

7. Abschnitt  
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

§ 45  
Bürgerbegehren

**Absatz 1:** Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Bezirks können in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung nach den §§ 12 und 13 Beschlüsse fassen kann, einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). In den Angelegenheiten des § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 sind ausschließlich Anträge mit empfehlender oder ersuchender Wirkung entsprechend den §§ 13 und 47 Abs. 3 zulässig. In Angelegenheiten des § 12 Abs. 2 Nr. 4 sind ausschließlich Anträge mit empfehlender oder ersuchender Wirkung zulässig, soweit die Entscheidung über den Gegenstand mittels Bürgerentscheid gegen Bundes- oder Landesgesetze verstößt. Unzulässig sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, soweit Anträge Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder einer Eingriffsentscheidung (§ 3 Absatz 2 Buchstabe b) widersprechen. Im Fall von Anträgen mit empfehlender oder ersuchender Wirkung darf das verfolgte Anliegen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder einer Eingriffsentscheidung nicht widersprechen; Satz 3 bleibt unberührt. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind nicht deswegen unzulässig, weil sie finanzwirksam sind.

(1) Satz 1 greift den Grundsatz auf, dass an die Stelle eines Beschlusses der BVV im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Bürgerentscheid treten kann (Art. 72 Abs. 2 Satz 1 VvB); die verfahrensrechtliche Vorstufe stellt die Beantragung eines solchen Bürgerentscheids dar: das Bürgerbegehren<sup>1</sup>.

(2) Der teilnahmeberechtigte Personenkreis ist identisch mit der Wahlberechtigung zur BVV (ausführlich § 5). Das Bürgerbegehren zielt auf eine Meinungsbildung in der Einwohnerschaft anstelle eines Beschlusses der BVV. Es bewegt sich daher grundsätzlich im Rahmen dieser Kompetenz: Entscheidung (ausführlich § 12) oder Annahme eines Ersuchens bzw. einer Empfehlung (ausführlich § 13). Entsprechendes gilt für die Rechtsfolgen, was im Vergleich zur gesamtstädtischen Ebene aus Sicht der Adressaten ein erhebliches Spannungsverhältnis nach sich zieht: Da die BVV bei Ersuchen grundsätzlich über ein Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht (ausführlich § 12) verfügt, müsste das direktdemokratisch vorgetragene Anliegen, wenn ihm das BA nicht sogleich Rechnung trägt, ebenfalls zweistufig verfolgt werden, um erfolgreich zu sein. Ein Eingriff in Verwaltungsentscheidungen des BA ist nur zulässig, „wenn zuvor ein Ersuchen oder eine vorausgegangene Kontrolle stattgefunden hat. Wenn die Ersetzung einer Entscheidung des Bezirksamtes durch einen Bürgerentscheid beabsichtigt ist, müsste es entweder ein vorausgegangenes Ersuchen oder eine Kontrolle durch die Bezirksverordnetenversammlung gegeben haben oder es müssten zwei aufeinander folgende Bürgerentscheide herbeigeführt werden, wobei der erste Bürgerentscheid die Wirkung eines Ersuchens hätte und erst der zweite die Ersatzentscheidung beinhalten würde“<sup>2</sup>. Dies entspricht fraglos nicht der Lebenswirklichkeit. Darüber hinaus kommt in Materien des § 12 Abs. 3 Satz 2 (Einzelpersonalangelegenheiten, Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, ärztlich, zahnärztlich und tierärztlich bestimmte Tätigkeiten, Durchführung und Sicherung der Erfüllung der Schulpflicht, Ordnungsangelegenheiten) ein verbindlicher Bürgerentscheid in keinem Fall in Betracht.

<sup>1</sup> Michaelis-Merzbach in Driehaus, VvB, Art. 72 Rz. 7; Zivier, Rz. 56.2.1.

<sup>2</sup> Vorlage zur Kenntnisnahme (SenInn, I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Vorlage Nr. 755/05); darüber hinaus wurde vom Senat kritisiert, dass „die Zulassung von Bürgerentscheiden ohne Entscheidungswirkung (...) dem Wortsinn (widerspricht und) der Erwartung, die seitens der Bürger mit der Herbeiführung von Bürgerentscheiden verbunden wird, nicht gerecht“ wird.

**(3)** In bestimmten in Satz 2 aufgeführten Fallgruppen ist ein Eintritt in das Entscheidungsrecht der BVV nicht zulässig: Bezirkshaushaltsplan und Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Nr. 1) sowie die Verwendung von Sondermitteln der BVV (Nr. 2)<sup>3</sup>. In diesen Angelegenheiten dürfen Bürgerbegehren lediglich mit dem Ziel einer Empfehlung oder eines Ersuchens durchgeführt werden. Das ist systemwidrig und zielt darüber hinaus ins Leere.

**(4)** Angelegenheiten, in denen die BVV über ein Entscheidungsrecht verfügt, sind ohne Ausnahme Aufgaben der Bezirksverwaltung, eine Empfehlung der BVV im Sinne von § 13 Abs. 3 kommt daher in diesem Zusammenhang nicht in Betracht<sup>4</sup>.

**(5)** Die Eröffnung der Möglichkeit, im Rahmen einer direktdemokratischen Entscheidung in Angelegenheiten des § 12 Abs. 2 Nr. 1 ein Ersuchen auszusprechen, kann im Vollzug der Norm unter temporären Gesichtspunkten nicht genutzt werden. Ein solches Ersuchen zum Bezirkshaushaltsplan müsste zwischen dem Zeitpunkt des Beschlusses des BA über den Entwurf (Mai/Juni eines Jahres) und der Entscheidung der BVV (Herbst eines Jahres) eingebracht werden, um Beachtung zu finden. Dies scheidet im Hinblick auf die insgesamt erforderliche Zeit bis zur Herbeiführung eines Bürgerentscheids aus. Die Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist zudem stets nachgehend (§ 37 LHO). Ein Ersuchen hätte mithin keine praktische Bedeutung.

**(6)** Die konkrete Verwendung von Sondermitteln der BVV auf Grund eines Bürgerentscheids wäre zwar rechtlich zulässig; das BA müsste die Finanzierung einer auf diesem Weg beschlossenen Maßnahme jedoch nur dann aus diesem Haushaltsansatz vornehmen, wenn die BVV zustimmt. Die Vergabe von Sondermitteln der BVV mittels Bürgerentscheid ohne Befassung in der BVV würde dagegen Sinn und Zweck der Verwendungsvorschrift<sup>5</sup> widersprechen. Dieses Instrument verfehlt daher aus tatsächlichen Gründen insgesamt sein Ziel.

**(7)** Den Regelungen des Satzes 3 über die Rechtswirkung eines Bürgerbegehrens in der Bauleitplanung gilt es, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Danach ist in Angelegenheiten des Entscheidungsrechts nach § 12 Abs. 2 Nr. 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) überwiegend lediglich die Rechtswirkung einer Empfehlung oder eines Ersuchens anzunehmen.

---

<sup>3</sup> Diese Erkenntnis stellte sich erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens heraus und war im Ursprungstext nicht enthalten; vgl. Änderungen durch die Dringliche Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (15/4095) vom 9. Juni 2005, die erst in der Fassung des Hauptausschusses vom 15. Juni 2005 den Wortlaut des beschlossenen Gesetzes erhielt. Ursache waren massive Bedenken in der Fraktion der SPD, die im Wege eines Kompromisses dann ausgeräumt werden konnten.

<sup>4</sup> Die Aufforderung an das BA, dem Senat im Zuge der Aufstellung des Haushaltsplans des Landes die Berücksichtigung eines Vorschlages zu empfehlen, steht nicht im Zusammenhang mit § 12 Abs. 2 Nr. 1; ein Beschluss der BVV, bei der Aufstellung des Bezirkshaushaltsplanentwurfs im BA bestimmte Prämissen zu berücksichtigen, ist in seiner Rechtsqualität ein Ersuchen. Der Gesetzgeber hat insoweit die differenzierte und komplizierte Aufgabenverteilung in der zweistufigen Verwaltung Berlins nicht hinreichend berücksichtigt; *Siegel/Waldhoff* § 1 Rz 338, verkennt insoweit den vorliegend hergestellten Zusammenhang.

<sup>5</sup> Es handelt sich um Bewilligungsmittel im Sinne von Nr. 3 zu § 37 AV LHO, deren Ansatz in 5950/971 30 nur nach Beschluss der BVV und bei Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen in Anspruch genommen werden darf; an diese Erläuterung wird sich das BA grundsätzlich halten.

**(8)** Eine Empfehlung dürfte nur in einer (herausgehobenen) planungsrechtlichen Angelegenheit der Hauptverwaltung nach §§ 7 bis 9 AGBauGB beschlossen werden; eine normativ beschränkte Rechtswirkung ist insoweit ohnehin nicht erforderlich. Materien nach § 8 AGBauGB (Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen zur Verwirklichung von Erfordernissen der Verfassungsorgane des Bundes) oder § 9 AGBauGB (Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung) sind vielmehr keinesfalls von der Bezirksverwaltung wahrzunehmende Aufgaben und stehen insoweit nicht im Zusammenhang mit einem Entscheidungsrecht der BVV nach § 12 Abs. 2 Nr. 4. Auch in Angelegenheiten nach § 7 AGBauGB, in denen ein dringendes Gesamtinteresse Berlins bei Bebauungsplänen geltend gemacht wurde, wechselt in dieser Hinsicht die Zuständigkeit im Verwaltungsverfahren, was sich auch auf das Entscheidungsrecht des anderen Bezirksorgans erstreckt<sup>6</sup>.

**(9)** „Die Bauleitplanung gehört seit jeher zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden.“<sup>7</sup> Sie umfasst den Flächennutzungsplan als vorbereitende und den Bebauungsplan als verbindliche Bauleitplanung (§ 1 Abs. 2 BauGB). Die Konkretisierung der (gemeindlichen) Flächennutzungsplanung in einem Entwurf zu einem inhaltlich gestalteten Bebauungsplan wird jedoch nicht Gegenstand eines Antrags aus der Mitte der BVV sein (können); vielmehr werden in der Praxis regelmäßig ausschließlich Teilziele der Bauleitplanung bezogen auf eine durch einen Bebauungsplan zu konkretisierende Planung formuliert, bevor eine (formale) Annahme der (meist darauf gründenden) Vorlage des BA zur Beschlussfassung (Entscheidung) nach § 12 Abs. 2 Nr. 4 erfolgt. Diese bereits vor dem Aufstellungsbeschluss des BA oder im laufenden Verfahren gefassten Beschlüsse der BVV stellen insoweit jeweils Ersuchen dar, sie stehen nicht im Zusammenhang mit dem genannten Entscheidungsrecht. Vergleichbar verhält es sich mit einem Bürgerbegehren.

---

<sup>6</sup> Vgl. beispielhaft Bürgerbegehren gegen die Bebauung am Mauerpark, das vom BA Mitte nach eine Feststellung nach § 9 AGBauGB am 14. April 2015 (BA-Vorlage Nr. 1147) für unzulässig zu erklären war.

<sup>7</sup> Musil/Kirchner, Rz 175.

**(10)** Die Feststellung, ob ein beabsichtigtes Bürgerbegehren zur Bauleitplanung gegen ein Gesetz<sup>8</sup> gerichtet wäre, muss das BA treffen, die Formulierung des Beschlusstextes ist von den Initiatoren ggf. anzupassen. Ein Verstoß eines solchen Bürgerbegehrens gegen Bundes- oder Landesgesetz mit der Rechtsfolge einer (lediglich) ersuchenden oder empfehlenden Wirkung wäre insbesondere in formeller Hinsicht regelmäßig anzunehmen, weil die Beteiligungserfordernisse (§§ 3 ff BauGB) von einer Initiative (wie auch von der BVV) nicht erfüllt werden können. Nur bei der Ablehnung eines Bebauungsplans an sich als Gegenstand eines Bürgerbegehrens ist von einer verbindlichen Rechtswirkung auszugehen. Das bleibt jedoch im Hinblick auf die erforderliche Zeit für die Durchführung eines Bürgerbegehrens ein eher theoretischer Fall: Liegt der BVV eine Beschlussvorlage des BA vor, wird sie bis zur positiven Entscheidung nicht bis zum Ablauf der Frist nach Absatz 7 warten; lehnt sie dagegen ab, ist die Einleitung eines Bürgerbegehrens nicht (mehr) notwendig. Entsprechendes ist aus vergleichbaren Gründen anzunehmen in den Fällen der Verhängung einer Veränderungssperre (§ 13 AGBauGB) oder bei Entscheidungen über VO (§ 18 AGBauGB). Die Verwendung der Relation „soweit“ lässt zwar eine Ausnahmeregelung vermuten, sie beschreibt allerdings tatsächlich den Regelfall<sup>9</sup> (ausführlich § 12).

**(11)** Die Rechtswirkung eines Bürgerbegehrens mit allgemeinen (großflächigen) Planungszielen ist davon zu unterscheiden: Der BVV ist nach § 12 Abs. 2 Nr. 9 ein Entscheidungsrecht zur inhaltlichen Gestaltung von Anträgen des Bezirks zur Änderung des Flächennutzungsplans<sup>10</sup> übertragen. Es dürfte durch die Einleitung eines Bürgerentscheids ersetzt werden, entspricht im Ergebnis jedoch einer Empfehlung an den Senat (und das Abgeordnetenhaus).

---

<sup>8</sup> In der Vorlage zur Kenntnisnahme (SenInn, I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Nr. 755/05) wurde erfolglos vorgeschlagen, den Wirkungsbereich auf „Bundes- oder Landesrecht“ zu erweitern.

<sup>9</sup> Vgl. auch *Musil/Kirchner*, Rz 375.

<sup>10</sup> Vgl. Flächennutzungsplan Berlin in der jeweils geltenden Fassung; er definiert für das (Gemeinde-)Gebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB) und stellt eine nach § 2 Abs. 3 AGBauGB vom Abgeordnetenhaus sanktionierte Vorschrift „sui generis“ ohne Rechtsnormcharakter dar.

**(12)** Vollzugsprobleme<sup>11</sup> haben den Gesetzgeber mit Satz 4 und 5 zu einer klarstellenden Regelung veranlasst, wie eine Initiative für ein Bürgerbegehren zu behandeln ist, deren Anliegen gegen bestehende Vorschriften verstößt. Dabei ist bei der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsprüfung nicht zu unterscheiden, ob der Gegenstand des Bürgerbegehrens mittels Entscheidung oder Ersuchen bzw. Empfehlung durchgesetzt werden soll. In jedem Fall muss ein Einklang mit (höherrangigem) Bundes- oder Landesrecht bzw. mit VwV des Senats oder einer einzelnen Senatsverwaltung bestehen. „An der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die auf ein rechtlich unmögliches oder unzulässiges Handeln des BA oder anderer Stellen zielen, besteht insbesondere mit Blick auf die durch einen Bürgerentscheid verursachten Kosten kein anerkanntes Interesse.“<sup>12</sup> Anders als bei Ersuchen oder Empfehlungen der BVV ist dem BA diese Prüfungsobliegenheit bei allen Anzeigen nach Satz 1 übertragen und entspricht insoweit der Beanstandungsverpflichtung bei rechtswidrigen Entscheidungen der BVV (ausführlich § 18).

**(13)** Mit Satz 6 wird klargestellt, „dass auch finanzwirksame Entscheide zulässig sind. Ausgenommen ist nur der Bezirkshaushaltsplan selbst, nicht jedoch Entscheide, die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft haben.“<sup>13</sup> In diesem Zusammenhang dürfen jedoch keine Illusionen eintreten: Eine Anregung von Verwaltungshandeln durch ein Ersuchen in der BVV, die Kosten verursacht, wird vom BA mitunter erst umgesetzt, wenn es der haushaltsrechtliche Status ermöglicht. Selbst die Entscheidung nach § 12 Abs. 2 Nr. 10, eine bezirkliche Einrichtung zu schaffen oder (finanzwirksam) zu übernehmen, bedürfte einer ordentlichen Grundlage in der Finanzplanung. Entsprechende Gesichtspunkte gelten für ein Bürgerbegehren<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Für zulässig erklärtes Bürgerbegehren gegen die vollständige Bebauung des Freudenberg-Areals vom 13. Juni 2014: es richtete sich gegen einen bestandskräftigen Bauvorbescheid, der im Vorverfahren von der Widerspruchsbehörde (entgegen dem abgelehnten Bauantrag durch das BA Friedrichshain-Kreuzberg) erlassen wurde; Bürgerbegehren für den Erlass einer UmstrukturierungsV sowie eines Sozialplans (§§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 180 BauGB) für die Siedlung Am Steinberg vom 12. Dezember 2014: es orientierte sich an einem Ersuchen der BVV Reinickendorf vom 12. November 2014 (793/XIX) für eine sozialverträgliche Renovierung und Modernisierung der denkmalgeschützten Wohnanlage zum Schutz der Bestandsmieter und wurde vom BA im April 2015 für unzulässig erklärt, da die genannten bauplanungsrechtlichen Instrumente für das erwünschte Ziel nicht zur Verfügung stehen und das Bürgerbegehren insoweit auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet sei. Im Kommunalrecht anderer Länder führe ein solcher Sachverhalt gleichfalls zur Versagung dieses plebiszitären Elements; vgl. Urteile des OVG Schleswig-Holstein vom 10. September 2006 (2 LB 8/06) und des Bayerischen VGH vom 21. März 2012 (4 B 11/221), Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 22. August 2013 (1 S 1047/13), teilweise abweichend: Beschluss des OVG Hamburg vom 9. Oktober 2009 (2 Bf 21/08.Z).

<sup>12</sup> Einzelbegründung zu Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe b) des Antrags der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über ein Gesetz zur Änderung abstimmungsrechtlicher Vorschriften vom 29. September 2015 (17/2476) unter Bezugnahme auf das Urteil des VerFGH vom 13. Mai 2013 (32/12) zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens über die Verbesserung des Berliner S-Bahn-Verkehrs wegen Verstoßes gegen den Grundsatz des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens und zum Prüfungsmaßstab im Vorlageverfahren.

<sup>13</sup> Begründung zu § 45 der Dringlichen Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung (15/4095) vom 9. Juni 2005.

<sup>14</sup> Die kommunalpolitische Priorität einer Maßnahme mittels Beschluss der BVV bzw. Bürgerentscheid entfaltet für die Verwaltungsbehörde ohne Frage eine Verpflichtung, der (kostenträchtigen) Anregung ohne schuldhaftes Zögern nachzukommen; tritt nicht nachvollziehbarer Verzug ein, unterliegt die Verwaltungsspitze eines Bezirks wiederum der Kritik an ihrer Geschäftsführung.

***Absatz 2:** Bürgerinnen und Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies dem Bezirksamt mit. Sie haben Anspruch auf angemessene Beratung über die Zulassungsvoraussetzungen und über die Bindungswirkung eines entsprechenden Bürgerentscheids durch das Bezirksamt.*

**(14)** Soll eine Angelegenheit des Wirkungskreises der BVV aus der Mitte der Einwohnerschaft aufgegriffen (und ggf. entschieden) werden, ist nach Satz 1 als erster Schritt eine Anzeige beim BA erforderlich (Fortsetzung des Verfahrens erfolgt nach Absatz 4 Satz 1). Besondere Anforderungen bestehen nicht; sie kann formlos sein, als Telefax oder auf elektronischem Weg ergehen. Sie stellt lediglich eine Absichtserklärung dar und löst keine Rechtsfolgen aus (ausführlich **Rdnr. 22**). Voraussetzung dafür ist, dass der Wille, ein Bürgerbegehren einzuleiten, identifizierbar ist und sich aus dem Wortlaut erschließt. Das BA hat die Amtsverpflichtung, den Sachverhalt ggf. aufzuklären (§ 24 Abs. 1 VwVfG).

**(15)** Die Norm begründet nach Satz 2 einen Rechtsanspruch auf Beratung, der mit einer Verpflichtung der Verwaltungsbehörde einher geht. Die Möglichkeit dieser Inanspruchnahme orientiert sich an der bezirksverwaltungsrechtlich definierten Unterrichtsobliegenheit (ausführlich § 41) des BA, (und der BVV). Die Beratungs- und Auskunftspflicht ergibt sich zudem aus den allgemeinen Grundsätzen für das Verwaltungsverfahren (§ 1 VwVfGBln i. V. m. § 25 VwVfG). Im Hinblick auf das Erfordernis der Angemessenheit ist davon auszugehen, dass sie zunächst alle maßgebenden sachlichen und rechtlichen Aspekte zu beinhalten hat. Daneben erstreckt sich diese Beratungspflicht auch auf die Angemessenheit der Form<sup>15</sup>.

**(16)** Sofern eine Beratung in Anspruch genommen wird, hat sie zwei vom Gesetzgeber herausgestellte Bereiche den jeweiligen Umständen des Einzelfalles entsprechend abzudecken: die (formalen und materiellen) Zulassungsvoraussetzungen sowie die davon nicht losgelöste Rechtswirkung eines (späteren erfolgreichen) Bürgerentscheids. Im Kern geht es um das Beschlussrecht der BVV an sich sowie um dessen Rechtsqualität (§§ 12, 13), das vom BA aktiv zum Gegenstand der Beratung zu machen ist. Sinn und Zweck der Vorschrift legen nahe, dass das BA eine Beratung zumindest in Schriftform (ggf. in alternativen Varianten für einen Text) zu betreiben und in diesem Zusammenhang das Ziel einer Zulassung des Bürgerbegehrens anzustreben hat.

---

<sup>15</sup> Mitunter sind Initiatoren eines Bürgerbegehrens im Verkehr mit einer Behörde und insbesondere mit dem direktdemokratischen Instrumentarium besonders wenig vertraut. Im Mittelpunkt eines Beratungsangebots sollte insoweit ein persönliches Gespräch stehen.

***Absatz 3:** Das Bürgerbegehren muss eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung enthalten und drei Vertrauenspersonen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Erklärungen der Vertrauenspersonen sind nur verbindlich, wenn sie von mindestens zwei Vertrauenspersonen abgegeben werden. Rechtliche Bedenken sind den Vertrauenspersonen unabhängig von Zeitpunkt und Inanspruchnahme der Beratung unverzüglich mitzuteilen.*

**(17)** Der erste Halbsatz des Satzes 1 normiert Anforderungen an den Wortlaut des Bürgerbegehrens. Sie sind nicht dahingehend zu verstehen, dass die Stellung einer Frage zwingend erforderlich wäre. Vielmehr richten sich diese grammatischen Kriterien nach der üblichen Praxis in der BVV, die eine kommunalpolitische „Fragestellung“ entscheidet bzw. das BA mit einem Ersuchen oder einer Empfehlung konfrontiert, in konkret bezeichneter Angelegenheit zu handeln oder etwas zu unterlassen. Linguistik ist in diesem Zusammenhang nicht zu betreiben, die Rechtswirkung muss im Wortlaut nicht zum Ausdruck gebracht werden. Es ist hinreichend, dass die zum Gegenstand eines direktdemokratischen Votums gemachte Angelegenheit eine klare Aussage („Position“) beschreibt, die eindeutig Zustimmung oder Ablehnung erfahren kann. Diese Voraussetzung muss nicht zwingend in einem Satz erfüllt sein. Dem Bestimmtheitsgebot würde es jedoch widersprechen, wenn der Wortlaut aus der Sicht des objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden abstimmungsberechtigten Einwohners mehrdeutig bliebe<sup>16</sup>. Die Regelung erfordert nicht, dass die Bindungswirkung ihren Ausdruck im Text finden muss; sie lässt eine Vermischung der Bindungswirkung zu<sup>17</sup>. Gesichtspunkte, die einer Begründung zuzurechnen sind, sind davon zu unterscheiden.

<sup>16</sup> Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 2013 (15 B 697/13); der Wortlaut der kommunalrechtlichen Regelung (§ 26 Abs. 7 Satz 1 Gemeindeordnung: „Bei einem Bürgerentscheid kann über eine gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden.“) unterscheidet sich nicht nach Sinn und Zweck. Es ist aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit insoweit eine eindeutige Formulierung erforderlich, die keinen Zweifel am Gegenstand des Bürgerbegehrens aufkommen lassen darf.

<sup>17</sup> Angelegenheiten im Bezirk sind mitunter komplex; der Handlungsrahmen der BVV stellt sich insoweit differenziert dar. Die kommunale Vertretung dürfte Beschlusstexte als Mischform zwischen Entscheidung, Ersuchen oder Empfehlung formulieren. Um im BA kein „Missverständnis“ über die Realisierung der Beschlusslage zu erzeugen, sollte im Wortlaut jedoch eine Entsprechung erkennbar werden. Beispiel (ohne Wirklichkeitsbezug!): „Die kommunale Trägerschaft für das ‚Haus der Deutsch-sowjetischen Freundschaft‘, Stalinweg, wird unverzüglich aufgegeben. Das in Kooperation erfolgte Beratungsangebot des Vereins ‚Das Politbüro lebt!‘ in der Einrichtung wird ersatzlos eingestellt. Das BA wird ersucht, das Grundstück in das allgemeine Finanzvermögen mit dem Ziel der Abgabe an die BIM (Berliner Immobilienmanagement GmbH) zu übertragen. Darüber hinaus soll der bezirkliche Anteil aus dem Erlös des Grundstücksgeschäfts im Umfang von zehn v. H. zweckgebunden dem Verein ‚Stasi in die Produktion!‘ zur Herstellung einer Informationsbroschüre zur Verfügung gestellt werden. Im Übrigen wird dem BA empfohlen, bei der zuständigen Senatsverwaltung auf die Einstellung der Förderung des Vereins ‚Das Politbüro lebt!‘ aus Mitteln des Landes zu dringen.“ Ein identisches Anliegen könnte auch durch Bürgerbegehren eingeleitet werden; anlässlich der kommunalpolitischen Auseinandersetzung auch über die Fragestellung zum (erfolgreichen) Bürgerentscheid gegen die Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung in Charlottenburg-Wilmersdorf am 23. Oktober 2007 („Stimmen Sie für die Aufforderung an das Bezirksamt, in Ablehnung der Drucksache 1911/2 der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf die Parkraumbewirtschaftung nicht in und um die Wohnquartiere (...) auszuweiten?“) hatte die FDP-Fraktion im Parlament beantragt, § 46 Abs. 3 u. a. dahingehend zu ergänzen, „die Fragestellung des Bürgerentscheids (...) klar und verständlich“ zu formulieren (Antrag über ein Gesetz für mehr Verständlichkeit von Volks- und Bürgerentscheiden vom 19. September 2007 [16/0831]); in der Plenarsitzung am 14. Februar 2008 verwarf die Koalition diese Initiative jedoch (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 13. Februar 2008 [16/1179]). Ein derartiger Qualitätsanspruch existiert (neben der generell normierten Ja-Nein-Alternative, der Schriftform und überwiegend dem Erfordernis eines finanziellen Deckungsvorschlags) lediglich als „knappe Form“ nach § 17 Abs. 3 Satz 4 Thüringer Kommunalordnung. Besonders sprachlich missglückt ist der Wortlaut eines (am 14. Oktober 2010 erfolglos eingestellten) Bürgerbegehrens in Lichtenberg: „Stimmen Sie dafür, dass das Bezirksamt werbewirksame Kooperationen und Partnerschaften (insbesondere Werbung in und an bezirklichen Einrichtungen, Werbung in vom Bezirksamt herausgegebenen Presseerzeugnissen und Online-Portalen, Auslegen von Werbematerial in bezirklichen Einrichtungen wie Bürgerämter und Bibliotheken, Ausrichten gemeinsamer Veranstaltungen mit dem Bezirksamt, Beteiligung an vom Bezirksamt initiierten öffentlichkeitswirksamen Wettbewerben oder Projekten) nur noch mit Wohnungsunternehmen vereinbart bzw. aufrecht erhält, deren durchschnittlicher Kaltmietpreis nicht über dem Durchschnittswert aller Berliner Wohnungen gemäß Berliner Mietspiegel liegt und deren durchschnittliche Kaltmietpreissteigerung der letzten fünf Jahre, für die Vergleichszahlen vorliegen, nicht über dem Anstieg des mittleren Pro-Kopf-Einkommens des Landes Berlin (laut Mikrozensus) im gleichen Zeitraum liegt?“ Bestätigend: Urteil des VG (2 K 77/10) vom 24. Februar 2011.

**(18)** Neben dem reinen Antragstext sind nach Satz 1, zweiter Halbsatz, drei besondere Frauen oder Männer zu bezeichnen, die die Funktion von Vertrauenspersonen wahrzunehmen haben. Eine diesbezügliche Legaldefinition besteht nicht; es sind (natürliche) Personen<sup>18</sup> anzugeben. Unzulässig wäre die Bezeichnung einer juristischen Person (Verein, Stiftung, juristische Person des öffentlichen Rechts<sup>19</sup>) als (Vertrauens-)Kontakt. Sie haben die Aufgabe, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Bürgerbegehrens (gegenüber den Organen des Bezirks) zu vertreten. Der Wortlaut schreibt nicht vor, dass sie zum unterzeichnungsberechtigten Personenkreis zählen müssen. Im Hinblick auf die erforderlichen Vertretungsobliegenheiten müssen sie voll geschäftsfähig (§ 106 BGB) sein. Die Vorschriften über Ausschüsse (§§ 88 ff VwVfG) sind sinngemäß anzuwenden. Im Verwaltungsstreitverfahren sind sie Streitgenossen (§ 64 VwGO i. V. m. §§ 59ff ZPO).

**(19)** Die Vertrauenspersonen stehen als „Amtswalter in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur Gemeinde“<sup>20</sup>. Die den Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens durch das Kommunalrecht zugewiesenen Rechte sind Teil der kommunalen Willensbildung<sup>21</sup>. Sie unterfallen nicht dem Schutzbereich des Artikel 19 Absatz 4 GG, weil es sich um juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt. Insoweit ist als Rechtsschutzmöglichkeit lediglich der ‚Kommunalverfassungsstreit‘ eröffnet<sup>22</sup>.

**(20)** An die Kommunikation zwischen der Initiative und den Organen des Bezirks wird eine besondere Anforderung gestellt: Satz 2 macht es zur Pflicht, dass Schriftverkehr zumindest von zwei der drei Vertrauenspersonen unterzeichnet wird. Die Vorschrift erstreckt darüber hinaus auch auf mündliche Verhandlungen, Gespräche usw. im Rahmen einer Beratung. Das BA (und BVV) hat dafür zu sorgen, dass Erklärungen, die lediglich von einer Vertrauensperson abgegeben wurden, durch eine weitere Bestätigung findet, da die Verwaltungsbehörde (aber auch die kommunale Vertretung) ein Interesse an einem beanstandungslosen Verfahren haben muss. Dies erschließt sich neben der Beratungsobliegenheit (ausführlich **Rdnr. 15**) aus dem Untersuchungsgrundsatz (§ 1 VwVfGBIn i. V. m. § 24 VwVfG).

**(21)** Eine besondere Wirksamkeit entfaltet die Norm in dem Fall, wo es innerhalb einer Initiative (während des Beratungskontakts mit dem BA) im Hinblick auf die Rechtswirkung zu Meinungsverschiedenheiten über die Formulierung eines Begehrens kommt. Die Phase zwischen der Mitteilung nach Absatz 2 und der formellen Anzeige nach Absatz 3 hat eine hohe Bedeutung für das gesamte Verfahren, weil der Wortlaut des (erfolgreichen) Bürgerbegehrens identisch mit dem des Bürgerentscheids ist. Darüber hinaus setzen sich die drei Vertrauenspersonen ggf. einem inneren Konflikt im Rahmen des Aushandlungsprozesses über eine sinngemäße Übernahme des angestrebten Ziels durch die BVV aus (ausführlich § 46).

<sup>18</sup> Der Begriff der natürlichen Person wird in den §§ 1, 2 BGB definiert; es ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen dieses Personenkreises an §§ 6, 16 AbstG anknüpfen.

<sup>19</sup> Gilt auch für Unternehmen als Personengesellschaften, gegen die Benennung eines Rechtsanwalts/einer Rechtsanwältin als Verfahrensvertretung bestehen keine Bedenken. Daran anknüpfend *Zivier*, Rz 57.2.4 Fn 34

<sup>20</sup> Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 22. Februar 2019 (2 BvR 2203/18) zu § 8b Gemeindeordnung Hessen mit einer vergleichbaren Regelung zu Vertrauenspersonen

<sup>21</sup> Ebd unter Hinweis auf verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zum jeweiligen Landeskommunalrecht: Beschluss des OVG Bremen vom 2. März 2004 (1 B 79/04); Urteil des OVG Lüneburg vom 15. Februar 2011 (10 LB 79/10); Beschluss des OVG Münster vom 19. März 2004 (15 B 522/04)

<sup>22</sup> sehr kritisch im Hinblick auf die Rechtsfolgen: *Dünchheim, Prof. Dr. Thomas*, jurisPR-ÖffBauR 5/2019, Anmerkung 1



**(22)** Liegt einer direktdemokratischen Initiative eine herausgehobene kommunalpolitische Auseinandersetzung zugrunde<sup>23</sup>, entwickelt sich eine entsprechende „Dynamik“ oder tritt eine anderweitige „Störung der Chemie“ ein, kann ein Beratungsangebot des BA mitunter ohne Resonanz bleiben. Allerdings verpflichtet Satz 3 zu Hinweisen über rechtliche Probleme des eingereichten Textes eines Bürgerbegehrens an die Vertrauenspersonen, die mit Ausführungen über die jeweiligen Folgen zu verknüpfen sind<sup>24</sup>.

***Absatz 4:** Die Vertrauenspersonen zeigen dem Bezirksamt das beabsichtigte Bürgerbegehren schriftlich unter Einreichung eines vorläufigen Musterbogens an. Das Bezirksamt leitet diese Anzeige nachrichtlich an die Bezirksverordnetenversammlung und die für Inneres zuständige Senatsverwaltung weiter; es entscheidet innerhalb eines Monats über die Zulässigkeit, stellt die Bindungswirkung eines entsprechenden Bürgerentscheids fest und gibt eine Einschätzung der Kosten, die sich aus der Verwirklichung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten Anliegens ergeben würden.*

**(23)** Satz 1 knüpft an die Regelung des Absatzes 2 Satz 1. Sofern danach aus der Mitte der Einwohnerschaft (zunächst) keine Vertrauenspersonen bezeichnet wurden, wird klargestellt, dass dies für ein verbindliches Prüfungsverfahren erforderlich ist. Regelmäßig ist jedoch von einer zeitlichen Identität von Mitteilung bzw. Anzeige auszugehen. Der Wortlaut legt im Übrigen nahe, dass die allgemeine Norm der Vertretung der Beteiligten im Verwaltungsverfahren spezialrechtlich verdrängt wird: Die Anzeige bedarf insoweit zumindest der eigenständigen Mitwirkung der Vertrauenspersonen<sup>25</sup>. Die Obliegenheitsverpflichtungen des BA nach Absatz 2 Satz 2 gelten entsprechend. „Die Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerbegehrens und das Bezirksamt sollten in beiderseitigem Interesse frühzeitig miteinander in Kontakt treten. Eine Beratung bereits vor der förmlichen Anzeige des Beginns der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren minimiert das Risiko unnötiger Auseinandersetzungen und Fragestellungen, die im Lichte besserer Information von den Antragstellenden anders formuliert worden wären.“<sup>26</sup> Hinzu tritt in diesem Stadium die Einreichung des Musterentwurfs zur Unterschriftensammlung (ausführlich **Rdnr. 36**).

---

<sup>23</sup> Beispiel: „Stimmen Sie für die Aufforderung an das Bezirksamt, in Ablehnung der Drucksache 1911/2 der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf die Parkraumbewirtschaftung nicht in und um die Wohnquartiere (...) auszuweiten?“ (Zulässigkeitsbeschluss des BA vom 31. Mai 2006); das bezeichnete Ersuchen wurde mehrheitlich angenommen, die Minderheit unterstützte hingegen das Bürgerbegehren.

<sup>24</sup> „Unabhängig davon, ob und wann die Antragstellenden von der Beratungsmöglichkeit Gebrauch machen, teilt das Bezirksamt ihnen rechtliche Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit schnellstmöglich mit.“ (Begründung zu § 45 der Dringlichen Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung [15/4095] vom 9. Juni 2005).

<sup>25</sup> Nach § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO können sich die Beteiligten zwar rechtsanwältlich usw. vertreten lassen; die Anforderung an die Anzeige eines Bürgerbegehrens ist nach dem Urteil des VG Weimar vom 28. August 2013 (3 K 1111/12 We) im Hinblick auf vergleichbare Regelungen (§ 17 Abs. 3 Satz 8 Thüringer Kommunalordnung) jedoch auch in Berlin als insoweit formell beschränkt anzusehen.

<sup>26</sup> Begründung zu § 45 der Dringlichen Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung (15/4095) vom 9. Juni 2005.

**(24)** Die Anzeige hat schriftlich zu erfolgen. Die Schriftform (nach § 126 BGB), insbesondere die eigenhändige durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens unterzeichnete Urkunde, ist nicht einzuhalten<sup>27</sup>.

**(25)** Der Zeitpunkt (des Eingangs) der Anzeige nach Satz 1 löst Rechtsfolgen aus und sollte in jedem Fall dokumentiert werden. Nach Satz 2 erster Halbsatz hat das BA die BVV zu informieren, indem es ihr die Anzeige des Bürgerbegehrens zuleitet. Dabei ist davon auszugehen, dass eine Kopie hinreichend ist und dass die Unterrichtung unverzüglich zu erfolgen hat. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut wäre eine mündliche Unterrichtung (z. B. in einem Ausschuss) nicht geeignet, dieser Anforderung zu genügen. Dies erschließt sich auch aus dem Umstand, dass die Bezirksbehörde die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nach den gleichen Maßgaben einzubeziehen hat. Während der (kollegiale) Umgang zwischen den Bezirksorganen nicht zwingend gesetzlich zu regeln ist, stellt die Einschaltung der Hauptverwaltung in jedem Verfahren eines Bürgerbegehrens eine Abkehr von den sonst geltenden zuständigkeitsrechtlichen Vorschriften<sup>28</sup> dar, was die für Inneres zuständige Senatsverwaltung wiederum für „systemkonform“<sup>29</sup> erachtet.

**(26)** Zeitlich parallel ist das BA nach Satz 2 zweiter Halbsatz gehalten, das Prüfungsverfahren über die Zulässigkeitsentscheidung zu betreiben, weil diese innerhalb eines Monats zu erfolgen hat. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass sie als Angelegenheit von grundsätzlicher (politischer) Bedeutung durch Beschluss des Kollegialorgans (ausführlich § 36) erfolgt. Eine Verschiebung des Zeitpunkts einer Entscheidung des BA ist nach dem Wortlaut der Norm nicht zulässig; bleibt die Anzeige des Bürgerbegehrens trotz Beratung mangelbehaftet, müssen sich die Vertrauenspersonen entsprechende Rechtsfolgen zurechnen lassen. Die Frist beginnt mit dem Tag nach dem Eingang der Anzeige (§ 187 Abs. 1 BGB) und endet mit dem Ablauf des Tags des Folgemonats, welcher dem Tag des Monats, in dem der Beginn der Frist liegt, vorhergeht - unabhängig von der jeweiligen Zahl der Monatstage (§ 188 Abs. 2 BGB).

---

<sup>27</sup> Da keine Schriftform angeordnet ist, darf für die Anerkennung der elektronischen Form (§§ 3a VwVfG, 126a BGB) eine qualifizierte elektronische Signatur (§ 2 Nr. 3 SigG) nicht gefordert werden. Diese ist wahl- bzw. abstimmungsrechtlich im Übrigen nicht vorgesehen, zukünftig jedoch optioniert (vgl. u. a. Mitteilung - zur Kenntnisnahme - SenInn, I A 13, vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 [Vorlage Nr. 755/05] und Stellungnahme des Senats für den Hauptausschuss [Rote Nr. 2940A]; Mitteilung - zur Kenntnisnahme - über Elektronische Signatur vom 4. Februar 2013 [Drucksache 17/0811]; Beantwortung der Kleinen Anfrage des Abg. Verrycken (SPD-Fraktion) über Verwendung des 'Elektronischen Briefs' vom 8. Mai 2013 [17/11 908]). Die Schriftform ist zwar mitunter auch anzunehmen, wenn eine Norm lediglich die „schriftliche Mitteilung“ fordert (vgl. u. a. Lützen, Christoph, „Schriftlich“ und „Schriftform“ - der unbekannte Unterschied in: NJW 23/2012, S. 1627ff); die vom Gesetzgeber identifizierten Kriterien: Abschluss-, Perpetuierungs-, Identitäts-, Echtheits-, Verifikations-, Beweis- und Warnfunktion (Begründung zu Art. 1 Nr. 3 [§§ 126a und 126b] des Entwurfs eines Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 14. Dezember 2000 [14/4987] liegen bei der Anzeige eines Bürgerbegehrens jedoch im Wesentlichen nicht vor.

<sup>28</sup> Nach Art. 67 Abs. 2 VvB, § 4 Abs. 1 Satz 2 AZG ist die Prüfung und Durchführung von Bürgerbegehren eine Bezirksaufgabe (ausführlich § 3), die nach § 9 Abs. 1 AZG der allgemeinen Aufsicht (Bezirksaufsicht) unterliegt. Das Informationsrecht nach § 10 AZG ist von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung wahrzunehmen ist. Danach kann die Aufsichtsbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den Bezirken Auskünfte, Berichte und die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen fordern. Im vorliegenden Fall misstraut der Gesetzgeber dem rechtmäßigen Verwaltungsverfahren in den Bezirken in verfassungsrechtlich bedenklichem Umfang.

<sup>29</sup> Systemkonformität wird bei der Informationspflicht des BA im Hinblick auf das Informationsrecht nach § 10 AZG unterstellt; vgl. Stellungnahme des Senats (I A 12(V)-212/41) zum Entwurf des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes (16/3309) vom 11. August 2010, der in § 45 Abs. 5 eine solche regelmäßige Unterrichtung nur für die Fälle eines vom BA ganz oder teilweise für zulässig erachteten Bürgerbegehrens vorsah, um die zuständige Senatsverwaltung eine Entscheidung treffen zu lassen, an die das BA gebunden sei; eine Verwaltungsentscheidung über ein unzulässiges Bürgerbegehren blieb bei dem Gesetzentwurf außer Betracht.

**(27)** Neben einer vergleichenden Betrachtung des Bürgerbegehrens mit der Beschlusskompetenz der BVV an sich ist Bestandteil der Zulässigkeitsentscheidung erstens die qualifizierte Beurteilung der jeweiligen Rechtsfolge eines (späteren) Bürgerentscheids. Sie erstreckt sich allein auf den Wortlaut, ergänzende Erklärungen der Vertrauenspersonen sind nicht maßgebend, weil sie der zur Unterstützung aufgerufenen Einwohnerschaft nicht vorliegen. Kommt in ihm (entgegen einer entsprechenden Beratung) eine Bindungswirkung zum Ausdruck, die vom BA für rechtswidrig gehalten wird, muss es die Unzulässigkeit beschließen. Sinn und Zweck der Vorschrift geben in einem solchen Fall keinen Raum für eine andere Entscheidung. Mitunter wird unter Berufung auf Kommunalrecht anderer Länder<sup>30</sup> die Auffassung vertreten, Unzulässigkeit läge auch dann vor, wenn das Bürgerbegehren ein rechtswidriges Ziel beinhaltet<sup>31</sup>. Eine Besonderheit stellt in diesem Zusammenhang der Wechsel der Behördenzuständigkeit in einem laufenden Verfahren dar<sup>32</sup>. Der Gesetzgeber verlangt von der Behörde eine differenzierte Präzision „über den rechtlichen Charakter (Aufgabe der Hauptverwaltung, regionalisierte Bezirksaufgabe, Bezirksaufgabe nach § 12 Abs. 2 oder § 13)“<sup>33</sup> der Abstimmungsfrage. Umstritten ist, ob das BA im Rahmen der Festlegung der Bindungswirkung berechtigt ist, damit im Zusammenhang stehende ergänzende Angaben auf der Unterschriftsliste bzw. dem Unterschriftsbogen (ausführlich **Rdnr. 35**) durchzusetzen<sup>34</sup>.

**(28)** Zweitens hat das BA eine entsprechende Kosteneinschätzung vorzunehmen (deren Genauigkeit jedoch wiederum von der Qualität der Anzeige nach Satz 1 abhängt). Dabei steht kein Beurteilungsspielraum zu; die Prognose eines künftigen Sachverhalts ist vielmehr aufgrund von Tatsachen vorzunehmen. Diese und die Schlussfolgen unterliegen der vollen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Plausibilität und Willkürfreiheit<sup>35</sup>. Im Hinblick auf das Beschleunigungsgebot und dem Informationsinteresse der Einwohnerschaft kann es sich auf der anderen Seite jedoch nur um eine grobe Schätzung handeln, die „lediglich eine überschlägige, aber keine genaue Berechnung erfordert“<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Berliner Judikatur liegt (bisher) nicht vor; vgl. insoweit Urteil des Bayerischen VGH vom 21. März 2012 (4 B 11.221), Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 22. August 2013 (1 S 1047/13), Urteil des OVG Schleswig-Holstein vom 10. September 2006 (2 LB 8/07).

<sup>31</sup> Das BA hat die Verpflichtung, ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren durchzuführen, das „Illusionen“ in der Einwohnerschaft verhindert; Beispiel: Beinhaltet der Wortlaut des Plebiszits eine Entscheidung über den Erwerb/die Veräußerung eines Grundstücks (vgl. § 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2), dürfte das Bürgerbegehren nicht als Ersuchen/Empfehlung zugelassen werden; ein Ersuchen mit dem rechtswidrigen Ziel des Erlasses einer UmstrukturierungsVO und eines Sozialplans nach §§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, 180 BauGB, obwohl die Voraussetzungen nicht vorliegen (vgl. unzulässiges Bürgerbegehren zur Siedlung am Steinberg in Reinickendorf vom 10. Dezember 2014).

<sup>32</sup> Unzulässigkeitsentscheidung des BA Neukölln zur Durchführung eines Bürgerentscheids zum erfolgreichen Bürgerbegehren „Rettung der Buckower Felder“ vom Februar 2015 sowie Revision der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „100% Bürgerbeteiligung - 100% Mauerpark“ durch das BA Mitte vom 14. April 2015 jeweils vor dem Hintergrund eines Senatsbeschlusses nach § 9 AGBauGB.

<sup>33</sup> Begründung zu § 45 Abs. 2 des Antrags der Fraktion der SPD und der Linksfraktion über Zehntes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 22. Juni 2010 (16/3309), die auf eine entsprechende Formulierung der AG RdV zurückgreift.

<sup>34</sup> Beispielhaft: Vorlage des BA Friedrichshain-Kreuzberg über das Bürgerbegehren „Das Freudenberg-Areal retten!“ an die BVV (1289/IV) vom 15. Juli 2014: „(...) Bindungswirkung eines Ersuchens (...). Auch bei Annahme des Bürgerentscheids hat der Investor für sein Vorhaben einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung, da die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt als zuständige Widerspruchsbehörde mit Bescheid vom 8. Juli 2014 seine Bauvoranfrage positiv beschieden hat.“ Ein derartiger Zusatz ist einer (unzulässigen) Werbung für die Ablehnung des Bürgerbegehrens zuzurechnen, weil es für unzweckmäßig gehalten wird.

<sup>35</sup> vgl. Urteil des VG vom 29. August 2013 (2 K 50/13) zum für zulässig erklärten Bürgerbegehren „Rettung der Kleingartenkolonie Oeynhausen“ in Charlottenburg-Wilmersdorf.

<sup>36</sup> Ebd.

(29) Umstritten ist, ob dem BA (und beratend der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung) eine materielle Zulässigkeitsentscheidungskompetenz zusteht. Der Normwortlaut eröffnet dieses Recht nicht unmittelbar<sup>37</sup>; sein Sinn und Zweck könnte jedoch im Hinblick auf Transparenz der Öffentlichkeit, Kosten der Durchführung eines Bürgerentscheids usw. eine andere Auslegung rechtfertigen. Aufgrund der engen Verknüpfung dieses partizipativen Elements mit dem jeweiligen Beschlussrecht der (repräsentativen) BVV (ausführlich **Rdnr. 1**) spricht mehr für eine entsprechende Stellungnahme des BA anlässlich der amtlichen Mitteilung (ausführlich § 46)<sup>38</sup>.

*Absatz 5: Über seine Entscheidung nach Absatz 4 unterrichtet das Bezirksamt zunächst die für Inneres zuständige Senatsverwaltung. Macht der Senat nicht innerhalb eines Monats von seinen Bezirksaufsichtsrechten Gebrauch, so unterrichtet das Bezirksamt unverzüglich die Vertrauenspersonen und die Bezirksverordnetenversammlung. Gegen die Entscheidung über die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens können die Vertrauenspersonen Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.*

(30) Satz 1 der Norm knüpft an Absatz 4 Satz 2 an; die Entscheidung des BA ist den Vertrauenspersonen insoweit (zunächst) formell nicht zur Kenntnis zu geben. Gegen eine entsprechende Information über den aktuellen Verfahrensstand spricht dagegen nichts. Die Form der Unterrichtung ist nicht vorgeschrieben; sie erfolgt häufig elektronisch. Um eine Prüfung im Rahmen der Rechtsaufsicht zu gewährleisten, müssen der Hauptverwaltung jedoch alle entscheidungserheblichen Umstände zur Kenntnis gebracht werden. Da diese wiederum im (später) zu erlassenden Verwaltungsakt abgehandelt werden müssen, bietet sich die Übersendung des Bescheidentwurfs an.

(31) Der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung steht zur Prüfung der beabsichtigten Zulässigkeitsentscheidung des Bezirks ein Monat zur Verfügung (Satz 2). Der Zeitraum zwischen Mitteilung und Außenwirkung der Entscheidung verlängert sich insoweit. Maßnahmen der Bezirksaufsicht richten sich nach dem 2. Abschnitt des AZG, insbesondere nach § 11 (Aufhebungsrecht) sowie nach § 12 (Anweisungsrecht). Diese wären vom Senat zu ergreifen. Der dafür erforderliche zeitliche Vorlauf (Erstellung einer Vorlage usw.) ist von der gesetzlichen Monatsfrist eingeschlossen, unter praktischen Gesichtspunkten jedoch im Regelfall nicht einzuhalten. Eine Verfristung wäre nicht rügefähig, weil es an einer Sanktionsvorschrift mangelt. Sinn und Zweck der Norm geben den beteiligten Behörden mithin lediglich ein zügiges Verfahren vor.

---

<sup>37</sup> Vgl. im Hinblick auf § 17 Abs. 5 Satz 1 AbstG a. F. Urteile des VerfGH zum erfolgreichen Einspruch gegen die Feststellung der Unzulässigkeit des Volksbegehrens „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“ vom 6. Oktober 2009 (143/08) sowie des Volksbegehrens „Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ vom 6. Oktober 2009 (63/08).

<sup>38</sup> Insbesondere durch das Beanstandungsrecht, das im Regelfall bei Ersuchen oder Empfehlungen nicht zu ergreifen ist (ausführlich § 18). Entsprechendes gilt für initiierte Ersuchen, die aus tatsächlichen Gründen vollständig ins Leere laufen würden; zur materiellrechtlichen Prüfungskompetenz verneinend vgl. Urteil und Beschluss des Hamburgischen OVG vom 14. November 2002 (2 BF 452/00) und 9. Oktober 2009 (2 Bf 21/08.Z).

**(32)** „Unterrichtung“ nach Satz 2 stellt einen irrigen Begriff dar; die Entscheidung des BA über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens stellt eine verbindliche Einzelfallregelung dar, die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist, wenn sie den Vertrauenspersonen zur Kenntnis gelangt. Die Legaldefinition für einen Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG) ist erfüllt<sup>39</sup>. Vorschriften über eine förmliche Zustellung dieser Entscheidung bestehen nicht; im Zusammenhang mit der begrenzten Dauer der Unterschriftensammlung sollte sie jedoch gewählt werden<sup>40</sup>. Ob jedoch die Kostenschätzung zur anfechtbaren Verwaltungsentscheidung zählt, ist umstritten<sup>41</sup>. Nach der hier vertretenen Auffassung handelt es sich lediglich um einen „Annex“<sup>42</sup>, dem ein „eigener Regelungsgehalt abgeht“<sup>43</sup>.

**(33)** Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung ist mit Satz 3 eröffnet. Ein Vorverfahren ist nicht erforderlich, weil das Gesetz einen „noch hinreichend“ klaren Ausschluss<sup>44</sup> enthält. Vorgetragene Gründe müssen jedoch, soweit sie Verfahrensmängel bzw. Fristversäumnisse der Verwaltungsbehörde beinhalten, einen subjektiven Rechtsverstoß gegen diese objektiven Rechtsverpflichtungen darlegen. Allein die Möglichkeit, derartige Obliegenheitsverletzungen seien ursächlich für die anzugreifende Entscheidung, reicht nicht, diese muss vielmehr nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkret und nicht ganz fern liegen<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Vgl. Urteil des VG Darmstadt vom 5. Februar 2013 (3 K 1465/11.DA), das die Feststellungsklage (nach § 43 Abs. 1 VwGO) für die zutreffende Klageart titulierte hat. Es handele sich nicht um ein kommunalverfassungsrechtliches Organstreitverfahren, eine Verpflichtungsklage scheide mangels eines begehrten Verwaltungsakts als statthafte Klageart aus. Andere Auffassung: Urteil des VG Gießen vom 11. Juni 2008 (8 E 2131/07), das im Beschluss des VGH Kassel vom 17. November 2008 (8 B 1905/08) erwägenswert erscheint (vgl. NVwZ 18/2013, S. 1240).

<sup>40</sup> Vgl. §§ 3 bis 5, 7 VwZG.

<sup>41</sup> Das genannte Verwaltungsstreitverfahren hat die formelle Klagebefugnis der Vertrauenspersonen allein gegen die Kostenschätzung (nach intensiver Erörterung in der mündlichen Verhandlung) lediglich dahingestellt; es ist insoweit davon auszugehen, dass es sich um eine schwierige Rechtsfrage handelt.

<sup>42</sup> Vgl. Urteil des VerfGH zum Einspruch gegen die Feststellung des Nichtzustandekommens des Volksbegehrens „Grundschulkinder, leben und lernen in der Ganztagschule, 1+ für Berlin“ vom 19. Juni 2013 (173/11) im Hinblick auf die Zweckidentität der Norm von § 15 Abs. 1 Satz 4 AbstG.

<sup>43</sup> Wolf, Dr. Robert, Amtliche Kosten(ein)schätzungen bei Volks- und Bürgerbegehren nach dem Berliner Landesrecht, LKV 1/2014, S. 9ff.

<sup>44</sup> Urteil des VG vom 26. April 2007 (2 A 20/07). Aber vgl. nunmehr Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 22. Februar 2019 (2 BvR 2203/18) zum Rechtscharakter der Entscheidung (kein Verwaltungsakt!).

<sup>45</sup> Beschluss des VerfGH vom 19. Juni 2013 (173/11) zu dem (erfolglosen) Einspruch gegen die Feststellung über das Nichtzustandekommen des Volksbegehrens „Grundschulkinder, leben und lernen in der Ganztagschule, 1 + für Berlin“, in sinngemäßer Anwendung; ausführlich: Ottenberg, Hürde eines Volksbegehrens gerissen, Versäumnisse der Verwaltungsbehörde und Rechtsfolgen für bezirkliches Handeln, in: PAPERPRESS, Jugend- und kommunalpolitischer Pressedienst Berlin, Nr. 495 E, 12. Juli 2013, S. 1-7.

**Absatz 6:** Die Einschätzung des Bezirksamts über die Kosten und die Bindungswirkung des angestrebten Bürgerentscheids nach Absatz 4 sind auf der Unterschriftenliste oder dem Unterschriftenbogen voranzustellen. Neben der eigenhändigen Unterschrift müssen folgende Daten der unterzeichnenden Person handschriftlich angegeben sein:

1. Familienname,
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 Unterschrift fristgerecht erfolgt ist oder die unterzeichnende Person am Tag der Unterschriftsleistung teilnahmeberechtigt war. Enthalten die Eintragungen Zusätze oder Vorbehalte, sind sie nicht handschriftlich oder nicht fristgerecht erfolgt oder wurden sie mit Telefax oder elektronisch übermittelt, so gilt die Unterschrift ebenfalls als ungültig.

**(34)** Direkte Demokratie erschöpft sich nicht allein in Verfahrensfragen des Umgangs zwischen den Organen des Bezirks und einer (kleinen) initiativen Personengruppe mit einem kommunalpolitischen Anliegen. Kernvorschrift zu einem Bürgerbegehren ist insoweit die Regelung der Anforderungen an den Gegenstand, mit dem die Einwohnerschaft zu einem Votum gebracht werden soll. 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>46</sup> hergestellt.

**(35)** Satz 1 beinhaltet darüber hinaus eine kurze und knappe Information der Einwohnerschaft über Kosten und Auswirkungen; im Hinblick auf Aussageklarheit ist auf eine Begründung zu verzichten. Das BA hat sich einzelfallbezogen auf die Frage zu konzentrieren, ob die Materie dem Entscheidungsrecht (§ 12 Abs. 2) unterliegt oder lediglich durch ein Ersuchen bzw. eine Empfehlung (§ 13) der BVV gestaltet werden dürfte. Dies ist „adressatenorientiert“ zum Ausdruck zu bringen. Die rechtliche Qualifizierung der Wirkung eines angenommenen Bürgerentscheids ist vor dem Abstimmungstext in die Unterschriftenliste/den Unterschriftenbogen zu setzen, um die Grundbedingungen, die für das Votum existieren, hervorzuheben<sup>47</sup>.

**(36)** Die Terminologie „Unterschriftenbogen“ bzw. „Unterschriftenliste“ greift die auf Landesebene geltende Möglichkeit (§ 5 Abs. 1 und § 15 Abs. 1 AbstG) auf, „Unterstützungsunterschriften nicht nur auf für Einzelpersonen bestimmten Bögen, sondern auf für die Unterstützung durch mehrere Personen geeigneten Listen leisten zu können“<sup>48</sup>, was die Sammlung der erforderlichen Unterschriften durch engagierte Einwohner/innen durchaus erleichtert.

<sup>46</sup> Vgl. §§ 5 Abs. 2 und 3, 15 Abs. 2 und 3, 22 Abs. 4 und 5 AbstG.

<sup>47</sup> Im Zuge der öffentlichen Debatten über einzelne Volks- und Bürgerentscheide, deren jeweilige Wirkungen mitunter nicht unterschieden wurden, sah sich der Gesetzgeber zu einer Klarstellung veranlasst. Beispielhaft: Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“ am 27. April 2008 (ABl. S. 542) und Bürgerentscheid in Tempelhof-Schöneberg am 7. Juni 2009 zum Zentralflyghafen Berlin-Tempelhof (ABl. S. 1009).

<sup>48</sup> Einzelbegründung zu Artikel I der Beschlussvorlage des Senats über das Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen vom 30. August 2007 (16/0787); vgl. Anlagen 2a und 2b der AbstO.

**(37)** Die Voraussetzungen eines gültigen Unterstützungsvotums werden in Satz 2 bis Satz 5 einzeln<sup>49</sup> definiert, da erhebliche Vollzugsprobleme auftraten: Die Entscheidung eines BA, das Quorum für ein Bürgerbegehren wegen fehlender Angaben (Vornamen, Geburtsdatum) der Unterstützungsvoten nicht als erfüllt anzusehen, wurde im Verwaltungsstreitverfahren revidiert<sup>50</sup>. Maßgebend für die Ermittlung der Unterschriftsbefugnis sei (allein) die Wahlberechtigung; wird diese von der Behörde trotz fehlender Angaben „zweifelsfrei festgestellt, (...) ist der jeweilige Unterzeichnende eindeutig identifizierbar. (Eine Zurückweisung dieser Unterschriften im Rahmen der Feststellung über das erforderliche Abstimmungsquorum) „würde gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, weil Anforderungen an die Unterschriftsleistung (...) gestellt werden, die für die Erfüllung des billigenwertigen Zwecks nicht mehr geboten sind“<sup>51</sup>. Da im Verhältnis zum normativen Anforderungsprofil bei Volksinitiativen und Volksbegehren ein deutliches Spannungsverhältnis vorlag, wurden „den Bezirksämtern klare Prüfungskriterien“ (auch für die direktdemokratischen Elemente im Bezirk) vorgegeben<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> § 45 in der Fassung des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S. 390) beinhaltet keine diesbezüglichen Regelungen.

<sup>50</sup> Urteil des VG (2 A 20/07) vom 26. April 2007 gegen den Bescheid des BA Charlottenburg-Wilmersdorf vom 20. Dezember 2006, vgl. auch Beschluss (2 A 26/07) vom 26. April 2007 im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung bis zur (inzwischen eingetretenen) Rechtskraft.

<sup>51</sup> Ebd.; ob die Zurückweisung unvollständigen Angaben der jeweiligen Unterzeichnenden trotz der Möglichkeit der eindeutigen Identifizierbarkeit einer erneuten rechtlichen Überprüfung Stand halten würde, könnte jedoch im Zweifel bleiben. So ist in dieser Hinsicht mit Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 1. August 2013 (15 B 584/13) einstweiliger Rechtsschutz gegen die Verweigerung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ausgesprochen worden. Im Hinblick auf einen vergleichbaren Normwortlaut (§§ 26 Abs. 4 Satz 2, 25 Abs. 4 Satz 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen) ist eine entsprechende verwaltungsgerichtliche Auffassung in Berlin nicht auszuschließen.

<sup>52</sup> Allgemeine Begründung des Antrags der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über ein Gesetz zur Änderung abstimmungsrechtlicher Vorschriften vom 29. September 2015 (17/2476). Anknüpfungspunkt war die quantitative Beschränkung der Ungültigkeit von Eintragungen auf solche „unleserlichen, unvollständigen oder fehlerhaften Eintragungen, die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen“. Die jeweiligen Wortlaute in §§ 5 Abs. 3, 15 Abs. 3, 22 Abs. 4, 24 Abs. 2 Nr. 3 AbstG a. F. resultieren aus Art. I Nr. 6 Buchstabe c) Doppelbuchstabe aa), Nr. 15 Buchstabe c) Doppelbuchstabe aa), Nr. 22 Buchstabe e) der Vorlage - zur Beschlussfassung - über ein Gesetz zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen (16/0787) vom 30. August 2007, die vom Abgeordnetenhaus beschlossen wurde: Artikel I des Gesetzes zur Anpassung abstimmungsrechtlicher Vorschriften und begleitender Regelungen vom 20. Februar 2008 (GVBl. S. 22). Im Vollzug wäre jedoch lediglich eine marginale Relevanz eingetreten, weil die Regelungen vielmehr im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Vorlage eines mit einem Lichtbild versehenen amtlichen Ausweises nach § 22 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304) zu beurteilen gewesen wären. Diese Voraussetzung sollte bei der Unterschriftsleistung erhalten bleiben, obwohl die Zustimmung zu einer Volksinitiative bzw. zu einem Volksbegehren nicht ausschließlich in einer amtlichen Auslegungsstelle durchgeführt, sondern auf eine „freie“ Sammlung erweitert werden sollte. In der Einzelbegründung zu Artikel I Nr. 21, 22 und 24 (hier: § 22) der genannten Beschlussvorlage wird insoweit auf eine „missbrauchssichere“ Abgabe der Zustimmungsignatur mittels Personaldokument o. ä. auch außerhalb der amtlichen Auslegungsstellen abgestellt. Dieser Rechtsgedanke resultierte u. a. aus einer Anregung des Abgeordnetenhaus im Rahmen der Anpassung der verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Erweiterung der plebiszitären Elemente; vgl. Einzelbegründung zu Nr. 8 (Art. 62 und 63) des Antrags der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion der Linkspartei.PDS, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP über das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (15/5038) vom 26. April 2006. Bei der genannten abstimmungsrechtlichen Novelle blieb diese besondere Maßgabe von § 22 Abs. 2 Satz 2 jedoch nicht erhalten, sie wurde vielmehr gestrichen; vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 11. Februar 2008 (16/1180). Hintergrund war die Änderung der Auffassung der SPD-Fraktion zu dieser Materie (vgl. Inhaltsprotokoll 16/21 des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung vom 6. Februar 2008). Anlässlich der verfassungsgerichtlichen Entscheidung vom 6. Oktober 2009 (VerfGH 63/08), dem Senat stehe kein Vorprüfungsrecht zum Volksbegehren einer Offenlegung der Verträge über die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe zu, brachten die Koalitionsfraktionen der SPD und Linken eine abstimmungsrechtliche Novelle ein, um insbesondere diese ungewollte Rechtsfolge der ersten grundlegenden Überarbeitung der Vorschriften zu korrigieren. Mit dem Antrag der Fraktion der SPD und Linken zu einem Gesetz zur Änderung des Abstimmungsgesetzes und des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (16/2985) vom 24. Februar 2010 sollten nach allgemeiner Begründung dieses Gesetzentwurfs darüber

***Absatz 7:** Ein Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn es spätestens bis sechs Monate nach der Unterrichtung der Vertrauenspersonen über die Entscheidung des Bezirksamts über die Zulässigkeit von drei Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der Wahlberechtigten unterstützt wurde. Unterschriftsberechtigt sind die Wahlberechtigten, die zum Zeitpunkt der Unterschrift das Wahlrecht zur Bezirksverordnetenversammlung besitzen.*

**(38)** Die Eintragsfrist von höchstens sechs Monaten nach Satz 1 beginnt mit dem Tag, der auf die Bekanntgabe des Zulässigkeitsbescheids (bzw. einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung) an die Vertrauenspersonen folgt und endet mit dem Ablauf des Tags des sechsten Monats, welcher dem Tag des Monats, in dem der Beginn der Frist liegt, vorhergeht - unabhängig von der jeweiligen Zahl der Monatstage. Unterschriften, die später vorgenommen wurden, dürfen nicht berücksichtigt werden (vgl. auch § 24 Abs. 2 Nr. 6 AbstG). Die Beurteilung von innerhalb der Eintragsfrist (auf der Unterschriftsliste bzw. dem Unterschriftsbogen) vorgenommenen, jedoch nach Ablauf der Eintragsfrist bei der Verwaltungsbehörde eingereichten Unterschriften ergibt sich dagegen nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Norm. Im Hinblick auf Sinn und Zweck der Regelung, einen genauen Zeitpunkt für die Beendigung des Bürgerbegehrens festzulegen, liegt allerdings der in Vorschrift gegossene Rechtsgedanke zu Volksbegehren nahe. Eine sinngemäße Anwendung des § 23 Abs. 3 AbstG ist insoweit geboten, der zur Einreichung der Unterschriftslisten bzw. -bögen innerhalb der Eintragsfrist verpflichtet. Für die Sammlung der Unterschriften ist öffentliche Werbung zulässig<sup>53</sup>.

---

hinaus einzelne „unpraktikable“ Verfahrensregelungen und Fristen geändert werden. Dazu zählte wiederum die Änderung der Anforderungen an eine Eintragung (Unterschriftsleistung), indem in § 15 Abs. 2 die Einfügung „und des handschriftlich von der unterzeichnenden Person anzugebenden Geburtsdatums“ angeregt wurde, um „Manipulationen bei der Unterschriftensammlung zu erschweren“ (vgl. Einzelbegründung zu Art. I Nr. 3 Buchstabe b) des genannten Gesetzesentwurfs). Die vorgelegte Überarbeitung wurde vom Senat befürwortet (vgl. Stellungnahme vom 29. März 2010) und vom Abgeordnetenhaus angenommen; vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 28. Juni 2010 und des Hauptausschusses vom 30. Juni 2010 (16/3365). Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Abstimmungsgesetzes und des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 8. Juli 2010 (GVBl. S 359) führte mithin zu einer zweiten Novellierung der Vorschriften zur Unterschriftensammlung. Sie betraf allerdings lediglich die erste Stufe zu einem Volksbegehren; Normen zur Volksinitiative (§ 5) und der Zustimmung zum Volksbegehren (§ 22) sowie zur Gültigkeit der Eintragungen (§ 24) blieben hingegen unberührt und hinsichtlich der Parallelwirkung auf die maßgeblichen bezirksverwaltungsrechtlichen Regelungen verkannt.

<sup>53</sup> Nach § 11 Abs. 2a Satz 2 BerlStrG sind Werbeanlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang u. a. mit Bürgerbegehren stehen, ausschließlich für die Dauer der Eintragsfrist nach § 45 Abs. 3 Satz 1 (fehlerhafte Verweisung!) zuzüglich einer Woche nach Ablauf dieser Frist zu erlauben. Eine entsprechende Regelung besteht bei der Durchführung von Bürgerentscheiden.



**(39)** Der Rückgriff auf drei v. H. der amtlich ermittelten wahlberechtigten Personen (ausführlich § 5) wurde als einheitliche Stichtagsregelung gewählt, um die Feststellung eines erfolgreichen Bürgerbegehrens zu erleichtern. Insoweit hat der Gesetzgeber beim Quorum mit zunehmendem Abstand zum Wahltermin eine steigende Inaktualität der Einwohnerdaten hingenommen. Dessen Höhe war umstritten, sie sollte ursprünglich lediglich eins vom Hundert<sup>54</sup> betragen, und stellt im Zusammenhang mit der des Bürgerentscheids (ausführlich § 46) einen besonderen Reibungspunkt<sup>55</sup> dar. In einem Bezirk sind 6.000 bis 8.000 Unterschriften zur Annahme erforderlich. Die Legaldefinition der unterschriftsberechtigten Personen umfasst nach Sinn und Zweck

- Personen, die zum Zeitpunkt der letzten Wahl zur BVV wahlberechtigt waren und zum Zeitpunkt der Unterschrift wahlberechtigt wären sowie
- Personen, die zum Zeitpunkt der letzten Wahl zur BVV (z. B. im Hinblick auf ihren Wohnort bzw. ihr Lebensalter) nicht wahlberechtigt waren und zum Zeitpunkt der Unterschrift wahlberechtigt wären.

**(40)** Von der Teilnahme am Bürgerbegehren ausgeschlossen sind nach Satz 2 Personen, die zum Zeitpunkt der letzten Wahl zur BVV wahlberechtigt waren und im Zeitraum des Satzes 1 im jeweiligen Bezirk nicht (mehr) wahlberechtigt wären. Die Personen, die eine Unterstützungsunterschrift leisten wollen, werden insoweit fiktiv behandelt wie bei der Teilnahme an einer Wahl zur BVV (Prüfung des Wählerverzeichnisses usw.) und unterscheiden sich von denjenigen, die eine Einwohnerversammlung (ausführlich § 42) beantragen, eine Einwohnerfrage (ausführlich § 43) oder einen Einwohnerantrag (ausführlich § 44) stellen dürfen.

***Absatz 8:** Über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens entscheidet das Bezirksamt innerhalb eines Monats nach Einreichung der für das Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften und unterrichtet unmittelbar die Bezirksverordnetenversammlung. Stellt das Bezirksamt fest, dass das Bürgerbegehren nicht zustande gekommen ist, können die Vertrauenspersonen Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.*

**(41)** Nach Ablauf der Sechsmonatsfrist (ausführlich **Rdnr. 38**) wird dem BA nach Satz 1 erster Halbsatz (lediglich) ein Monat<sup>56</sup> zur Prüfung und Entscheidung über das Zustandekommen eingeräumt. Eine Bekanntgabe der Ergebnisse innerhalb der Frist ist jedoch - wie bei der Zulässigkeitsprüfung - nicht erforderlich (ausführlich **Rdnr. 32**). Rechtsfolgen einer Fristüberschreitung sind nicht vorgesehen. Anders als bei Wahlen findet eine Überprüfung der abgegebenen Unterschriften im Bezirkswahlausschuss<sup>57</sup> nicht statt, die alleinige Zuständigkeit liegt in der Verwaltungsbehörde.

<sup>54</sup> Vgl. § 45 des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

<sup>55</sup> Stellungnahme der IHK Berlin vom Oktober 2004 zur Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005 (Anlage zum Wortprotokoll der 44. Sitzung am 10. März 2005, TOP 2): Eine „Differenzierung der betreffenden Prozentzahlen in der Verfassung von Berlin (10 %) und dem Bezirksverwaltungsgesetz (3 %) (ist) nicht nachvollziehbar, da es in beiden Fällen um eine Ausübung von demokratischen Beteiligungsrechten geht“; Stellungnahme von Dr. Otmar Jung vom 9. März 2005 zur Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005 (Anlage zum Wortprotokoll der 44. Sitzung, TOP 2): „Kombiniert man die beiden Faktoren Prozentsatz der Stimmberechtigten und Zeit für die Unterschriftensammlung als sogenannten Mobilisierungskoeffizienten (...) ergibt sich, dass es künftig nur noch ein Zehntel so schwer wie bisher ist, ein Bürgerbegehren zustande zu bringen.“

<sup>56</sup> § 45 Abs. 4 des Entwurfs des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“ sah eine Zweimonatsfrist vor; in der Dringlichen Beschlussempfehlung des Hauptausschusses (15/4095) vom 15. Juni 2005 wurde der Zeitraum auf die Hälfte reduziert, „da die rechtliche Prüfung der Zulässigkeit zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen ist“, während die Dringliche Beschlussempfehlung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung (15/4095) vom 9. Juni 2005 noch eine unverzügliche Entscheidung, spätestens innerhalb von zwei Monaten, vorsah.

<sup>57</sup> §§ 70 Abs. 2, 72 Landeswahlordnung.

**(42)** Die Entscheidung des BA über das Zustandekommen oder die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens ist der BVV nach Satz 1 zweiter Halbsatz unmittelbar<sup>58</sup> mitzuteilen. Die Rechtsfolge der Sperrwirkung (ausführlich **Rdnr. 45**) ist auch von ihr zu beachten. Darüber hinaus erfordert die (interne) Prüfung, ob dem Anliegen gefolgt werden kann/soll (ausführlich § 46), häufig den vollen Zweimonatszeitraum. Von einer schriftlichen Unterrichtung ist regelmäßig auszugehen. Es wäre kommunalpolitisch äußerst problematisch, wenn die BVV vom Ergebnis eines Bürgerbegehrens erst durch die Beanstandung eines (ggf. nun rechtswidrigen) Beschlusses durch das BA (ausführlich § 18) in Kenntnis gesetzt werden würde. Dies ist auch für den Fall anzunehmen, in dem ein Bürgerbegehren nicht zustande gekommen ist und ggf. ein verwaltungsgerichtliches Streitverfahren droht. Im Übrigen entfaltet ein solches direktdemokratisches Element eine besondere kommunalpolitische Bedeutung im Bezirk, an dessen Ausgang „naturgemäß“ ein herausragendes Informationsbedürfnis (ausführlich § 15) besteht.

**(43)** Satz 2 normiert das gleiche Recht der Vertrauenspersonen wie hinsichtlich der Zulässigkeitsentscheidung (ausführlich **Rdnr. 21**). Die „etwas umgangssprachliche“ Formulierung unterstellt eine Bekanntgabe der Entscheidung der Behörde an die Vertrauenspersonen durch Verwaltungsakt und eröffnet ihnen das Recht einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung.

---

<sup>58</sup> Das BA darf mit einer entsprechenden Mitteilung keinesfalls zögern (im Gegensatz zur Unverzüglichkeit, die schuldloses Zögern zulässt).

***Absatz 9:** Ist das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens festgestellt, dürfen die Organe des Bezirks bis zur Durchführung des Bürgerentscheids weder eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen noch mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung beginnen, es sei denn, hierzu besteht eine rechtliche Verpflichtung. § 13 Abs. 2 gilt entsprechend.*

**(44)** Satz 1 der Norm hat zu erheblichen politischen Auseinandersetzungen geführt, weil Stillstand in der Bezirksverwaltung befürchtet wurde; im Gesetzgebungsverfahren wurde versucht, einen (sinnvollen und vollziehbaren) Schutz des artikulierten Anliegens vor gegenteiligen Entscheidungen der Bezirksorgane bereits während des laufenden Verfahrens zu einem Bürgerbegehren zu installieren, um ihn nicht „vorwegnehmend überflüssig“<sup>59</sup> zu machen. Nach berechtigter Kritik<sup>60</sup> wurde diese Absicht jedoch verworfen. „Vor dem genannten Zeitpunkt (steht den Initiatoren) kein wehrfähiges Recht gegen entsprechende Maßnahmen des Bezirks zu.“<sup>61</sup> Dies „begegnet keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken“<sup>62</sup>. Die Vorschrift verpflichtet auch nicht dazu, „den bereits vor der Feststellung des Zustandekommens eines Bürgerbegehrens begonnenen Vollzug einer (ihm) entgegenstehenden Entscheidung auszusetzen oder gar eine bereits vollzogene Entscheidung wieder rückgängig zu machen. Dies ergibt sich (...) aus dem (insoweit) eindeutigen Wortlaut.“<sup>63</sup> Das Verfahren zu einem Bürgerbegehren, das (erst) die Grundlage für einen Bürgerentscheid bildet, unterscheidet sich mithin vom Grundsatz nicht von dem in der BVV: Die Bezirksorgane selbst können jederzeit die von ihnen getroffenen Entscheidungen im Rahmen der jeweiligen Kompetenz revidieren; ein Bürgerbegehren, das das Quorum erfüllt hat, ist mit dem Status eines in die BVV eingebrachten (aber nicht beschlossenen) Antrages zu vergleichen (im Gegensatz zu einem zustande gekommenen Bürgerentscheid, der einem Beschluss der BVV gleicht). Das BA hat die Initiative der BVV insoweit zur Kenntnis zu nehmen, ist jedoch rechtlich (noch) nicht gebunden, während vorliegend unmittelbar eine Sperrwirkung eintritt.

<sup>59</sup> Begründung des Entwurfs des Siebten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“.

<sup>60</sup> Vorlage zur Kenntnisnahme (SenInn, I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Nr. 755/05): „Die Sperrwirkung müsste (...) an der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens anknüpfen (...) und auch erst dann eintreten, wenn zumindest alle für das Zustandekommen (...) erforderlichen Unterstützungsunterschriften vorliegen. Das ist in fast allen Bundesländern vorgesehen, die eine Sperrwirkung gesetzlich anordnen.“

<sup>61</sup> Beschluss des VG vom 25. Februar 2008 (2 A 21/08); anlässlich der Erweiterung der Parkraumbewirtschaftung in Mitte wurde ein am 20. Dezember 2007 angezeigtes Bürgerbegehren mit Beschluss des BA vom 8. Januar 2008 für zulässig erklärt und der BVV zur Kenntnis gegeben (0611/III), das BA hat innerhalb der Sechsmonatsfrist, also vor der Feststellung über das Zustandekommen, vorbereitende Maßnahmen getroffen (u. a. Aufstellung von Parkautomaten). Ein dagegen angestrebter Verwaltungsrechtsstreit wurde im Eilverfahren zurückgewiesen.

<sup>62</sup> Dazu bestätigend: Beschluss des OVG vom 19. März 2008 (12 S 37/08).

<sup>63</sup> In einem weiteren Eilverfahren strebte die gleiche Initiative vergeblich eine Vollzugsaussetzung an; Beschluss des VG vom 29. Juli 2008 (2 A 94/08); bestätigend (in Charlottenburg-Wilmersdorf zum Bürgerbegehren „Rettung der Kolonie Oeynhausens“): Beschluss des VG vom 8. Juli 2013 (2 L 135/13).

(45) Eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung ist hinsichtlich der beiden Organe des Bezirks differenziert zu qualifizieren. Hinsichtlich der BVV gilt es, die Rechtswirkung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 zu beachten. Hätte ein Bürgerentscheid den Charakter eines Ersuchens oder einer Empfehlung, dürfte eine diesbezüglich widersprechende Beschlusslage in ihr nicht herbeigeführt werden. Unterfällt die mittels Bürgerbegehren behandelte Materie dagegen dem Ausnahmekatalog von § 45 Abs. 1 Satz 2, steht der Wortlaut der Norm zwar einer Wahrnehmung des Entscheidungsrechts der BVV im Weg. Eine Konstellation nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 ist jedoch letztlich lediglich theoretischer Natur (ausführlich **Rdnr. 5, 6**). Sie stünde hinsichtlich des Aufstellungsverfahrens zum Bezirkshaushalt regelmäßig unter rechtlichen Vorbehalten (ausführlich **Rdnr. 5, 6**). Kommunalpolitisch bedeutsam ist jedoch das Spannungsfeld zwischen einer direktdemokratischen Initiative nach § 45 Abs. 1 Satz 3 und dem Entscheidungsrecht der BVV nach §§ 12 Abs. 2 Nr. 4. Regelmäßig wird sich in diesem Zusammenhang ein Bürgerbegehren gegen ein konkret bestimmtes Vorhaben wenden, das eine planungsrechtliche Entscheidung erforderlich macht. Die dargelegten temporären Gesichtspunkte eines solchen Prozesses sind auch bei der Beachtung der einsetzenden Sperrwirkung zu berücksichtigen<sup>64</sup> (ausführlich **Rdnr. 9**). Setzt sich die kommunale Vertretung jedoch über die vorliegend beschränkte Kompetenz hinweg, müsste das BA ein Beanstandungsverfahren einleiten (ausführlich § 18).

(46) Dem gesetzlichen Wortlaut ist hingegen eine Neutralitätspflicht der beiden Bezirksorgane nicht zu entnehmen. Vielmehr können sie gerade bei einem kassatorischen, also auf Aufhebung, Änderung oder Ersetzung eines bereits gefassten Beschlusses der BVV zielenden Bürgerbegehren sogar gehalten sein, öffentlich zu dem Sachbegehren in wertender Form Stellung zu beziehen<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Beispiel: Einem erfolgreichen Bürgerbegehren mit ersuchender Wirkung zu einer verbindlichen Bauleitplanung im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplans (vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB) dürfte ihm die BVV ein Ersuchen an das BA an die Seite stellen, das konkrete Elemente der Ausgestaltung eines städtebaulichen Vertrags (nach § 11 BauGB) beinhaltet, auch wenn sie dem formulierten Anliegen der Vertrauenspersonen widersprechen. Behandelt der Gegenstand eines solchen Bürgerbegehrens jedoch Elemente der Ausgestaltung eines städtebaulichen Vertrags an sich und entfaltet ohnehin nur die Rechtswirkung eines Ersuchens, wäre es der BVV verwehrt, einen entgegenstehenden Beschluss (Ersuchen) zu fassen.

<sup>65</sup> Vgl. (im Hinblick auf die sinngleiche Regelung des § 26 Abs. 6 Satz 6 Gemeindeordnung) Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 9. April 2013 (15 B 304/13).

**(47)** Eine Sperrwirkung tritt darüber hinaus nicht ein, soweit der Realisierung des Bürgerentscheids rechtliche Verpflichtungen des BA oder der BVV entgegenstehen. Ursprünglich war beabsichtigt, lediglich solche rechtlichen Verpflichtungen zu berücksichtigen, die bereits vor der Anzeige des Bürgerbegehrens bestanden<sup>66</sup>. Dies hätte ins Leere geführt, da ein Bürgerbegehren dann schon an der Zulässigkeitsprüfung gescheitert wäre. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dann darauf hingewiesen, „dass rechtliche Verpflichtungen auch dann (vom BA und der BVV) einzuhalten sind, wenn sie erst nach Einreichung des Antrags entstanden sind, etwa aufgrund später erlassener Rechtsvorschriften oder aufgrund von Weisungen des Senats nach § 13a i. V. m. § 8 Abs. 3 AZG“<sup>67</sup>. Auch die zur Norm erhobene Variante verkennt, dass die Realisierung eines Bürgerbegehrens auf Grund des identischen Wirkungsbereiches der Bezirksorgane (das BA nach § 7 Abs. 1 AZG, die BVV nach § 12 Abs. 1 Satz 1) ohne Ausnahme an Rechts- und VwV gebunden ist. Einer gesetzlichen Ausnahme von der Sperrwirkung bedarf es zudem im Hinblick auf Absatz 1 (ausführlich **Rdnr. 12**) nicht. Ist das BA (weniger die BVV) rechtlich verpflichtet zu handeln, kann ein bürger-schaftliches Anliegen, dass auf die Annahme eines rechtswidrigen Bürgerentscheids zielt, ohnehin nicht berücksichtigt werden<sup>68</sup>.

**(48)** Die Ausdehnung der Sperrwirkung auf Ersuchen oder Empfehlungen mittels Bürgerentscheid entsprechend dem Wirkungsbereich der BVV wäre ohne Verweisung auf die den Adressat (das BA) betreffenden Obliegenheiten problematisch. „In diesen Fällen wäre das Bezirksamt selbst beim Zustandekommen eines Bürgerentscheids nicht gehindert, entgegenstehende Maßnahmen zu treffen.“<sup>69</sup> Diesem Einwand begegnet erfolgreich Satz 2<sup>70</sup>. Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 sind Maßnahmen, die dem angeregten Verwaltungshandeln nicht voll entsprechen, nicht vor Kenntnisnahme durch die BVV zu vollziehen, um ihr ggf. ein Handeln nach § 12 Abs. 3 einzuräumen. Mit der entsprechenden Verweisung wird sichergestellt, dass vergleichbares auch für das direktdemokratisch formulierte Anliegen zu gelten hat.

*Absatz 10: Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.*

**(49)** Grundsätzlich hat die Verwaltung Berlins nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge Anspruch auf Entrichtung von Gebühren für die Vornahme von Amtshandlungen, die auf Veranlassung der Beteiligten oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigungen in überwiegendem Interesse einzelner vorgenommen werden. Die Vorschrift, die in der Entwurfsfassung nicht enthalten war<sup>71</sup>, schließt einen derartigen Kostenersatz aus.

<sup>66</sup> Vgl. § 45 Abs. 4 des Entwurfs „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II), hier: Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes“.

<sup>67</sup> Vorlage zur Kenntnisnahme (SenInn, I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Nr. 755/05).

<sup>68</sup> Im Zuge der Beratung wären die Vertrauenspersonen im Sinne der Einzelbegründung zu Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe b) des Antrags der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über ein Gesetz zur Änderung abstimmungsrechtlicher Vorschriften vom 29. September 2015 (17/2476) auf die einem Bürgerbegehren entgegenstehenden Rechtsvorschriften mit dem Ziel zu verweisen, dass sich das Bürgerbegehren im Rahmen der Rechtswirkung einer Empfehlung für eine Änderung der ihm widersprechenden Rechtsvorschrift einsetzt; ob dafür hinreichend Unterschriften mobilisiert werden könnten, bleibt jedoch dahingestellt.

<sup>69</sup> Vorlage zur Kenntnisnahme (SenInn I A 13) vom 20. April 2005 für die Sitzung des RdB am 21. April 2005 (Nr. 755/05)

<sup>70</sup> (Auf Initiative der AG RdV aufgenommen in) Artikel I Nr. 3 des Antrags der Koalition über Zehntes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 22. Juni 2010 (16/3309).

<sup>71</sup> Die Formulierung entspricht dem Wortlaut des Gesetzesvorschlages in der Stellungnahme von Mehr Demokratie e. V. vom 4. März 2005 zur Anhörung des Ausschusses für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik des Abgeordnetenhauses von Berlin am 10. März 2005 (Anlage zum Wortprotokoll der 44. Sitzung, TOP 2).