

Peter Ottenberg

**Das Bezirksverwaltungsgesetz
und jugendhilferechtliche
Organisationsvorschriften des Landes**

**Praxiskommentar
für
Kommunalpolitik und Verwaltung**

Bearbeitungsstand:

31. Dezember 2007

Seminarunterlage als Vorabveröffentlichung
- nur zum persönlichen Gebrauch -

Herausgeber:

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin
Fehrbelliner Platz 4
10707 Berlin
www.charlottenburg-wilmersdorf.de

9029-10 (Vermittlung)
9029-14 901
(929)-14 901 (intern)
9029-14 905 (Fax)
cw100001@ba-cw.verwalt-berlin.de

§ 17
01.09.06

§ 17

Kontrolle durch die Bezirksverordnetenversammlung

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

(...)

Absatz 2: *Einem Ausschuss ist auf Verlangen vom Bezirksamt Auskunft zu erteilen und Einsicht in die Akten zu gewähren. Das Bezirksamt darf die Einsichtnahme verweigern, wenn es durch Beschluss feststellt, dass das Bekannt werden der Akten dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes erhebliche Nachteile bereiten würde; es hat dies vor dem Ausschuss schlüssig zu begründen.*

(...)

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

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

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

(13a) Jeder(mann) hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen nach Art. 17 GG schriftlich mit Bitten oder Beschwerden u. a. an die Volksvertretung bzw. nach Art. 34 VvB mit schriftlichen Anträgen, Anregungen oder Beschwerden u. a. an die BVV zu wenden. „Ungeachtet (des differenzierten Wortlauts spricht) nichts für einen sachlichen Unterschied“^{13a} in der Anwendung. Bei der vorliegenden Norm handelt es sich um die Regelung der verfahrensmäßigen Behandlung von Parlamentspetitionen (im Gegensatz zu Verwaltungspetitionen) auf der bezirklichen Ebene. Dieses Grundrecht ist Zugangs- und zugleich Abwehrrecht: Es basiert einerseits auf der Garantie, ein Anliegen ohne Rücksicht auf übliche Zugangswege oder Zuständigkeiten an dieses Organ der BVV zu richten, und normiert andererseits das Verbot der Behinderung, entsprechenden Kontakt zu knüpfen, etwa beim Sammeln von Unterschriften für eine gemeinsame Eingabe/Beschwerde oder in Bezug auf die Übergabe. „Petitionen sind an keine Frist gebunden. Sie können nicht nur von einem durch ein bestimmtes Verwaltungshandeln Betroffenen, sondern von jedem einzelnen Interessierten (...) eingelegt werden. (...) Träger des Grundrechts sind alle natürlichen (...) sowie juristischen Personen bzw. Personenvereinigungen des Privatrechts.“^{13b} Es besteht also unabhängig von Alter, Staatsangehörigkeit usw.

(14) Die Vorschrift über die herausgehobene Stellung und die besonderen Aufgaben, Rechte und Pflichten des Petitionsausschusses auf kommunaler Ebene steht systematisch etwas unvermittelt bei den Kontrollaufgaben der BVV. Sie wurde erst zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Landespetitionsrechts¹⁴ eingefügt und definiert das Gremium als beschließenden Ausschuss, was - mit Ausnahme des JHA (ausführlich § 33) - den Regelfall der kommunalen Gegebenheiten durchbricht. Auch hinsichtlich der Aufgabendefinition ist der Ausschuss anomal: Die Befassung mit Einzelfällen ist sonst nicht der Regelfall des „parlamentarischen“ Alltags, der vielmehr durch allgemeine, strukturelle Herangehensweisen charakterisiert ist (ausführlich § 12). Die Behandlung von Eingaben und Beschwerden (...) stellt zwar im wesentlichen eine Kontrolle des BA dar, der besonderen Rolle dieses Ausschusses wäre jedoch - wie zum JHA (ausführlich § 33) - durch Einfügung einer gesonderten Vorschrift eher entsprochen. Dies könnte die Schaffung eines modernen „Beschwerdemanagements“^{14a} unter Einbeziehung des Petitionsrechts in der Bezirksverwaltung erleichtern.

(14a) Die Idee einer Aufgabenzusammenführung der Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden gegenüber dem einen Organ BVV (Parlamentspetitionen) sowie von Anregungen und Kritik gegenüber dem anderen Organ BA (Verwaltungspetitionen) hat im Rahmen der Ausschussbildung (ausführlich § 9) teilweise zur inhaltlichen Erweiterung des Ausschusses (auch durch die Bezeichnung) geführt^{14b}. Darüber hinaus sind offenkundig auch allgemein die Überschaubarkeit der Gremien, die Reduzierung der zeitlichen Belastung von BV, mithin die Arbeitsökonomie der ehrenamtlich Tätigen Leitfadens entsprechender Entscheidungen in einigen Bezirken^{14c}. Dies ist in zweierlei Hinsicht problematisch.

(14b) Formell-rechtlich spricht bereits bei teleologischer Auslegung der Wortlaut von Satz 1 dagegen, den Namen des Ausschusses im Rahmen der Organisationsbefugnis der BVV ändern zu dürfen. Dieser greift vielmehr wörtlich die Gremienbezeichnung des historischen Gesetzgebers^{14d} auf; die Namensgebung für dieses Organ ist der BVV insoweit - wie beim JHA (ausführlich § 33) - durch diese spezielle Norm dem allgemeinen Recht, Ausschüsse zu bilden und sie nach kommunalpolitischen Schwerpunktsetzungen zu bezeichnen (ausführlich § 9), entzogen. Da Eingaben und Beschwerden im Bezirk in Anlehnung an die landesrechtliche Norm zu behandeln sind, ist auch zu berücksichtigen, dass § 4 Abs. 1 Satz 1 des Petitionsgesetzes einen „für diesen besonderen Zweck“ eingesetzten Ausschuss aus der Mitte des Abgeordnetenhauses vorsieht. Im verfassungs- und diesem (einfachgesetzlichen) landes- und bezirksverwaltungsrechtlichen Zusammenhang wirft eine davon abweichende Organisationsform auf der kommunalen Ebene erhebliche Zweifel an ihrer Zulässigkeit auf, die von der Bezirksaufsicht geteilt werden^{14e}. Materiell-rechtlich begründet die herausgehobene Zielsetzung des Petitionswesens die von anderen Ausschüssen der BVV zu unterscheidenden Rechte (ausführlich **Rdnr. 16**) dieses Gremiums. Die Hinzufügung von anderen Aufgaben der BVV, also die Erweiterung des „Geschäftsbereichs“ des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden (z. B. um die Befassung mit geschäftsordnungsrechtlichen Fragen, mit der Rechnungsprüfung oder die kommunalpolitische Begleitung, Gestaltung und Kontrolle des für Bürgerdienste zuständigen Teils der Bezirksverwaltung) beinhaltet einen ständigen Rollenkonflikt. Behandelt dieses Organ eine Eingabe/Beschwerde, können seine Mitglieder auf die besonderen gesetzlichen Möglichkeiten zurückgreifen; ist dagegen eine darüber hinaus zugewiesene Aufgabe Gegenstand einer Sitzung, reduziert sich der Handlungsspielraum auf die den übrigen Ausschüssen zustehenden Rechte. Da die BVV durch die Bezeichnung eines Ausschusses in der Regel das jeweilige Aufgabenspektrum skizziert, vorliegend eine Änderung des Namens jedoch ausschließt, ist die Erweiterung des Aufgabenfeldes dieses Ausschusses kommunalpolitisch nicht sinnvoll und sollte unterbleiben. Entscheidet sich die BVV bei der Bildung der Ausschüsse dennoch für diese Variante, sollte - schon aus der Sicht der Adressaten - eine klare Trennung der zu behandelnden Angelegenheiten erfolgen^{14f}.

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

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

(17) Die Tätigkeit des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden bietet die Möglichkeit, ein kommunalpolitisch qualifiziertes Beschwerdemanagement zu installieren. **Eingaben oder Beschwerden können über den Einzelfall hinaus (qualitativ und quantitativ) auf strukturelle Mängel in der Bezirksverwaltung hinweisen, dafür muss der Ausschuss jedoch den Blick schärfen. Werden Beratungsergebnisse des Ausschusses entsprechend vor- und aufbereitet, mit den Fraktionen rückgekoppelt und mit der Aufgabenstellung der BVV vernetzt, können dem BA im Rahmen der kommunalpolitischen „Richtlinienkompetenz“ (ausführlich § 12) Methoden der „Kundenorientierung“ auch in diesem kritischen Bereich an die Hand gegeben werden^{14g}.**

(18) Satz 2 unterstreicht den besonderen Charakter, in dem er dem Ausschuss ein Beschlussrecht überträgt, das nicht entzogen werden darf. Alle Eingaben und Beschwerden, die die BVV erreichen, sind dem Ausschuss zur Erörterung und Entscheidung vorzulegen. Eine Steuerung über das BA (oder den BV-Vorsteher) findet nicht statt. Auch die Antwort verfasst der Ausschuss (in der Regel über den Vorsitz) selbstständig. **Das Gremium hat insoweit „eine Entgegennahme-, Befassungs- und Bescheidspflicht“^{14h}.**

(19) Im Rahmen der allgemeinen Obliegenheiten steht dem Ausschuss ein eigener Beurteilungsspielraum zu, was als Eingabe oder Beschwerde angesehen wird. „Bloße Mitteilungen, Belehrungen, Vorwürfe, Anerkennungen und Gesinnungsäußerungen (...) müssen nicht bearbeitet werden.“¹⁴ⁱ Eine Beantwortung, dass eine Kenntnisnahme erfolgte usw., sollte - ggf. über das Büro der BVV - jedoch nicht unterlassen werden. Ein förmlicher Abschluss einer Eingabe/Beschwerde bedarf zwar zwingend keiner Begründung, diese ist aber im Interesse des Adressaten. Der in § 7 Abs. 2 Satz 1 Petitionsgesetz und der Literatur dafür verwendete Begriff „Bescheid“ geht zu weit^{14j}. Das Petitionsrecht „gewährleistet (vielmehr) einen schriftlichen Zugang (...) gerade außerhalb der üblichen Zugangswege“ und stellt sicher, „dass der Staat individuelle und allgemeine Anliegen auch außerhalb formaler Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren zur Kenntnis nehmen muss“^{14k}. Die Legaldefinition des Verwaltungsaktes (vgl. § 35 VwVfG) ist bei der Tätigkeit des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden nicht erfüllt.

(19a) Der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden hat auf den ersten Blick - im Gegensatz zum Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses, der auch tätig werden kann, wenn ihm auf andere Weise Umstände bekannt werden, die eine Behandlung erfordern - kein „Selbstbefassungsrecht“^{14l}; ihm steht Art. 46 Satz 2 VvB nicht zur Seite. Der Wortlaut von § 17 Abs. 3 Satz 2 lässt eine andere Auslegung nicht zu („zuständig“ für solche Angelegenheiten wäre vielmehr der jeweilige „Ressortausschuss“ der BVV). Auf der anderen Seite haben alle Ausschüsse der BVV, also auch das für die Behandlung von Eingaben und Beschwerden gebildete Organ, ein allgemeines Beratungsrecht, sich (kommunalpolitischen) Angelegenheiten ohne besonderen Auftrag zuzuwenden, und sogar ein Antragsrecht an die BVV, indem Ergebnisse der Ausschussberatung der BVV (zur Kenntnis oder als Beschlussvorschlag) zugeleitet werden (ausführlich § 9). Die Normen entfalten insoweit ein gewissen Spannungsbogen, da die allgemeinen Verfahrensregelungen über die Ausschüsse hier für dieses eine Organ konkretisiert werden. Von einer diesbezüglichen Beschränkung kann jedoch nicht ausgegangen werden. Obwohl eine Verweisung auf § 9 Abs. 3 Satz 3 der Klarstellung diene, bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber allein dem Ausschuss für Eingaben und Beschwerden ein allgemeines Befassungsrecht nicht zugestehen wollte. Diese Auslegung stützt sich u. a. auf den eindeutigen Willen des historischen Gesetzgebers, diesem Organ als ständigem Ausschuss der BVV ein solches Recht einzuräumen^{14m}.

(20) Dem Gremium steht ein (pflichtgemäßes) Ermessen zu, was jedoch nicht etwa eine rechtsfehlerfreie Verwaltungsentscheidung ersetzt. Die Entscheidungsalternativen richten sich vielmehr nach den landesrechtlichen Vorschriften und werden in der GO¹⁵ konkretisiert.

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

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

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

(...)

^{13a} Driehaus, VvB, Art. 34 Rz. 1

^{13b} von Münch/Kunig, GG, Art. 17 Rn.6, zitiert in: Driehaus, VvB, Art. 34 Rz. 2

¹⁴ vgl. Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289); im übrigen Art. 17 GG, Art. 46 VvB

^{14a} vgl. § 3 Abs. 4 VGG in der (Ursprungs-)Fassung vom 17. Mai 1999 (GVBl. S. 171) bzw. nunmehr bezogen auf die sinngemäßen Vorschriften der GGO I

^{14b} vgl. Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Eingaben und Geschäftsordnung in der BVV Pankow

^{14c} vgl. Ausschuss für Eingaben, Beschwerden und Geschäftsordnung in der BVV Friedrichshain-Kreuzberg; Ausschuss für Geschäftsordnung, Eingaben und Beschwerden in der BVV Lichtenberg, Ausschuss für Rechnungsprüfung, Eingaben und Beschwerden in der BVV Marzahn-Hellersdorf

^{14d} als ständiger Kontrollausschuss nach § 9 Abs. 1 Buchstabe c) BezVG in der Fassung vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126) bzw. als ständiger Ausschuss nach den Folgevorschriften (ausführlich **Anhang**) bis zur grundlegenden Reform der Norm über die Ausschussbildung durch Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289); dieser Ausschuss muss „ohne Ausnahme und mit dieser Bezeichnung gebildet werden“ (Srocke, Anmerkung zu § 9 Abs. 2)

^{14e} das Gremium wird als „Ausschuss für Eingaben und Beschwerden“ abgehandelt (vgl. Rechtliche Hinweise); bestätigend: Musil/Kirchner, Rz 281

^{14f} Eingaben und Beschwerden sowie die entsprechenden anderen Tagesordnungspunkte sollten nicht in der gleichen Sitzung behandelt werden; diese Struktur erleichtert auch den Umgang bei der Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit (ausführlich **§ 8**)

^{14g} zur Qualifizierung der Beratung des Ausschusses könnte z. B. ein Berichterstattungswesen (im Sinne von § 4 Abs. 4 Petitionsgesetz i. V. m. § 22 GO des Abgeordnetenhauses) eingeführt werden

^{14h} Mudra, Anmerkung zu § 17 Abs. 3; Musil/Kirchner, Rz 281, billigt dem Ausschuss zwar „keine unmittelbaren Entscheidungsbefugnisse“ zu, zielt jedoch in diesem Zusammenhang nicht auf die abschließende Behandlung einer Petition, sondern auf das ordentliche Verwaltungsverfahren der Behörde

¹⁴ⁱ ebenda

^{14j} ebenda

^{14k} Driehaus, VvB, Art. 34 Rz. 2, 3

^{14l} Pfennig/Neumann, VvB, Art. 46 Rn 2, zitiert in: Driehaus, VvB, Art. 46 Rz. 3

^{14m} vgl. § 9 Abs. 7 Satz 3 BezVG in der Fassung von Artikel I des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056) und nach den Folgevorschriften (ausführlich **Anhang**)

¹⁵ vgl. z. B. § 21 Abs. 4 GO-BVV Charlottenburg-Wilmersdorf:

„Die Entscheidungen können lauten:

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