kritik geübt werden. Ein formeller Einwand dagegen ist ausschließlich durch ein Ersuchen oder eine Empfehlung der BVV (ausführlich § 13) - auch in Form der persönlichen Missbilligung der Haltung eines Mitgliedes des BA - möglich. Unmittelbare Rechtsfolgen ergeben sich aus einem derartigen Einwand (noch) nicht, der jedoch die zwingende Voraussetzung für die (seltene) Anwendung des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts (ausführlich § 12) ist. Ultimo ratio bleibt die Abberufung des fachlich zuständigen Mitgliedes des BA (ausführlich § 35).

Absatz 2: Einem Ausschuss ist auf Verlangen vom Bezirksamt Auskunft zu erteilen und Einsicht in die Akten zu gewähren. Das Bezirksamt darf die Auskunft und die Einsichtnahme verweigern, wenn der Auskunft oder der Akteneinsicht schutzwürdige Belange Dritter oder ein dringendes öffentliches Interesse entgegenstehen und dem nicht durch Maßgaben der Geheimhaltung Rechnung getragen werden kann. Das Bezirksamt hat eine ablehnende Entscheidung oder Maßgaben der Geheimhaltung gegenüber dem Ausschuss zu begründen.

(6) Die besonderen Informationsrechte nach Satz 1 stehen rechtshistorisch im Zusammenhang mit der annähernd zwanzig Jahre geltenden Voraussetzung der Erhebung eines formellen Einwands gegen die Führung der Geschäfte⁵ im Sinne des Absatzes 1 nach einer Behandlung einer Angelegenheit im Ausschuss. Die Bedeutung hat spätestens mit dem Ausbau der Rechte einzelner BV und der Auskunftsverpflichtung des BA (ausführlich § 11) abgenommen. Im Hinblick auf die Beteiligung sachkundiger Bürger als stimmberechtigte Ausschussmitglieder (ausführlich §§ 9, 20) ist sie jedoch nach wie vor nicht zu unterschätzen.

(7) Die Verpflichtung des BA, Auskunft zu erteilen, wenn es der Ausschuss verlangt, setzt zwar eine ausdrückliche Willenserklärung dieses Gremiums (in Form eines Beschlusses) voraus; dieses Verfahren ist jedoch in der Praxis wenig relevant. Das Mitglied des BA versteht im Regelfall die Fragen einzelner Ausschussmitglieder als das Verlangen des gesamten Organs, einen Sachverhalt aufgeklärt zu erhalten. Die Steuerung und Kanalisierung des Auskunftsverlangens erfolgt u. a. auch durch die Festsetzung der Tagesordnung einer Sitzung. Will ein Mitglied (eine Fraktion) eine bestimmte Angelegenheit im Ausschuss erörtern, wird um Aufnahme in die (aktuelle oder nächste) Tagesordnung ersucht, ggf. unter Angabe von Teilaspekten, über die das BA berichten soll. Für eine gewisse Formalisierung der Auskunftserteilung dienen ständige Tagesordnungspunkte wie „Berichte der und Fragen an die Verwaltung“ o. ä.

⁵ Diese Regelung wurde (nach Wegfall des Deputationsrechts) durch Artikel I des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056) eingefügt und entfiel durch Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289).

(8) In der Bezirksverwaltung werden auch Geschäfte besorgt, deren Kenntnis in der allgemeinen Öffentlichkeit zu vermeiden ist. Dies betrifft insbesondere die Offenbarung von persönlichen und/oder Geschäftsdaten. „Soweit einem öffentlichen Bekanntwerden der erfragten Informationen schutzwürdige Belange Dritter oder öffentliche Interessen entgegenstehen, kann diesem Schutzinteresse in der Regel dadurch hinreichend Rechnung getragen werden, dass die Informationen unter der Maßgabe der Wahrung der Vertraulichkeit mitgeteilt werden.“⁶ In einem solchen Fall muss das BA den Ausschuss ersuchen, nichtöffentlich zu tagen, ggf. muss unter Bezeichnung im Einzelnen auf die Mitteilung derartiger Teilinformationen verzichtet werden. Mitunter wird versucht, sich einer einzelfallbezogenen Offenbarung unter Hinweis auf den rechtlichen Ausschluss des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts der BVV - insbesondere bei Einzelpersonalangelegenheiten (ausführlich § 12) - zu entziehen, diese Auffassung würde jedoch einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten⁷. Auch wenn die Kette der bezirksverwaltungsrechtlichen Folgen der Verweigerung eines Auskunftsverlangens in dieser Hinsicht unterbrochen ist (eine Abberufung des Mitgliedes des BA wäre davon im übrigen unberührt), steht das Informationsrecht eines Ausschusses unabhängig im Raum, es darf nicht unter Hinweis auf § 12 Abs. 3 Satz 2 verweigert werden.

(9) Das Akteneinsichtsrecht eines Ausschusses nach Satz 1 war und ist ein besonders starkes und herausgehobenes (kommunalpolitisches) Steuerungselement der BVV⁸, es muss daher nicht häufig genutzt werden, da sich das BA gleichfalls über seine Bedeutung klar ist und entsprechend ausführlich unterrichtet. Es steht nunmehr in Verbindung mit dem Akteneinsichtsrecht einzelner BV und bezieht sich auf Akten des BA (ausführlich § 11).

(10) Der Wirkungskreis der Akteneinsicht eines Ausschusses ist grundsätzlich nicht auf den Verwaltungszuschnitt einer Abteilung begrenzt, „sofern dies im Zusammenhang mit den ihm obliegenden Aufgaben steht“; es existiert insbesondere „keine Beschränkung auf den dem Aufgabengebiet des Ausschusses entsprechenden Geschäftsbereich“⁹ im BA. Dieses Recht erstreckt sich jedoch allein auf Verwaltungsvorgänge der Bezirksbehörde, es schließt entsprechende Unterlagen Dritter nicht ein¹⁰. Eine Beschränkung gilt darüber hinaus für schutzwürdige Daten in Personalakten bzw. im Geschäftsverteilungsplan, diese dürfen nur offenbart werden, wenn die Dienstkraft einwilligt¹¹, während schriftliche Vorgänge aus dem Kollegialorgan (z. B. Sitzungsprotokolle) in keinem Fall in einem Ausschuss eingesehen werden dürfen¹².

⁶ Beantwortung der Schriftlichen Anfrage des Abg. Stefan Förster (FDP-Fraktion) über Transparenz versus Geheimniskrämerei - Nennung von Bauherren, Eigentümern und Projektentwicklern bei Neubauvorhaben vom 22. Juli 2020 (18/24 012).

⁷ Zu verweisen ist in dieser Hinsicht auch auf die Verpflichtung der BV auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten (ausführlich § 7), deren Verstoß ggf. eine strafrechtliche Verfolgung nach sich zieht.

⁸ Akteneinsichtsrecht steht einem üblichen Ausschuss in einem Parlament nicht zu, dies ist einem Untersuchungsausschuss vorbehalten (vgl. Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. dem PUAG; Art. 48 Abs. 3 VvB i. V. m. dem Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin); Ausschüsse einer kommunalen Vertretungskörperschaft (Gemeinderat, Stadtrat usw.) haben gleichfalls kein Akteneinsichtsrecht.

⁹ Vgl. Schreiben des Senators für Inneres an die BVV Steglitz vom 4. März 1981 (I A 2-0212/401).

¹⁰ Mittels Gremienbeschluss zur Einsicht in die Akten könnte darüber hinaus ein Anspruch des BA auf Vorlage von Akten Dritter nicht durchgesetzt werden; vgl. Beschluss des OVG Rheinland-Pfalz zu der ähnlichen Regelung von § 33 Abs. 3 Satz 2 Gemeindeordnung vom 4. Oktober 2013 (10 A 10631/13).

¹¹ Vgl. § 20 Abs. 1 Satz 2 BlnDSG i. V. m. § 28 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 Buchstabe b) und Satz 2 BDSG.

¹² *Mudra*, Anmerkung zu § 17 Abs. 1; *Srocke*, Anmerkung zu § 17 Abs. 2 im Hinblick auf den unveränderten Wortlaut der Vorschrift.

(11) Die Art und Weise der Akteneinsicht durch einen Ausschuss ist nicht näher bestimmt. Häufig verabredet der Ausschuss einen besonderen Termin, bestimmt einzelne Berichterstattungen o. ä. Vor der Akteneinsicht muss sich der Ausschuss (mit dem BA) regelmäßig verständigen, dies gilt auch für die Frage, ob die Akteneinsicht in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgen soll. Findet sie in öffentlicher Sitzung statt, ist (vom Ausschussvorstand) zu gewährleisten, dass die Öffentlichkeit keinen Einblick in die Aktenvorgänge nimmt. Ein Anspruch auf Herstellung durch und/oder Aushändigung von Kopien an die Mitglieder des Ausschusses besteht bereits hinsichtlich des Wortlautes nicht. Gleiches gilt für mitunter geforderte Exemplare an jede Fraktion. Die Verwaltungsbehörde hat bei einem entsprechenden Begehren vielmehr eine pflichtgemäße Ermessensprüfung vorzunehmen, deren Ergebnis sich nach Lage des Einzelfalles jedoch zu einem Anspruch auf Anfertigung von Kopien verdichten kann¹³. Er erstreckt sich unstreitig nur auf Aktenstücke, die eingesehen werden dürfen und nicht anderweitig (z. B. im Internet) bereits öffentlich zugänglich sind bzw. der BVV zur Verfügung gestellt wurden.

(12) Satz 2 beinhaltet die Voraussetzungen der Einschränkung des Akteneinsichtsrechts; soll es verweigert werden, ist ein Beschluss des BA erforderlich. Neben den aufgeführten eng auszulegenden Nachteilen, die bei Bekanntwerden das Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes¹⁴ tangieren würden, bestehen „keine weiteren Einschränkungen im Hinblick auf staatliche Geheimhaltungsinteressen oder schutzwürdige Belange Dritter“¹⁵. Sie liegen „in der Regel nur bei Beeinträchtigungen oder Gefährdungen des Bestandes und der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner wesentlichen Einrichtungen, insbesondere bei Beeinträchtigungen der äußeren und inneren Sicherheit oder bei einer erheblichen Störung der öffentlichen Ordnung oder des freundschaftlichen Verhältnisses zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen“¹⁶ vor. Da Akten mit derartigen Inhalten¹⁷ äußerst selten in einer Bezirksverwaltung geführt werden, ist das Akteneinsichtsrecht eines Ausschusses in aller Regel zu gewährleisten.

(13) Soll es dennoch verweigert werden, ist eine Begründung erforderlich, die nachvollziehbar und (in sich) schlüssig ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder des Ausschusses in der Angelegenheit über keine Aktenkenntnis verfügen und insoweit die angeführten Voraussetzungen ggf. nicht erkennen (können). Deshalb ist das BA gehalten, die Gefährdungslage konkret zu identifizieren, würden bestimmte Akteninhalte bekannt werden. Dies kann eine gewisse Gratwanderung beinhalten und könnte (einzelfallbezogen) zu einer Erörterung in nichtöffentlicher Sitzung führen; in Abwägung aller Umstände könnte das BA auch zu einer der absoluten Verschwiegenheit unterliegenden vorherigen (informellen) Erörterung mit den Fraktionsvorsitzenden, dem Ältestenrat usw. neigen. Die Ablehnung der Akteneinsicht sollte regelmäßig schriftlich erfolgen. Bestehen weiterhin Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verweigerung des Akteneinsichtsrechts, bleibt die verwaltungsgerichtliche Überprüfung für die Initiatoren.

¹³ Vgl. Urteil des VG Gelsenkirchen vom 18. Dezember 2013 (15 K 2741/13) und Schreiben von Sen InnSport (I A 11-0212/401) vom 10. Oktober 2014 an die BVV Pankow anlässlich eines Konflikts zwischen dem BA und einem temporären Ausschuss (unveröffentlicht).

¹⁴ Vgl. § 29 Abs. 2 VwVfG, § 99 Abs. 1 VwGO, § 96 StPO, § 11 IFG.

¹⁵ Antwort des Senators für Inneres vom 27. Dezember 2005 auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Birk (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) über Akteneinsichtsrecht der Bezirksverordneten vom 17. November 2005 (15/12 991).

¹⁶ Ebd.

¹⁷ So wurde im BA Wilmersdorf (auf Beschluss der BVV) beispielsweise jahrelang ein Vorgang bearbeitet, der die Anbringung einer Gedenktafel für die Opfer des „Mykonos-Attentates“ beinhaltete; da der Text einen Staat (Iran) und seine Organe (Geheimpolizei) als Täter identifizieren sollte - und die Senatskanzlei dringend vor einer Umsetzung vor dem rechtskräftigen Abschluss des Strafgerichtsverfahrens abriet - wäre in einem derartigen Fall die Akteneinsichtnahme eines Ausschusses genau abzuwägen gewesen.

Absatz 3: Der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden ist berechtigt,

- a) *die Petentinnen und Petenten und andere Personen anzuhören,*
- b) *Auskünfte von Behörden, Anstalten, Eigenbetrieben und juristischen Personen des öffentlichen Rechts des Landes Berlin zu verlangen, wenn es der Gesamtzusammenhang der Angelegenheit erfordert,*
- c) *Ortsbesichtigungen vorzunehmen.*

*Der Ausschuss entscheidet über die der Bezirksverordnetenversammlung zugeleiteten Eingaben und Beschwerden nach pflichtgemäßem Ermessen und unterrichtet die **Petentinnen und Petenten** darüber. Näheres regelt die Geschäftsordnung der Bezirksverordnetenversammlung in Anlehnung an das Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin (Petitionsgesetz).*

(14) Jeder(mann) hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen nach Art. 17 GG schriftlich mit Bitten oder Beschwerden u. a. an die Volksvertretung bzw. nach Art. 34 VvB mit schriftlichen Anträgen, Anregungen oder Beschwerden u. a. an die BVV zu wenden. Ungeachtet des differenzierten Wortlauts spricht nichts für einen sachlichen Unterschied in der Anwendung¹⁸. Bei der vorliegenden Norm handelt es sich um die Regelung der verfahrensmäßigen Behandlung von Parlamentspetitionen (im Gegensatz zu Verwaltungspetitionen) auf der bezirklichen Ebene. Dieses Grundrecht ist Zugangs- und zugleich Abwehrrecht: Es basiert einerseits auf der Garantie, ein Anliegen ohne Rücksicht auf übliche Zugangswege oder Zuständigkeiten an dieses Organ der BVV zu richten, und normiert andererseits das Verbot der Behinderung, entsprechenden Kontakt zu knüpfen, etwa beim Sammeln von Unterschriften für eine gemeinsame Eingabe/Beschwerde oder in Bezug auf die Übergabe. Entsprechende Eingaben usw. sind ggf. weiterzuleiten¹⁹. „Petitionen sind an keine Frist gebunden. Sie können nicht nur von einem durch ein bestimmtes Verwaltungshandeln Betroffenen, sondern von jedem einzelnen Interessierten (...) eingelegt werden. (...) Träger des Grundrechts sind alle natürlichen (...) sowie juristischen Personen bzw. Personenvereinigungen des Privatrechts.“²⁰ Es besteht also unabhängig vom Alter, der Staatsangehörigkeit usw.

(15) Die Vorschrift über die herausgehobene Stellung und die besonderen Aufgaben, Rechte und Pflichten des Petitionsausschusses auf bezirklicher Ebene steht systematisch etwas unvermittelt bei den Kontrollaufgaben der BVV. Sie definiert das Gremium als beschließenden Ausschuss, was - mit Ausnahme des JHA (ausführlich § 33) - den Regelfall der kommunalen Gegebenheiten durchbricht. Auch hinsichtlich der Aufgabendefinition ist das Gremium anomal: Die Befassung mit individuellen Angelegenheiten ist sonst nicht der Regelfall des ‚parlamentarischen‘ Alltags, der vielmehr durch allgemeine, strukturelle Herangehensweisen charakterisiert ist (ausführlich § 12). Die Behandlung von Eingaben und Beschwerden stellt zwar im Wesentlichen eine Kontrolle der Verwaltungsbehörde dar, der besonderen Rolle dieses Ausschusses wäre jedoch durch Einfügung einer gesonderten Vorschrift eher entsprochen; vgl. JHA (ausführlich § 33). Dies könnte die Schaffung eines modernen Beschwerdemanagements²¹ unter Einbeziehung des Petitionsrechts in der Bezirksverwaltung erleichtern.

¹⁸ Driehaus, VvB, Art. 34 Rn. 1.

¹⁹ Ein Landratsamt als Geschäftsstelle des Kreistages ist nach einem Urteil des BVerwG vom 6. Mai 2020 (8 C 12.19) verpflichtet, die an die einzelnen Kreistagsmitglieder gerichteten Briefe einer Einzelperson an die Kreisräte weiterzuleiten, um ihnen Gelegenheit zur Prüfung zu geben, ob es sich um eine Petition handelte, und gegebenenfalls das Erforderliche veranlassen.

²⁰ Von Münch/Kunig, GG, Art. 17 Rn. 6, zitiert in: Driehaus, VvB, Art. 34 Rn. 2.

²¹ Nach § 3 Abs. 4 VGG in der (Ursprungs-)Fassung vom 17. Mai 1999 (GVBl. S. 171) bzw. nunmehr bezogen auf die sinngemäßen Vorschriften der GGO I.

(16) Die Idee einer Aufgabenzusammenführung der Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden gegenüber dem einen Organ BVV (Parlamentspetitionen) sowie von Anregungen und Kritik gegenüber dem anderen Organ BA (Verwaltungspetitionen) hat im Rahmen der Ausschussbildung (ausführlich § 9) teilweise zur inhaltlichen Erweiterung des Ausschusses (auch durch die Bezeichnung) geführt²². Darüber hinaus ist offenkundig auch allgemein die Überschaubarkeit der Gremien, die Reduzierung der zeitlichen Belastung von BV, mithin die Arbeitsökonomie der ehrenamtlich Tätigen Leitfadens entsprechender Entscheidungen in einigen Bezirken²³. Dies ist in zweierlei Hinsicht problematisch.

(17) Formell-rechtlich spricht bereits bei teleologischer Auslegung der Wortlaut von Satz 1 dagegen, den Namen des Ausschusses im Rahmen der Organisationsbefugnis der BVV ändern zu dürfen. Dieser greift vielmehr wörtlich die Gremienbezeichnung des historischen Gesetzgebers²⁴ auf; die Namensgebung für dieses Organ ist der BVV insoweit - wie beim JHA (ausführlich § 33) - durch diese spezielle Norm dem allgemeinen Recht, Ausschüsse zu bilden und sie nach kommunalpolitischen Schwerpunktsetzungen zu bezeichnen (ausführlich § 9), entzogen. Da Eingaben und Beschwerden im Bezirk in Anlehnung an die landesrechtliche Norm zu behandeln sind, ist auch zu berücksichtigen, dass § 4 Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift einen „für diesen besonderen Zweck“ eingesetzten Ausschuss aus der Mitte des Abgeordnetenhauses vorsieht. Im verfassungs- und diesem (einfachgesetzlichen) landes- und bezirksverwaltungsrechtlichen Zusammenhang wirft eine davon abweichende Organisationsform auf der kommunalen Ebene erhebliche Zweifel an ihrer Zulässigkeit auf, die von der Bezirksaufsicht geteilt werden²⁵. Materiell-rechtlich begründet die herausgehobene Zielsetzung des Petitionswesens die von anderen Ausschüssen der BVV zu unterscheidenden Rechte (ausführlich **Rdnr. 19**) dieses Gremiums. Die Hinzufügung von anderen Aufgaben der BVV, also die Erweiterung des „Geschäftsbereichs“ des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden (z. B. um die Befassung mit geschäftsordnungsrechtlichen Fragen, mit der Rechnungsprüfung oder die kommunalpolitische Begleitung, Gestaltung und Kontrolle des für Bürgerdienste zuständigen Teils der Bezirksverwaltung) beinhaltet einen ständigen Rollenkonflikt. Behandelt dieses Organ eine Eingabe/Beschwerde, können seine Mitglieder auf die besonderen gesetzlichen Möglichkeiten zurückgreifen; ist dagegen eine darüber hinaus zugewiesene Aufgabe Gegenstand einer Sitzung, reduziert sich der Handlungsspielraum auf die den übrigen Ausschüssen zustehenden Rechte. Da die BVV durch die Bezeichnung eines Ausschusses in der Regel das jeweilige Aufgabenspektrum skizziert, vorliegend eine Änderung des Namens jedoch ausscheidet, ist die Erweiterung des Aufgabenfeldes dieses Ausschusses kommunalpolitisch nicht sinnvoll und sollte unterbleiben. Entscheidet sich die BVV bei der Bildung der Ausschüsse dennoch für diese Variante, sollte - schon aus der Sicht der Adressaten - eine klare Trennung der zu behandelnden Angelegenheiten erfolgen²⁶.

²² Vgl. Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Eingaben, Wohnen, Bürgerdienste und Geschäftsordnung in der BVV Pankow.

²³ Vgl. Ausschuss für Eingaben, Beschwerden und Geschäftsordnung in der BVV Friedrichshain-Kreuzberg; Ausschuss für Geschäftsordnung, Eingaben und Beschwerden in der BVV Lichtenberg, Ausschuss für Rechnungsprüfung, Eingaben und Beschwerden in der BVV Marzahn-Hellersdorf (jeweils in der 16. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses).

²⁴ Als ständiger Kontrollausschuss nach § 9 Abs. 1 Buchstabe c) BezVG in der Fassung vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126) bzw. als ständiger Ausschuss nach den Folgevorschriften bis zur grundlegenden Reform der Norm über die Ausschussbildung durch Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289); dieser Ausschuss muss „ohne Ausnahme und mit dieser Bezeichnung gebildet werden“ (Srocke, Anmerkung zu § 9 Abs. 2).

²⁵ Das Gremium wird als „Ausschuss für Eingaben und Beschwerden“ abgehandelt (vgl. Rechtliche Hinweise); bestätigend: *Musil/Kirchner*, Rz 313.

²⁶ Eingaben und Beschwerden sowie die entsprechenden anderen Tagesordnungspunkte sollten nicht in der gleichen Sitzung behandelt werden; diese Struktur erleichtert auch den Umgang bei der Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit (ausführlich § 8).

(18) Die in Buchstabe a) und c) genannten Rechte unterscheiden sich nicht erheblich von denen anderer Ausschüsse (ausführlich § 9), wenn auch die Vornahme von Ortsbesichtigungen an keiner anderer Stelle des Gesetzes aufgeführt ist. In der Praxis sind Ausschusssitzungen vor Ort (z. B. Ausschuss für Bauen, JHA) nicht unüblich. Der Begriff der „Anhörung“ verdeutlicht allerdings, wer in diesem Ausschuss (im Vergleich zu lediglich „hinzugezogenen“ Sachkundigen und Betroffenen) im Mittelpunkt der Verhandlung steht.

(19) Davon abweichend umfassen die Möglichkeiten nach Buchstabe b) erheblich mehr: Die Auskunftspflicht des BA (ausführlich § 11) wird auf alle öffentlichen Stellen des Landes ausgedehnt. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Ausschuss dieses Recht selbst, nicht über den BV-Vorsteher (ausführlich § 7), wahrzunehmen befugt ist; entsprechender Schriftverkehr wird in der Regel über den Vorsitz abgewickelt. Er kann sich der Unterstützung des BV-Büros bedienen. Näheres regelt ggf. die GO.

(20) Die Tätigkeit des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden bietet die Möglichkeit, ein kommunalpolitisch qualifiziertes Beschwerdemanagement zu installieren. Eingaben oder Beschwerden können über den Einzelfall hinaus (qualitativ und quantitativ) auf strukturelle Mängel in der Bezirksverwaltung hinweisen, dafür muss der Ausschuss jedoch den Blick schärfen. Werden Beratungsergebnisse des Ausschusses entsprechend vor- und aufbereitet, mit den Fraktionen rückgekoppelt und mit der Aufgabenstellung der BVV vernetzt, können dem BA im Rahmen der kommunalpolitischen „Richtlinienkompetenz“ (ausführlich § 12) Methoden der „Kundenorientierung“ auch in diesem kritischen Bereich an die Hand gegeben werden²⁷.

(21) Satz 2 unterstreicht den besonderen Charakter, in dem er dem Ausschuss ein Beschlussrecht überträgt, das nicht entzogen werden darf. Alle Eingaben und Beschwerden, die die BVV erreichen, sind dem Ausschuss zur Erörterung und Entscheidung vorzulegen. Eine Steuerung über das BA (oder den BV-Vorsteher) findet nicht statt. Auch die Antwort verfasst der Ausschuss (in der Regel über den Vorsitz) selbstständig. Das Gremium hat insoweit „eine Entgegennahme-, Befassungs- und Bescheidspflicht“²⁸. Wird eine Petition als unbegründet abgewiesen, besteht keine Verpflichtung, zur Begründung auf das Vorbringen im Einzelnen einzugehen²⁹.

²⁷ Zur Qualifizierung der Beratung des Ausschusses könnte z. B. ein Berichterstattungswesen (im Sinne von § 4 Abs. 4 Petitionsgesetz i. V. m. § 22 GO des Abgeordnetenhauses) eingeführt werden.

²⁸ *Mudra*, Anmerkung zu § 17 Abs. 3; *Musil/Kirchner*, Rz 313, billigt dem Ausschuss zwar „keine unmittelbaren Entscheidungsrechte“ zu, zielt jedoch in diesem Zusammenhang nicht auf die abschließende Behandlung einer Petition, sondern auf das ordentliche Verwaltungsverfahren der Behörde in einem Beschwerdefall.

²⁹ Vgl. Beschluss des BVerwG vom 13. November 1990 (7 B 85/90) zur Obliegenheit der Bremischen Bürgerschaft, der sinngemäß zu berücksichtigen ist.

(22) Im Rahmen der allgemeinen Obliegenheiten steht dem Ausschuss ein eigener Beurteilungsspielraum zu, was als Eingabe oder Beschwerde angesehen wird. „Bloße Mitteilungen, Belehrungen, Vorwürfe, Anerkennungen und Gesinnungsäußerungen (...) müssen nicht bearbeitet werden.“³⁰ Entsprechendes ist anzunehmen, wo es nicht mehr um ein Sachanliegen, sondern um eine rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme öffentlicher Stellen geht³¹. Eine Beantwortung, dass eine Kenntnisnahme erfolgte usw., sollte - ggf. über das Büro der BVV - jedoch nicht unterlassen werden. Ein förmlicher Abschluss einer Eingabe/Beschwerde bedarf zwar zwingend keiner Begründung, diese ist aber im Interesse des Adressaten. Der in § 7 Abs. 2 Satz 1 Petitionsgesetz und der Literatur dafür verwendete Begriff „Bescheid“ geht zu weit³². Das Petitionsrecht „gewährleistet (vielmehr) einen schriftlichen Zugang (...) gerade außerhalb der üblichen Zugangswege“ und stellt sicher, „dass der Staat individuelle sowie allgemeine Anliegen auch außerhalb formaler Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren zur Kenntnis nehmen muss“³³. Die Legaldefinition des Verwaltungsaktes (vgl. § 35 VwVfG) ist bei der Tätigkeit des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden nicht erfüllt.

(23) Der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden hat auf den ersten Blick (im Gegensatz zum Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses, der auch tätig werden kann, wenn ihm auf andere Weise Umstände bekannt werden, die eine Behandlung erfordern) kein „Selbstbefassungsrecht“³⁴; ihm steht Art. 46 Satz 2 VvB nicht zur Seite. Der Wortlaut von § 17 Abs. 3 Satz 2 lässt eine andere Auslegung nicht zu (zuständig für solche Angelegenheiten wäre vielmehr der jeweilige Ressortausschuss der BVV). Auf der anderen Seite haben alle Ausschüsse der BVV, also auch das für die Behandlung von Eingaben und Beschwerden gebildete Organ, ein allgemeines Beratungsrecht, sich (kommunalpolitischen) Angelegenheiten ohne besonderen Auftrag zuzuwenden, und sogar ein Antragsrecht an die BVV, indem Ergebnisse der Ausschussberatung der BVV (zur Kenntnis oder als Beschlussvorschlag) zugeleitet werden (ausführlich § 9). Die Normen entfalten insoweit einen gewissen Spannungsbogen, da die allgemeinen Verfahrensregelungen über die Ausschüsse hier für dieses eine Organ konkretisiert werden. Von einer diesbezüglichen Beschränkung kann jedoch nicht ausgegangen werden. Obwohl eine Verweisung auf § 9 Abs. 3 Satz 3 der Klarstellung diene, bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber allein dem Ausschuss für Eingaben und Beschwerden ein allgemeines Befassungsrecht nicht zugestehen wollte. Diese Auslegung stützt sich u. a. auf den eindeutigen Willen des historischen Gesetzgebers, diesem Organ als ständigem Ausschuss der BVV ein solches Recht einzuräumen³⁵.

³⁰ Siehe Fn²⁸.

³¹ Vgl. sinngemäß Beschluss des OVG Münster vom 25. März 2015 (15 E 94/15); auch § 34 GGO I.

³² Siehe Fn²⁸.

³³ Driehaus, VvB, Art. 34 Rn. 2.

³⁴ Pfennig/Neumann, VvB, Art. 46 Rn 2, zitiert in: Korbmacher in Driehaus, VvB, Art. 46 Rn. 3.

³⁵ Vgl. § 9 Abs. 7 Satz 3 BezVG in der Fassung von Artikel I des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056) und nach den Folgevorschriften.

(24) Dem Gremium steht ein (pflichtgemäßes) Ermessen zu, was jedoch nicht etwa eine rechtsfehlerfreie Verwaltungsentscheidung ersetzt. Die Entscheidungsalternativen richten sich vielmehr nach den landesrechtlichen Vorschriften und werden in der GO³⁶ konkretisiert. Ein Anspruch des Petenten auf eine Behandlung seiner Petition in einer bestimmten Art und Weise (z. B. Veröffentlichung auf einer vom Ausschuss eingerichteten Internet-Plattform) besteht nicht³⁷.

***Absatz 4:** Der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden befindet auch über Petitionen, die ihm der Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses zuweist, weil sie in den Zuständigkeitsbereich der Bezirksverwaltung fallen. Eingaben und Beschwerden, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bezirksverwaltung fallen, kann der Ausschuss an den Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses abgeben.*

(25) Die Vorschrift nimmt Bezug auf die Strukturen des zweistufigen Verwaltungsaufbaus und eröffnet eine Zuständigkeit für Eingaben und Beschwerden, die (zunächst) an den Petitionsausschuss gerichtet wurden. In einem solchen Fall entscheidet der Ausschuss ebenfalls abschließend; im Sinne eines kooperativen Zusammenwirkens sollte dem Gremium des Abgeordnetenhauses eine Mitteilung über die Behandlung dieser bezirklichen Angelegenheit erteilt werden.

(26) Andererseits steht es im Ermessen des Ausschusses, eine Petition auf Grund der Zuständigkeit einer Behörde der Hauptverwaltung an den Petitionsausschuss abzugeben; um keine Auseinandersetzung über Zuständigkeitsfragen zu führen, die nicht im Interesse des Beschwerdeführers wäre, ist eine vorherige Absprache mit dem Petenten sowie mit der Verwaltung des Abgeordnetenhauses zu empfehlen.

³⁶ Vgl. z. B. § 21 Abs. 4 GO-BVV Charlottenburg-Wilmersdorf (in der 16. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses):

„Die Entscheidungen können lauten:

- a Die Eingabe oder Beschwerde wird dem Bezirksamt zur Kenntnisnahme, zur Berücksichtigung, zur Erwägung, als Material oder mit einer Empfehlung, bestimmte, näher bezeichnete Maßnahmen zu veranlassen, überwiesen.
- b Dem Petenten wird anheim gegeben, zunächst den Rechtsweg auszuschöpfen.
- c Die Eingabe oder Beschwerde wird für erledigt erklärt.
- d Die Eingabe oder Beschwerde wird, ohne auf die Sache einzugehen, zurückgewiesen oder an eine andere Stelle weitergegeben.
- e Die Eingabe oder Beschwerde wird nach Beratung im Ausschuss für ungeeignet zur weiteren Beratung erklärt“.

³⁷ Vgl. Urteil des BVerwG vom 15. März 2017 (6 C 16/16).