

§ 44  
Einwohnerantrag

**Absatz 1:** *In allen Angelegenheiten, zu denen die Bezirksverordnetenversammlung nach den §§ 12 und 13 Beschlüsse fassen kann, haben die Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, das Recht, Empfehlungen an die Bezirksverordnetenversammlung zu richten (Einwohnerantrag).*

**(1)** Die Vorschrift ist im Zusammenhang des 6. und 7. Abschnitts zu sehen: Isoliert würde sie das Recht von natürlichen und juristischen Personen, unabhängig von Sachgegenstand, Zuständigkeit, Wohn- bzw. Geschäftssitz, Alter usw., sich mit einem Anliegen an die BVV zu wenden, rechtswidrig beschneiden. Die sonstige (nicht formalisierte) politische Beteiligung an den Belangen des Bezirks bleibt im Übrigen unberührt.

**(2)** Ein Einwohnerantrag darf lediglich eine Angelegenheit zum Gegenstand haben, die dem Entscheidungs- (ausführlich § 12) bzw. dem Recht der BVV unterliegt, ein Ersuchen oder eine Empfehlung an das BA (ausführlich § 13) zu richten. Der übrige Wirkungskreis der BVV bleibt ausgeschlossen. Dies betrifft alle Verfahrensfragen sowie insbesondere vorzunehmende Wahlen und Abberufungen sowie sonstige Personalien (ausführlich § 16). Eine Initiative z. B. anlässlich der Wahl zum BA wäre unzulässig; dieses Recht der Einwohnerschaft umfasst ausschließlich Sachangelegenheiten.

**(3)** Nach dem Wortlaut der Vorschrift haben ausschließlich Einwohnerinnen und Einwohner des Bezirks das Recht, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Auf die Problematik des Begriffs ist im Zusammenhang mit einem bezirklichen Anknüpfungspunkt hinzuweisen (ausführlich § 40). Die Altersbegrenzung knüpft an landeswahlrechtlichen Vorschriften an, Jugendlichen mit Vollendung des 16. Lebensjahres das kommunale Wahlrecht einzuräumen<sup>1</sup>.

**(4)** Der hier verwendete Begriff „Empfehlung“ ist im Hinblick auf die Legaldefinition des § 13 Abs. 3 irreführend; es handelt sich vielmehr um das Antragsrecht von Personen, die nicht Mitglieder der BVV sind, und umfasst den gesamten Kanon der §§ 12 und 13. Es „soll eine Befassungspflicht der Bezirksverordnetenversammlung mit einer von der Einwohnerschaft angeregten Angelegenheit herbeiführen“<sup>2</sup>. Im Einwohnerantrag kann dem Beschlussrecht der BVV der Sache nach eine Alternative entgegen gesetzt werden, der BVV wird eine positive oder negative Willensäußerung zur Annahme empfohlen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Artikel I des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 27. September 2005 (GVBl. S. 494) und Artikel I des Neunten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 11. Oktober 2005 (GVBl. S. 534).

<sup>2</sup> Vgl. Begründung zu den §§ 40ff des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

***Absatz 2:** Der Antrag ist unter Bezeichnung von drei Vertrauenspersonen schriftlich bei der Bezirksverordnetenversammlung einzureichen und zu begründen. Erklärungen der Vertrauenspersonen sind nur verbindlich, wenn sie von mindestens zwei Vertrauenspersonen abgegeben werden. Das Bezirksamt prüft im Auftrag der Bezirksverordnetenversammlung unverzüglich die Einhaltung der formalen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Zur Behebung festgestellter Zulässigkeitsmängel ist von der Vorsteherin oder dem Vorsteher eine angemessene Frist zu setzen, wenn dies ohne eine Änderung des Gegenstandes des Antrags möglich ist. Soweit die Zahl der eingereichten Unterschriften das Quorum nach Absatz 3 erreicht, jedoch die gültigen Unterschriften das Quorum nach Absatz 3 unterschreiten, hat die Vorsteherin oder der Vorsteher den Vertrauenspersonen einmalig eine Frist von 21 Tagen zur Erfüllung dieser Voraussetzung einzuräumen. Nach Abschluss der Prüfung ist das Ergebnis der Bezirksverordnetenversammlung vorzulegen. Die Vorsteherin oder der Vorsteher stellt die Zulässigkeit des Antrags fest oder weist ihn zurück. Bis zu dieser Entscheidung kann der Antrag zurück genommen werden.*

**(5)** Anders als beim Bürgerbegehren (ausführlich § 45) ist eine Anzeige bzw. die Abgabe einer Absichtserklärung der Vertrauenspersonen, einen Einwohnerantrag einzureichen, nicht vorgesehen. Es wäre nicht zu beanstanden, wenn ein Einwohnerantrag sogleich mit der erforderlichen Unterschriftenunterstützung bei der BVV eingereicht wird. Im Hinblick auf mitunter komplizierte Rechtsfragen<sup>3</sup> sollte jedoch vorab entsprechende Beratung gesucht werden.

**(6)** Zur Prüfung der Voraussetzungen ist nach Satz 1 ein schriftlicher (Einwohner)Antrag erforderlich, der an keine formellen Voraussetzungen geknüpft ist (ausführlich § 45). Für die Sammlung der Unterschriften gilt etwas anderes (ausführlich **Rdnr. 18**).

**(7)** Diese (formlose) Initiative auf Beschlussfassung in der BVV muss nach Satz 2 ohne Ausnahme von drei Vertrauenspersonen eingereicht werden; sie setzt deren Kontaktangaben (Name, Vorname, Anschrift usw.) voraus. Eine umfangreiche Legaldefinition der persönlichen Voraussetzungen dieser Vertrauenspersonen besteht nicht; sofern die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt sind, dürfte ein solcher Einwohnerantrag nicht zurückgewiesen werden. Es ist zumindest eine (natürliche) Person<sup>4</sup> als solche zu definieren. Unzulässig wäre die Bezeichnung einer juristischen Person (Verein, Stiftung, juristische Person des öffentlichen Rechts<sup>5</sup>) als Kontakt. Sie hat/haben die Aufgabe, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Antrags (gegenüber den Organen des Bezirks) zu vertreten. Der Wortlaut schreibt nicht vor, dass sie zu den antragsberechtigten Personen zählen müssen, vielmehr wird zwischen Antragstellerin oder Antragsteller und Vertrauensperson unterschieden (ausführlich **Rdnr. 26**). Im Hinblick auf die erforderlichen Vertretungsobliegenheiten muss die Vertrauensperson jeweils voll geschäftsfähig (§ 106 BGB) sein. Die Vorschriften über Ausschüsse (§§ 88ff VwVfG) sind sinngemäß anzuwenden. Im Streitverfahren sind sie Streitgenossen (§ 64 VwGO i. V. m. §§ 59ff ZPO).

<sup>3</sup> Hinzuweisen ist auf die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bezirks- und Hauptverwaltung, die sich gerade in Ordnungsangelegenheiten nicht immer auf den ersten Blick erschließt, zwischen den Abteilungen des BA und die Identifizierung eines maßgeblichen Entscheidungsrechts der BVV. Praxiserfahrungen zeigen, dass entsprechende Texte von Fraktionen vor der formellen Einbringung (im Ältestenrat) zur Herstellung der erforderlichen Klarheit modifiziert werden müssen; nicht anders verhält es sich grundsätzlich bei einem Antrag aus der Mitte der Einwohnerschaft.

<sup>4</sup> Der Begriff der natürlichen Person ergibt sich aus §§ 1, 2 BGB; es ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen dieses Personenkreises an §§ 6, 16 AbstG anknüpfen.

<sup>5</sup> Gilt auch für Unternehmen als Personengesellschaften, gegen die Benennung eines Rechtsanwalts/einer Rechtsanwältin als Verfahrensvertretung bestehen keine Bedenken.

**(8)** An das Erfordernis einer Begründung darf kein zu hoher Maßstab angelegt werden. Wenn auch für die Erfüllung dieser Voraussetzung ein (einzig) Satz ausreicht, ist - zumindest bei Materien, die sich der Einwohnerschaft (und der BVV) nicht ohne Weiteres erschließen, - den Autorinnen oder Autoren in jedem Fall eine ausführliche Begründung anzuraten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Begründung als Ausleuchtung des Hintergrunds der Materie Teil der Unterschriftenliste ist und insoweit der Werbung um die Abgabe einer Unterschrift dient.

**(9)** Satz 2 stellt zudem klar, dass im Antrags- und Abstimmungsprozess über Art und Inhalt des Einwohnerantrags zwischen den Vertrauenspersonen und der BVV bzw. der Verwaltungsbehörde die Verbindlichkeit der einzelnen Verfahrensschritte zu gewährleisten ist. Sie wird durch das Erfordernis einer jeweiligen Mehrheit der (von zwei der drei) Vertrauenspersonen erreicht.

**(10)** Obwohl der Einwohnerantrag an die BVV zu richten ist, steht nach Satz 3 die Prüfung der Verwaltungsbehörde zu und wird ihr gleichzeitig zur Pflicht übertragen. Die BVV, also BV-Vorst. oder das Büro der BVV in ihrem oder seinem Namen (ausführlich § 7), hat den Vorgang als Auftrag zur Prüfung weiterzuleiten, weil das BA über erforderliche professionelle Ressourcen verfügt (z. B. Zugriff auf die Einwohnerdatei, Rechtsamt). Die Beauftragung des Kollegialorgans bzw. des zuständigen Mitglieds des BA ohne Beschluss der BVV ist an sich systemwidrig, ergibt sich jedoch unmittelbar aus der Norm. Im Rahmen des Auftrags wäre im Übrigen eine Vorprüfung durch d. BV-Vorst. zulässig, die sich zur Zulässigkeit des Einwohnerantrags äußert. Um den Verfahrensablauf im Bezirk einheitlich und transparent zu gestalten, sollte zwischen der BVV und dem BA zumindest eine Verständigung über das *procedere* erzielt werden<sup>6</sup>. Schriftform ist anzuraten. Die Prüfung hat ohne schuldhaftes Zögern zu erfolgen, entsprechende Personalressourcen sind daher vorzuhalten<sup>7</sup>. Dies ist schon im Hinblick auf die engen gesetzlichen Fristen (ausführlich **Rdnr. 24**) unumgänglich.

**(11)** Formale Zulässigkeitsvoraussetzungen ergeben sich aus Absatz 1. Diese umfassen insbesondere die Begrenzung auf Materien, die einem Sachbeschlussrecht der BVV unterliegen. Darüber hinaus müssten Regelungen der BVV selbst, die die textliche Abfassung eines Antrags betreffen, sinngemäß beachtet werden.

**(12)** Eingeschränkt wird der Prüfungsumfang durch Satz 4. Danach ist wiederum d. BV-Vorst. das weitere Verfahren übertragen. Die Anwendung der Norm setzt insoweit voraus, dass das BA das Ergebnis der Prüfung nach Satz 3 mitteilt. **Kern dieser Information ist insbesondere die Zahl der (gültigen) Unterstützungsunterschriften, was jedoch kein Verfahrensende darstellt. Weitere Unterschriften dürften nachgereicht werden (ausführlich Rdnr. 14).** Dabei ist im Regelfall von der Schrift- bzw. der elektronischen Form auszugehen, um einen ordnungsgemäßen Ablauf zu dokumentieren. Die Dauer der Prüfung in der Verwaltungsbehörde ist nicht beschränkt; nach Sinn und Zweck der Regelung ist vom Erfordernis der Unverzüglichkeit auszugehen. Der Zeitraum umfasst insoweit etwa zwei bis drei Wochen. Nur wenn es um komplizierte Rechtsfragen ginge, wäre dieser Regelfall als durchbrochen anzusehen.

<sup>6</sup> Das Verhältnis zwischen BVV und BA ist - geprägt durch die beteiligten Personen - unterschiedlich, dem kann durchaus Rechnung getragen werden ('Bezirkskultur').

<sup>7</sup> Im Rahmen der Anhörung im Ausschuss für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik wurden von BzBm Band (Tempelhof-Schöneberg, SPD) und BzBm'in Wanjura (Reinickendorf, CDU) insbesondere Kostenargumente gegen die Einführung direktdemokratischer Elemente vorgetragen (vgl. Wortprotokoll der 44. Sitzung am 10. März 2005), die vom RdB später grundsätzlich aufgegriffen (Erhöhung der Globalsumme!), im Gesetzgebungsverfahren allerdings nicht vertieft beachtet wurden; es existiert jedoch ein begleitender Beschluss des Hauptausschusses: „Die Kosten, die der Bezirksverwaltung durch die Durchführung von Bürgerentscheiden entstehen, werden im Rahmen der Globalsumme entsprechend Art. 85 Abs. 2 Verfassung von Berlin zugewiesen und ggf. im Rahmen der Basiskorrektur ausgeglichen. Die Bezirke sind angehalten, alle kostenminimierenden Faktoren zu realisieren.“ (Protokoll der 92. Sitzung vom 15. Juni 2005, TOP 4, Drucksache 2941E).

**(13)** Zulässigkeitsmängel erstrecken sich insbesondere auf den Wortlaut. So dürfte die Formulierung eines Einwohnerantrags unter Beachtung von Satz 2 korrigiert werden, soweit das Ziel der Initiative erhalten bliebe. Diese Behebung umfasst insoweit insbesondere Unzulänglichkeiten wie etwa die Vervollständigung eines Satzes, offensichtliche Rechtschreibfehler, die Verwendung von sinnentstellenden Fehlbegriffen, jedoch im Hinblick auf Rechtsfolgen, die sich an verschiedene Zuständigkeiten der Verwaltungen knüpfen, auch die sprachliche Umwandlung eines Ersuchens in eine Empfehlung (oder umgekehrt). Der anzulegende Maßstab des Grads der Präzision hat den Grundsatz der Angemessenheit zu berücksichtigen. Er darf nicht höher angesetzt werden als an Beschlussvorlagen der BVV selbst<sup>8</sup>. Nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist d. BV-Vorst. gehalten, formelle Mängel eines Einwohnerantrages regelmäßig durch entsprechende rechtliche Hinweise ausräumen zu helfen und dafür eine angemessene Frist zu setzen. Dabei ist von mindestens zwei Wochen auszugehen.

**(14)** Das Quorum der einzureichenden Unterstützungsunterschriften nach Absatz 3 darf grundsätzlich nicht unterschritten werden. Satz 5 ermöglicht d. BV-Vorst. jedoch einen Zwischenschritt. **Sind zumindest 1000 Unterstützungsunterschriften eingereicht, jedoch weniger als diese Zahl gültig, darf die Sammlung (weiterer Unterstützungsunterschriften) zur Erfüllung des Quorums einmalig um 21 Tage verlängert werden. Nach Sinn und Zweck der Norm sind dabei alle eingereichten Unterschriften bis zu diesem Zeitpunkt zu berücksichtigen.** Dies dient der Erleichterung des Verfahrens für die Vertrauenspersonen und ist darüber hinaus im Sinne der prozessorientierten Entlastung der Verwaltung<sup>9</sup>. **Es kommt nicht darauf an, „wann die Unterschriften geleistet worden sind, die im Zuge der Nachfrist (...) eingereicht werden. Es sind (vielmehr) alle fristgerecht nachgereichten Unterschriften zu prüfen und bei Gültigkeit zu berücksichtigen.“**<sup>10</sup>

**(15)** Das Gesamtergebnis der Prüfung nach Satz 3 bis 5 ist der BVV nach Satz 6 zur Kenntnis zu geben. Dafür ist regelmäßig dann die Schriftform zu wählen, wenn ein Zulässigkeitsmangel vorlag und ausgeräumt wurde. Dies sichert, dass Missverständnisse (auch gegenüber den Antragstellerinnen oder Antragsteller) vermieden werden. Die Vorlage des Prüfungsergebnisses nach Satz 3, die Feststellung über die Zulässigkeit des Einwohnerantrages nach den Sätzen 4 und 5 und die Vorlage zur Beschlussfassung an die BVV nach Absatz 5 können verbunden werden.

**(16)** Die Zurückweisung eines Einwohnerantrages durch d. die BVV vertretenen BV-Vorst. stellt einen Eingriff in die Rechte einer (natürlichen) Person dar (ausführlich § 7). Die Feststellung über die Unzulässigkeit eines Einwohnerantrags sollte den Vertrauenspersonen ohne Ausnahme schriftlich zur Kenntnis gegeben werden. **Sie erfüllt die Legaldefinition eines Verwaltungsaktes nach § 35 VwVfG**<sup>11</sup>. Eine hinreichende Begründung entspricht dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung ist eröffnet, obwohl der Gesetzgeber - anders als beim Bürgerbegehren (ausführlich § 45) - keine entsprechende Norm verabschiedet hat<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Im (kollegialen) Verhältnis zwischen BVV und BA tritt mitunter das Phänomen auf, dass die Verwaltungsbehörde Beschlüsse der (ehrenamtlich tätigen) kommunalen Vertretung im Rahmen der Umsetzung und Mitteilung (ausführlich § 13) 'sinnvoll' interpretiert.

<sup>9</sup> Vgl. Begründung des Änderungsantrags der Fraktionen der SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 9. September 2020 (Protokoll der 61. Sitzung vom 14. September 2020).

<sup>10</sup> **Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (I A 12-212405) vom 3. April 2024 an das BA Steglitz-Zehlendorf, nachrichtlich u. a. an alle Bezirkswahlämter.**

<sup>11</sup> **Rechtliche Hinweise.**

<sup>12</sup> Vgl. § 43 VwGO (Feststellungsklage); dies wird im Übrigen auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf vom 24. Februar 2005 (15/3708) ausgeführt: „Gegen die Zurückweisung eines Einwohnerantrages (...) ist der Rechtsweg eröffnet.“

(17) Satz 8 eröffnet den Vertrauenspersonen das Recht, den Einwohnerantrag bis zur Entscheidung d. BV-Vorst. nach Satz 7 zurückzunehmen, impliziert jedoch, dass eine Rücknahme nach diesem Zeitpunkt unzulässig sei. Diese Norm ist lebensfremd und entspricht im Übrigen nicht dem üblichen (teilweise in der GO-BVV geregelten) Verfahren über Initiativen aus der Mitte der BVV. Danach ist regelmäßig zulässig, auf einen Antrag bis zum Zeitpunkt der abschließenden Befassung zu verzichten (Rücknahme vor der Abstimmung, also bereits im Zeitpunkt des behandelten Tagesordnungspunkts). Anderes dürfte nicht für einen Einwohnerantrag gelten.

*Absatz 3: Der Einwohnerantrag ist zulässig, wenn er von mindestens eintausend Einwohnerinnen und Einwohnern des Bezirks im Sinne von Absatz 1 unterschrieben ist.*

(18) Unabhängig von der Zahl der bezirklichen Einwohnerschaft wird das erforderliche Quorum, mithin die Gesamtzahl der Antragstellerinnen und Antragsteller, einheitlich festgelegt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein Einwohnerantrag auf dem Erörterungs- und Klärungsbedarf der Einwohnerschaft (lediglich) eines bestimmten Stadtteils oder Sozialraumes<sup>13</sup> basiert. Dem wird insoweit Rechnung getragen.

*Absatz 4: Neben der eigenhändigen Unterschrift müssen folgende Daten der unterzeichnenden Person handschriftlich angegeben sein:*

1. *Familiennamen,*
2. *Vorname,*
3. *Geburtsdatum,*
4. *Anschrift der alleinigen Wohnung oder Hauptwohnung,*
5. *Tag der Unterschriftsleistung.*

*Fehlt die handschriftliche Angabe des Geburtsdatums oder ist diese unvollständig, fehlerhaft oder unleserlich, so gilt die Unterschrift als ungültig. Die Unterschrift gilt zudem als ungültig, wenn sich die Person anhand der Eintragungen nicht zweifelsfrei erkennen lässt oder sich nicht zweifelsfrei feststellen lässt, ob die unterzeichnende Person am Tag der Unterschriftsleistung teilnahmeberechtigt war. Enthalten die Eintragungen Zusätze oder Vorbehalte, sind sie nicht handschriftlich erfolgt oder wurden sie mit Telefax oder elektronisch übermittelt, so gilt die Unterschrift ebenfalls als ungültig.*

(19) Der Gesetzgeber hat besonderes Augenmerk auf die inhaltliche Gestaltung der Unterschriftensammlung gelegt und eine formal identische Grundlage zu einer Volksinitiative bzw. zu einem Volksbegehren<sup>14</sup> hergestellt (ausführlich § 45).

<sup>13</sup> Im Rahmen der Anhörung im Ausschuss für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik wurde von BzStR' in Schmiedhofer (Charlottenburg-Wilmersdorf, Bündnis 90/Die Grünen) zum Bürgerbegehren u. a. ausgeführt: „Das Quorum ist ein Problem bei der jetzigen Höhe. Berliner Bezirke haben im Schnitt mit 300 000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Größe von großen Großstädten. (...) Sehr viele Anliegen sind einfach ortsgebunden. (...) Ich fände es ideal, wenn es möglich wäre, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach Sozialräumen durchzuführen, alternativ nach Ortsteilen.“ (vgl. Wortprotokoll der 44. Sitzung am 10. März 2005, TOP 2); diese Prämisse könnte vor allem auf einen Einwohnerantrag übertragen werden.

<sup>14</sup> Vgl. §§ 5 Abs. 2 und 3, 15 Abs. 2 und 3, 22 Abs. 4 und 5 AbstG.

***Absatz 5:** Eine unterstützungswillige Person, die nicht schreiben kann, erklärt ihre Unterstützung zur Niederschrift im Bezirksamt.*

**(19a)** Durch diese Regelungen wird Personen, die nicht schreiben können, die Möglichkeit an der Unterstützung eines Einwohnerantrags gegeben. Es wird ein Gleichklang mit den Verfahrensregelungen von § 5 Absatz 5 AbstG erzielt<sup>15</sup>.

***Absatz 6:** Zum Nachweis des Stimmrechts müssen Personen, die nicht in einem Melderegister der Bundesrepublik Deutschland verzeichnet sind oder nicht seit drei Monaten vor dem Tag der Unterzeichnung im Bezirk gemeldet sind, die Unterzeichnung im Bezirksamt vornehmen und durch Versicherung an Eides statt glaubhaft machen, dass sie sich in den letzten drei Monaten überwiegend im Bezirk aufgehalten haben.*

**(19b)** Durch diese Regelungen wird nicht im Melderegister verzeichneten Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bezirk haben - dies betrifft insbesondere Obdachlose -, die Möglichkeit an der Unterstützung eines Einwohnerantrags gegeben. Es wird ein Gleichklang mit den Verfahrensregelungen von § 5 Absatz 5 AbstG erzielt<sup>16</sup>.

***Absatz 7:** Über einen zulässigen Einwohnerantrag entscheidet die Bezirksverordnetenversammlung unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Die Vertrauenspersonen der Antragsteller haben das Recht auf Anhörung in der Bezirksverordnetenversammlung und in ihren Ausschüssen.*

**(20)** Die Regelung, die BVV zu einem bestimmten Handeln in einem bestimmten Zeitraum zu bringen, ist eine objektive Rechtsverpflichtung. Sie richtet sich an das Organ, ist nicht geeignet, jedes einzelne Mitglied zu Tun oder Unterlassen zu zwingen, und muss insoweit als bezirkspolitische Zielsetzung im Verhältnis zu solchen Initiativen der Einwohnerschaft verstanden werden. Entsprechendes wird auch im Kommunalrecht anderer Länder<sup>17</sup> formuliert.

**(21)** Voraussetzung für die Abstimmung über einen Einwohnerantrag in der BVV ist die abgeschlossene positive Prüfung der Zulässigkeit (ausführlich **Rdnr. 15**), ein unzulässiger Einwohnerantrag steht dagegen nicht auf einer Tagesordnung der BVV. Sie ist Ausdruck einer materiellen „Befassungspflicht“<sup>18</sup>. Abgesehen vom Anhörungsrecht (ausführlich **Rdnr. 26**) ist eine Aussprache dagegen nicht zwingend.

<sup>15</sup> Vgl. Einzelbegründung im Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über das Gesetz zur Anpassung des Abstimmungsrechts vom 26. Mai 2020 (18/2723).

<sup>16</sup> Vgl. Einzelbegründung im Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über das Gesetz zur Anpassung des Abstimmungsrechts vom 26. Mai 2020 (18/2723).

<sup>17</sup> Vgl. beispielhaft: § 19 Abs. 7 Gemeindeordnung Brandenburg („... ist unverzüglich zu beraten und zu entscheiden, spätestens innerhalb von drei Monaten nach seinem Eingang“); § 20b Abs. 3 Gemeindeordnung Baden-Württemberg („... innerhalb von drei Monaten nach seinem Eingang die Angelegenheit zu behandeln“); § 25 Abs. 7 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen („... unverzüglich darüber zu beraten und zu entscheiden, spätestens innerhalb von vier Monaten nach seinem Eingang“); § 17 Abs. 6 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz („... innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Eingang zu beraten und darüber zu entscheiden“); § 16f Abs. 5 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein („... unverzüglich zu beraten und zu entscheiden“).

<sup>18</sup> Vgl. Begründung zu den §§ 40ff des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“, in dieser Hinsicht wurde sie zwar nicht Gegenstand der offiziellen Begründung der gesetzlichen Initiative. Nach Sinn und Zweck der Gesamtnorm ist jedoch davon auszugehen, dass zur Erfüllung der Norm allein die Aufnahme eines Einwohnerantrags in die Tagesordnung der BVV (um in der Sitzung dann z. B. den Übergang zur oder eine Änderung der Tagesordnung zu beschließen) nicht hinreicht.

**(22)** Mit Aufnahme eines Einwohnerantrags in die Tagesordnung beginnt das übliche Verfahren zur Behandlung eines Antrags (aus der Mitte der BVV); die von der BVV dafür geschaffenen Regelungen und getroffenen Verabredungen gelten sinngemäß. Die Kompetenz der BVV wird durch einen Einwohnerantrag nicht reduziert. Mithin dürfte das Verfahren auch mit einer Ablehnung oder einer Zustimmung zu einem geänderten Text<sup>19</sup> enden.

**(23)** Da der Einwohnerantrag ein wichtiges Element der Beteiligung an der politischen Gestaltung der Kommune darstellt, wurde in Satz 1 ein zügiges Verfahren normiert. Der Gesetzgeber bewertete das Interesse der Einwohnerschaft an einem raschen Ergebnis ihrer jeweiligen Bemühungen hoch und setzte es in die Vorgabe eines knappen Zeitraums um, der mitunter nicht einzuhalten ist. Eine Entscheidung der BVV wird zwar in der Regel unverzüglich herbeigeführt, so auch vorliegend. Schuldhaftes Zögern könnte jedoch äußerst selten erfolgreich geltend gemacht werden. Teil der Beschlusskompetenz der BVV sind auch (sich der rechtlichen Bewertung eher entziehende) kommunalpolitische Opportunitätsgesichtspunkte (aktuelle interfraktionelle `Stimmung`, Mehrheitsverhältnis unter Berücksichtigung abwesender Mitglieder usw.), eine Vorlage auf die Tagesordnung zu nehmen und zu behandeln oder ggf. zu vertagen. Der Wortlaut von Satz 1 schränkt die Zeitspanne bis zu einer Abstimmung über einen Einwohnerantrag jedoch deutlich ein, in dem der Gesetzgeber die formelle Rechtmäßigkeit des Handelns in diesem Fall auf höchstens zwei Monate begrenzt. Eine spätere Entscheidung über einen zulässigen Einwohnerantrag wird bei strenger Auslegung nicht als unverzüglich angesehen. Rechtsfolgen eines schuldhaften Zögerns sind jedoch nicht vorgesehen, die Vorschrift ist daher eher als programmatische Aufforderung an die BVV anzusehen, die Behandlung eines (kontroversen auslösenden) Einwohnerantrages nicht `auf die lange Bank zu schieben`. In Auslegung dieses Sinngehalts ist auch die Auffassung vertretbar, die Zweimonatsfrist dürfe im Einzelfall überschritten werden, soweit gleichwohl unverzügliches Handeln erkennbar bliebe. Es müsste mithin ein zumindest wichtiger Grund für diese Fristüberschreitung<sup>20</sup> vorliegen. Zu raten ist, ihn im Hinblick auf ein ggf. bestehendes kommunalpolitisches Spannungsverhältnis<sup>21</sup> der Öffentlichkeit nicht vorzuenthalten.

**(24)** Der letzte Satzteil könnte so ausgelegt werden, dass die Zweimonatsfrist bereits mit dem Zeitpunkt des Eingangs eines ungeprüften Einwohnerantrags beginnt. Mithin wäre die ggf. erforderliche Zeit einer Beratung über die fehlerfreie Formulierung einer Beschlussvorlage bzw. der sonstigen formellen Zulässigkeitsprüfung im BA von dieser Frist eingeschlossen. Diese Auslegung entspräche jedoch nicht den Grundsätzen eines Verwaltungsverfahrens<sup>22</sup>. Danach gilt der Eingang eines für eine Leistung erforderlichen Antrags bei einer Behörde zwar regelmäßig als Frist wahrer Umstand. Ist jedoch wie im vorliegenden Fall ein solcher Zeitraum dem `Leistungserbringer` für sein Handeln auferlegt, kann die Befassungspflicht der BVV erst mit dem Zeitpunkt der abschließenden Prüfung der Zulässigkeit des Einwohnerantrags einsetzen.

<sup>19</sup> Nach Sinn und Zweck der Gesamtnorm sollte die BVV einen Änderungsantrag der Vertrauenspersonen nicht zurückweisen, obwohl ihnen mit der Benennung durch die Antragsteller formell-rechtlich ein Antragsrecht in der BVV nicht an die Seite gestellt wird.

<sup>20</sup> Ein solcher wichtiger Grund liegt vor, wenn die Fristüberschreitung im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen erfolgt. Objektive Umstände wie sitzungsfreie Zeiten (z. B. in den Schulsummerferien), Erkrankung einer Vertrauensperson, die den Einwohnerantrag in der BVV vertreten soll, rechtfertigen ein Zögern gleichfalls.

<sup>21</sup> Z. B. auf Grund des verwaltungsgerichtlichen Überprüfungsanspruchs der Vertrauenspersonen.

<sup>22</sup> Vgl. § 26 Abs. 2 VwVfG, §§ 60ff SGB I.

**(25)** Beschleunigung oder Verzögerung liegen insoweit (zunächst) in der Hand der Antragstellerinnen und Antragsteller, in dem - ggf. nach Beratung durch das BA und/oder die BVV - zeitnah für die Erfüllung aller Voraussetzungen zur Feststellung der Zulässigkeitsklärung durch d. BV-Vorst. gesorgt wird. Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken und insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Die Gesamtheit der (zumindest tausend) Antragsteller, vertreten durch die Vertrauenspersonen, hat zwar einen Anspruch auf eine zeiträumlich definierte Entscheidung, d. h. auf eine „Leistung“<sup>23</sup>. Die ‚Leistungserbringung‘ ist jedoch auch und zunächst insbesondere von der Einhaltung der gesetzlichen Zulässigkeitskriterien eines Einwohnerantrages abhängig. Darauf zielen Sinn und Zweck dieser Norm. Die genannte Frist von zwei Monaten kann daher erst einsetzen, wenn ein ‚vollständiger‘ Antrag vorliegt. Wenn die BVV jedoch nach Ablauf des Zeitrahmens dann nicht entscheidet, handelt sie nicht unverzüglich und insoweit formell rechtswidrig.

**(26)** Vor einer Beschlussfassung in der BVV über einen zulässigen Einwohnerantrag ist nach Satz 2 eine mündliche Beteiligung (Anhörung) der Vertrauenspersonen dann zwingend vorgesehen, wenn dafür Bedarf signalisiert wird. Die Regelung ist insoweit eine spezielle Norm zum Rederecht von Personen, die nicht Mitglieder der BVV sind (ausführlich § 8). Eine Anhörung aller Antragstellerinnen und Antragsteller ist dagegen nicht (ohne Weiteres) zulässig<sup>24</sup>. Das Rederecht der Vertrauenspersonen darf nicht übertragen werden. Es ist vielmehr Teil der rechtsgeschäftlichen Vertretung der durch jeweilige Unterschrift dokumentierten Antragstellung. Es ergibt sich im Übrigen aus dem Regelungsgedanken sowie den Normen über die Abgabe von Willenserklärungen usw. durch die Vertrauenspersonen (ausführlich **Rdnr. 7, 9**). Die BVV, d. h. d. BV-Vorst. (ausführlich § 7), ist verpflichtet, eine mündliche Erörterung in der entsprechenden Sitzung zu gewährleisten<sup>25</sup>. Die allgemeine Unterrichtung über das Verfahren (ausführlich § 40) sollte einen Hinweis auf diesen Rechtsanspruch beinhalten. In der Regel bietet sich darüber hinaus an, den Vertrauenspersonen dies im Rahmen einer schriftlichen Eingangsbestätigung (ggf. zusammen mit Hinweisen zu erforderlichen Angaben usw.) mitzuteilen und ggf. um Kontaktaufnahme zur Absprache der erforderlichen Termine zu ersuchen.

**(27)** Sofern eine Anhörung nicht gewünscht wird, sollte diese Willenserklärung schriftlich vorliegen. Liegt sie nicht vor, ist die Wahrnehmung des Anhörungsrechts in der Tagesordnung der Sitzung zu gewährleisten. Entscheidet die BVV über den Einwohnerantrag ohne die Einräumung einer vorherigen Anhörung, ist der Beschluss in formeller Hinsicht rechtswidrig und müsste vom BA beanstandet werden (ausführlich § 18).

<sup>23</sup> Im Sozialleistungsrecht wird einer Behörde, die durch rechtswidriges Handeln einen Anspruch auf Geldleistungen gegenüber einem Leistungsberechtigten bewirkt, nach § 44 Abs. 1 SGB I zusätzlich eine Verpflichtung zur Verzinsung dieses Anspruches an die Seite gestellt; dies - frühestens nach Ablauf von sechs Kalendermonaten in Höhe von vier vom Hundert - nach § 44 Abs. 2 SGB I allerdings nur nach Eingang des vollständigen Leistungsantrags.

<sup>24</sup> In einer besonders bedeutsamen Angelegenheit könnte die BVV jedoch eine Einwohnerversammlung durchführen, zu der die Beteiligten des Einwohnerantrages eingeladen werden.

<sup>25</sup> Dies gilt selbst in dem Fall einer beabsichtigten einstimmigen Annahme (Konsensliste), wenn die Vertrauenspersonen das Rederecht in der BVV wahrnehmen wollen.



**(28)** Die praxisorientierte (aber dennoch `kundenfreundliche`) Auslegung der Fristvorschrift nach Satz 1 wird durch das Anhörungsgebot nach Satz 2 untermauert. Für einen demokratischen Diskurs zwischen Einwohnerschaft und BVV muss ein gewisses Maß an Zeit eingeräumt werden, über das alle Beteiligten nicht unbegrenzt verfügen. Die Norm räumt ein Anhörungsrecht in der BVV und in ihren Ausschüssen ein. Es ist zwar davon auszugehen, dass nicht in jedem Fall alle eingerichteten Ausschüsse (ausführlich § 9) gemeint sind. Allerdings kann sich die Zuständigkeit für die Behandlung eines Einwohnerantrages durchaus auf mehrere Ausschüsse erstrecken. Eine Anhörung entweder in der BVV oder in einem Ausschuss würde dem Wortlaut widersprechen. Der Gesetzgeber hat in dieser Hinsicht keine Alternative, sondern eine Aufzählung mehrerer Möglichkeiten, die sich jeweils nach dem Willen der Vertrauenspersonen richten, geschaffen. Das gesamte Verfahren ist nicht ohne gewissen Zeitumfang zu realisieren. Schließlich ist den Mitgliedern der BVV nach der durchgeführten Anhörung durchaus einzuräumen, nicht unmittelbar im Anschluss, sondern nach vorheriger Beratung (in der jeweiligen Fraktion) über den Einwohnerantrag zu entscheiden. Das Recht der demokratisch legitimierten Vertretung, eine kommunalpolitische Angelegenheit nicht ohne hinreichenden Austausch der Argumente zu regeln (ausführlich § 12) oder zumindest meinungsbildend zu kommentieren (ausführlich § 13), darf nicht beschnitten werden. Sinn und Zweck der Vorschrift schließt jedoch eine willkürliche Verzögerung der Befassung mit Initiativen der Einwohnerschaft unstreitig aus.

**(29)** Schließlich stellt sich die Frage, ob am Ende der Wahlperiode ein nicht abschließend behandelter Einwohnerantrag als obsolet anzusehen ist, was (in Anlehnung an den parlamentarischen Diskontinuitätsgrundsatz als Verfassungsgewohnheitsrecht<sup>26</sup>) mitunter für Anträge aus der Mitte der BVV<sup>27</sup> bzw. für alle Vorlagen mit Drucksachencharakter<sup>28</sup> gilt. Da der Gesetzgeber keine Ausnahme von der fristgebundenen Befassungspflicht der BVV im Fall der Beendigung der Wahlperiode vorsieht, bestehen allerdings erhebliche Zweifel, ob die BVV befugt ist, eine Initiative aus der Einwohnerschaft in dieser Form zu `erledigen`. Sinn und Zweck der Rechtsnorm, die dieses partizipative Element nicht am Beginn oder Ende einer Wahlperiode ausrichtet, sprechen zudem gegen eine derartige Verknüpfung<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Vgl. § 92 GO des Abgeordnetenhauses (ausführlich § 11).

<sup>27</sup> So gelten z. B. nach § 19 Abs. 9 GO-BVV Neukölln die in Ausschüsse überwiesenen und von der BVV noch nicht beschlossenen Anträge mit Ablauf der Wahlperiode als gegenstandslos und wären gegebenenfalls (in der neuen Wahlperiode) erneut einzubringen.

<sup>28</sup> Nach § 65 Abs. 1 GO-BVV Friedrichshain-Kreuzberg gelten „alle Drucksachen mit Ablauf der Wahlperiode, in der sie eingebracht sind, als erledigt, wenn nicht endgültig über sie entschieden ist“.

<sup>29</sup> Vgl. Urteil des Landesverfassungsgerichts Brandenburg vom 15. September 1994 (2/93) über die Zulässigkeit der Volksinitiative "Kreisstadtentscheidung durch den Kreistag", die nicht dem Grundsatz der Diskontinuität des Parlamentsbetriebs unterfällt.