

**Gutachten**  
**über Entscheidungsbefugnisse der Bezirksverordnetenversammlungen**  
**gemäß § 12 Abs. 2 BezVG**

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat auf Grund einer entsprechenden Bitte der Fraktion Die Linke den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens über Entscheidungsbefugnisse der Bezirksverordnetenversammlungen gemäß § 12 Abs. 2 BezVG beauftragt. Hierbei sollen folgende Fragen behandelt werden:

1. *Wodurch ist das Entscheidungsrecht der Bezirksverordnetenversammlung nach § 12 Abs. 2 BezVG eingeschränkt?*
2. *§ 12 Abs. 3 BezVG verleiht der Bezirksverordnetenversammlung das Recht, „nach vorausgegangener Kontrolle (§ 17) oder im Falle des § 13 Abs. 2 Entscheidungen des Bezirksamtes aufzuheben und selbst zu entscheiden“. Muss diese Regelung auch bei Vorlagen des Bezirksamtes zur Beschlussfassung nach § 12 Abs. 2 BezVG Anwendung finden?*
3. *Kann die Bezirksverordnetenversammlung eine Vorlage zur Beschlussfassung nach § 12 Abs. 3 BezVG*
  - a) *durch einen Änderungsantrag in der Sitzung der Bezirksverordnetenversammlung ändern, in der die Vorlage in Erster oder Zweiter Lesung behandelt wird, oder*
  - b) *selbst nicht ändern, sondern nur das Bezirksamt auffordern, der Bezirksverordnetenversammlung eine Neufassung der Vorlage zur Beschlussfassung zu übergeben?*

4. *Welche Bedeutung hat die Bezugnahme in § 12 Abs. 2 BezVG auf eine „Zustimmung“ (Nr. 5, 6 und 7) bzw. eine „Genehmigung“ (Nr. 1 und 3) von bestimmten Entscheidungsgegenständen auf den rechtlichen Entscheidungsspielraum, den die Bezirksverordnetenversammlung in Bezug auf entsprechende Bezirksamtovorlagen hat? Ist zu diesen Gegenständen ein unmittelbares Änderungsrecht der Bezirksverordnetenversammlung ausgeschlossen?*
5. *Kann aus der Mitte der Bezirksverordnetenversammlung ein Antrag gestellt werden, der auf eine Beschlussfassung der Bezirksverordnetenversammlung nach § 12 Abs. 2 BezVG zielt?*

## II. Gutachten

### A. Frage 1: Einschränkungen des Entscheidungsrecht aus § 12 Abs. 2 BezVG

§ 12 Abs. 2 des Bezirksverwaltungsgesetzes<sup>1</sup> (BezVG) weist der Bezirksverordnetenversammlung eine Reihe von Entscheidungsbefugnissen zu. Zu prüfen ist, welchen Einschränkungen das Recht der Bezirksverordnetenversammlung, über die ihr zugewiesenen Angelegenheiten zu entscheiden, unterliegt.

Gemäß § 7 Abs. 1 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG)<sup>2</sup> sind die Bezirksverwaltungen in der Durchführung ihrer Aufgaben an Rechts- und Verwaltungsvorschriften gebunden. Da die Bezirksverordnetenversammlung gemäß § 2 Abs. 2 BezVG ein Organ der Bezirksverwaltung ist, unterliegt sie der Bindung aus § 7 Abs. 1 AZG. Eine Bindung an Gesetze ergibt sich im Übrigen schon aus Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes<sup>3</sup>, wonach die Exekutive an Gesetz und Recht gebunden ist. Gesetze und Verwaltungsvorschriften bilden somit für die Tätigkeit der Bezirksverord-

---

<sup>1</sup> In der Fassung vom 14. Dezember 2005 (GVBl. 2006 S. 2). zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Oktober 2007 (GVBl. S. 549).

<sup>2</sup> Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung in der Fassung vom 22. Juli 1996 (GVBl. S. 302, 472), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2006 (GVBl. S. 812).

<sup>3</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

netenversammlung Schranken, die sie auch bei Beschlussfassungen im Rahmen von § 12 Abs. 2 BezVG beachten muss.

Daneben unterliegt die Tätigkeit der Bezirksverordnetenversammlung der Bezirksaufsicht gemäß den §§ 9 ff. AZG. Gemäß § 11 AZG kann der Senat Beschlüsse bezirklicher Organe (also auch Beschlüsse gemäß § 12 Abs. 2 BezVG), die das bestehende Recht verletzen oder gegen Verwaltungsvorschriften verstoßen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse getroffen wurden, rückgängig gemacht werden. Unterläßt es eine Bezirksverordnetenversammlung, Beschlüsse gemäß § 12 Abs. 2 BezVG zu fassen, die zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen oder zur Einhaltung von Verwaltungsvorschriften erforderlich sind, kann der Senat ihr gemäß § 12 AZG die Beschlussfassung innerhalb einer bestimmten Frist aufgeben. Weigert sich die Bezirksverordnetenversammlung, dieser Anweisung Folge zu leisten, kann der Senat gemäß § 13 AZG die Beschlüsse selber fassen.

Einer weiteren Einschränkung unterliegt das Recht aus § 12 Abs. 2 BezVG auf Bezirksebene. Wenn ein Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung gegen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder gegen eine Eingriffsentscheidung im Rahmen der Bezirksaufsicht verstößt, muss das Bezirksamt ihn gemäß § 18 BezVG beanstanden.<sup>4</sup>

B. Frage 2: Zur Bedeutung von § 12 Abs. 3 BezVG für Vorlagen zur Beschlussfassung gemäß § 12 Abs. 2 BezVG

Fraglich erscheint, ob § 12 Abs. 3 BezVG auf Vorlagen des Bezirksamts für Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung gemäß § 12 Abs. 2 BezVG anwendbar ist. § 12 Abs. 3 Satz 1 BezVG hat folgenden Wortlaut:

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

---

<sup>4</sup> Zu den Einzelheiten des Beanstandungsrechts vgl. Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 2. Aufl. 2007, Rn. 299 ff.

Die Vorschrift enthält also zwei Varianten eines Selbstentscheidungsrechts. Ein Recht auf Selbstentscheidung nach voraufgegangener Kontrolle gemäß § 17 BezVG ist im Hinblick auf § 12 Abs.2 BezVG zu verneinen, da sich diese Kontrolle offensichtlich auf die normale, eigenständige Führung der Verwaltungsgeschäfte durch das Bezirksamt bezieht, nicht aber auf die spezielle Aufgabe, gemäß § 36 Abs. 2 Buchstabe b BezVG Vorlagen für Entscheidungen der Bezirksverordnetenversammlung zu erstellen.

Die zweite Variante ergibt sich aus dem Verweis aus § 13 Abs. 2 BezVG. Daraus wird ein Recht der Bezirksverordnetenversammlung hergeleitet, in den Fällen, in denen das Bezirksamt einem Ersuchen oder einer Empfehlung nicht entsprochen hat, die entsprechende Entscheidung aufzuheben und selbst zu entscheiden.<sup>5</sup> Es handelt sich also um Fälle, in denen die Bezirksverordnetenversammlung ursprünglich keine Entscheidungsbefugnis hatte. Dagegen sind die in § 12 Abs. 2 BezVG enthaltenen Materien der Bezirksverordnetenversammlung vom Gesetzgeber ausdrücklich zur Entscheidung zugewiesen worden. Die Vorlagen zur Beschlussfassung, die das Bezirksamt hierzu einbringt, sind keine Entscheidungen im Sinne des § 12 Abs. 3 BezVG, sondern dienen dazu, Entscheidungen der Bezirksverordnetenversammlung vorzubereiten. Es erscheint daher verfehlt, ein Recht der Bezirksverordnetenversammlung, abweichend von Vorlagen des Bezirksamts zu entscheiden, als Fall des Selbstentscheidungsrechts aus § 12 Abs. 3 BezVG zu behandeln.

### C. Frage 3: Änderung von Vorlagen zu Entscheidungen gemäß § 12 Abs. 2 BezVG

Gemäß § 36 Abs. 2 Buchstabe b BezVG hat das Bezirksamt die Aufgabe, Vorlagen bei der Bezirksverordnetenversammlung einzubringen. Dies betrifft auch die Fälle, in denen die Bezirksverordnetenversammlung gemäß § 12 Abs. 2 BezVG ein eigenes Entscheidungsrecht hat. Es ist zu prüfen, ob die Bezirksverordnetenversammlung die Befugnis hat, diese Vorlagen selber zu ändern oder dem Bezirksamt eine Änderung aufzugeben. Hierbei ist zu beachten, dass die Vorlagen eigene Entscheidungszuständigkeiten der Bezirksverordnetenversammlung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 der Ver-

---

<sup>5</sup> Musil/Kirchner (Fn. 4), Rn. 296, Mudra, Bezirksverwaltungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2003, S. 99.

fassung von Berlin<sup>6</sup> (VvB) und § 12 Abs. 1 Satz 2 BezVG betreffen. Das Bezirksverwaltungsgesetz enthält keine Regelungen, aus denen sich für solche Angelegenheiten eine generelle Bindung an die Vorlagen des Bezirksamts ergibt. Daher hat die Bezirksverordnetenversammlung grundsätzlich die Möglichkeit, im Rahmen ihrer rechtlichen Schranken aus § 7 Abs. 1 AZG Vorlagen zu ändern oder das Bezirksamt um Änderungen zu ersuchen. Eine Differenzierung zwischen Fällen, in denen die Bezirksverordnetenversammlung eine Vorlage selber ändern kann, und Fällen, in denen sie vom Bezirksamt in rechtlich verbindlicher Weise eine Änderung verlangen kann, lässt sich aus der gesetzlichen Zuständigkeitsverteilung auf der Ebene der Bezirksverwaltung nicht herleiten. Allerdings enthält § 12 Abs. 2 BezVG eine Anzahl von Entscheidungszuständigkeiten, bei denen auf Grund der jeweiligen Materien bzw. der Aufgabenverteilung auf Bezirksebene eine Bindung an die Vorlagen besteht, so dass die Bezirksverordnetenversammlung nur zustimmen oder ablehnen, aber keine Änderungen vornehmen oder veranlassen kann.

Abgesehen davon dürfte in vielen Fällen eine faktische Bindung an die Vorlagen des Bezirksamts bestehen, weil die Bezirksverordnetenversammlung nicht den nötigen Kenntnisstand und die erforderliche personelle Ausstattung besitzt, um die Vorlagen des Bezirksamts durch eigene zu ersetzen oder substanzielle Änderungen vorzunehmen. Selbst wenn die Bezirksverordnetenversammlung rechtlich die Möglichkeit hat, eine Vorlage selber zu ändern, wird es daher oftmals angebracht sein, das Bezirksamt mit einzubeziehen.

#### D. Frage 4: Genehmigung und Zustimmung im Rahmen von Entscheidungen gemäß § 12 Abs. 2 BezVG

Es stellt sich die Frage, ob ein Änderungsrecht der Bezirksverordnetenversammlung im Hinblick auf die Materien des § 12 Abs. 2 BezVG besteht, bei denen eine Genehmigung oder Zustimmung vorgesehen ist. Hierzu ist eine Betrachtung im Einzelnen erforderlich.

§ 12 Abs. 2 Nr. 1 BezVG besagt, dass die Bezirksverordnetenversammlung über den Bezirkshaushaltsplan und die Genehmigung von über- und außerplanmäßigen

---

<sup>6</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2006 (GVBl. S. 710).

Ausgaben entscheidet. Die Genehmigung betrifft also die Haushaltswirtschaft des Bezirks. Diese obliegt dem Bezirksamt als der Verwaltungsbehörde des Bezirks gemäß § 36 Abs. 1 BezVG. Sieht das Bezirksamt einen Einsatz von Haushaltsmitteln als notwendig an, der den Rahmen des Bezirkshaushaltsplans überschreitet, so hat die Bezirksverordnetenversammlung lediglich die Möglichkeit, dies zu genehmigen oder die Genehmigung zu verweigern. Eine Kompetenz, mit eigenen Beschlüssen in die laufende Haushaltswirtschaft einzugreifen, steht ihr nicht zu.<sup>7</sup> Sie hat somit nur eine Kontrollaufgabe ohne Änderungsbefugnisse.

Gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 BezVG entscheidet die Bezirksverordnetenversammlung über die Genehmigung der Bezirkshaushaltsrechnung im Sinne vom § 4 Abs. 3 BezVG. Die Bezirkshaushaltsrechnung beinhaltet eine Rechnungsprüfung der Haushaltswirtschaft des Bezirksamts. Diese wird durch den Rechnungsprüfungsausschuss der Bezirksverordnetenversammlung vorgenommen. Das Ergebnis der Prüfung wird der Bezirksverordnetenversammlung mitgeteilt und von ihr genehmigt.<sup>8</sup> Es handelt sich also um eine reine Kontrollaufgabe, für die die Bezirksverordnetenversammlung zuständig ist. Die Frage nach einer möglichen Änderungsbefugnis von Vorlagen des Bezirksamts stellt sich insoweit nicht.

Die Entscheidungsbefugnis der Bezirksverordnetenversammlung gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 5 BezVG betrifft die Zustimmung zu Grenzberichtigungen im Sinne von § 1 Abs. 2 BezVG. Nach dieser Vorschrift können Änderungen der Bezirksgrenzen, die von geringer Bedeutung sind, durch Rechtsverordnung des Senats (an Stelle eines Gesetzes) vorgenommen werden, wenn die beteiligten Bezirke zustimmen. Eine Befugnis der Bezirke, die Rechtsverordnung zu ändern, sieht die Regelung nicht vor. Die Bezirksverordnetenversammlung ist also an den Inhalt der Rechtsverordnung gebunden und kann lediglich zustimmen oder ablehnen.

Gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 6 BezVG entscheidet die Bezirksverordnetenversammlung über die Zustimmung zu Betriebssatzungen der Eigenbetriebe, die Bezirksaufgaben erfüllen. Der Erlass solcher Satzungen wird durch § 2 Abs. 1 des Eigenbetriebsgesetz-

---

<sup>7</sup> Vgl. Ottenberg, Bezirksverwaltungsgesetz, Kommentar, Stand 2008, im Internet unter: [www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/bvv/kommentarbezvg.html](http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/bvv/kommentarbezvg.html), Anm. 9.

<sup>8</sup> Mudra (Fn. 5), S. 97; vgl. Ottenberg (Fn. 7), § 12 Anm. 10.

zes (EigG)<sup>9</sup> ausdrücklich dem Bezirksamt als dem sogenannten Trägerorgan des Eigenbetriebs zugewiesen. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 EigG bedarf das Bezirksamt dazu der Zustimmung der Bezirksverordnetenversammlung. Angesichts dieser eindeutigen gesetzlichen Aufgabenzuweisung ist nicht von einer Änderungsbefugnis der Bezirksverordnetenversammlung auszugehen.

§ 12 Abs. 2 Nr. 7 BezVG gibt der Bezirksverordnetenversammlung das Recht der Zustimmung zum Erwerb und zur Veräußerung von Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen. Der Erwerb und die Veräußerung solcher Beteiligung auf Bezirksebene ist gemäß § 65 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>10</sup> eine Aufgabe des Bezirksamts. Daher besteht kein Recht der Bezirksverordnetenversammlung, solche Geschäfte selber durchzuführen oder die entsprechenden Vertragsentwürfe des Bezirksamts zu ändern. § 65 Abs. 7 LHO sieht lediglich eine Zustimmungsbefugnis vor.

Sämtliche Entscheidungsbefugnisse gemäß § 12 Abs. 2 BezVG, die sich auf eine Genehmigung oder Zustimmung beziehen, betreffen also Materien, die auf Grund ihrer Eigenart oder der ausdrücklich gesetzlich geregelten Zuständigkeit des Bezirksamts kein Änderungsrecht der Bezirksverordnetenversammlung zulassen. Der Gesetzgeber hat dies zum Ausdruck gebracht, indem er insoweit die Begriffe Zustimmung und Genehmigung verwendet. Nach der allgemeinen Wortbedeutung im Rechtsverkehr kann eine Stelle, die die Befugnis zur Zustimmung oder Genehmigung hat, nur ihr Einverständnis zu einem Vorhaben oder einer Maßnahme erklären oder verweigern; sie hat keine darüber hinausgehende Kreationsbefugnis.

#### E. Frage 5: Anträge zur Beschlussfassung nach § 12 Abs. 2 BezVG

Zu prüfen ist, ob Anträge, die Beschlüsse zu Gegenständen des § 12 Abs. 2 BezVG zum Inhalt haben, aus der Mitte der Bezirksverordnetenversammlung gestellt werden können. Versteht man die Worte „aus der Mitte der Bezirksverordnetenversammlung“ so wie die entsprechende Formulierung in Art. 59 Abs. 2 VvB<sup>11</sup>, so wür-

---

<sup>9</sup> Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin vom 13. Juli 1999 (GVBl. S. 374).

<sup>10</sup> In der Fassung vom 20. November 1995 (GVBl. S. 805, 1996 S. 118), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. September 2005 (GVBl. S. 475.)

<sup>11</sup> Vgl. Michaelis-Merzbach, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 2. Aufl. 2005, Art. 59 Rn. 5.

de dies bedeuten, dass die Anträge von den in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen oder durch eine bestimmte Anzahl von Bezirksverordneten gestellt werden können.

Die Frage, wer insoweit antragsbefugt ist, betrifft die Organisation der Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung. Der Ablauf der Sitzungen wird durch die Geschäftsordnung geregelt, die die Bezirksverordnetenversammlung gemäß § 8 Abs. 1 BezVG erlässt. Inwieweit Fraktionen oder eine bestimmte Anzahl von Bezirksverordneten in den Sitzungen antragsbefugt sind, läßt sich daher nicht allgemein beantworten, sondern richtet sich jeweils nach den Geschäftsordnungen der einzelnen Bezirksverordnetenversammlungen.

## F. Ergebnisse

1. Das Entscheidungsrecht der Bezirksverordnetenversammlungen aus § 12 Abs. 2 BezVG unterliegt den Einschränkungen, die sich aus der Bindung der Bezirksverwaltungen an Rechts- und Verwaltungsvorschriften gemäß § 7 Abs. 1 AZG und aus der Bezirksaufsicht gemäß den §§ 9 ff. AZG ergeben. Ferner besteht gemäß § 18 BezVG ein Beanstandungsrecht des Bezirksamts.

2. Das Selbstentscheidungsrecht gemäß § 12 Abs. 3 BezVG ist auf Vorlagen zur Beschlussfassung nach § 12 Abs. 2 BezVG nicht anwendbar, da § 12 Abs. 2 BezVG eigene Entscheidungsbefugnisse der Bezirksverordnetenversammlung enthält, wogegen sich § 12 Abs. 3 BezVG auf Fälle bezieht, in denen üblicherweise das Bezirksamt zu entscheiden hat.

3. Eine generelle Bindung der Bezirksverordnetenversammlung an Vorlagen zur Beschlussfassung gemäß § 12 Abs. 2 BezVG besteht nicht. Daher hat die Bezirksverordnetenversammlung grundsätzlich die Möglichkeit, Vorlagen zu ändern oder das Bezirksamt um Änderungen zu ersuchen.

4. In den Angelegenheiten, in denen der Bezirksverordnetenversammlung durch § 12 Abs. 2 BezVG die Befugnis zur Genehmigung oder Zustimmung eingeräumt wird, besteht auf Grund der Eigenart der jeweiligen Materie bzw. der gesetzlichen Aufgabenverteilung keine Änderungsmöglichkeit.

5. Ob aus der Mitte der Bezirksverordnetenversammlung ein Antrag gestellt werden kann, der eine Beschlussfassung gemäß § 12 Abs. 2 BezVG zum Inhalt hat, ergibt sich aus den jeweiligen Geschäftsordnungen der Bezirksverordnetenversammlungen.

*Dr. Fehlau*

Dr. Fehlau