

paperpress

.....N e w s l e t t e r.....

Impressum: paperpress Jugend- und kommunalpolitischer Pressedienst Berlin. Gegründet am 7.4.1976. Gründer und Herausgeber: Ed Koch. Chefredakteur: Chris Landmann (verantwortlich für den Inhalt), Fotoredaktion: Lothar Duclos. Träger / Verlag / Vertrieb / Druck: Paper Press Verein für gemeinnützige Pressearbeit in Berlin e.V., vertreten durch den Vorstand Ed Koch und Chris Landmann. Postanschrift: Paper Press, Postfach 42 40 03, 12082 Berlin. Web: www.paperpress.org (Textarchiv) / www.paperpress-newsletter.de (Newsletter-Archiv) / Telefon: (030) 705 40 14 Fax: 705 25 11 – Leserzuschriften, Be- und Abbestellung des Newsletters und der monatlichen Druckausgabe: E-Mail: post@paperpress.org – Nachdruck honorarfrei mit Quellenangabe. Der Newsletter wird kostenlos zugestellt. Alle Newsletter-texte auch auf www.paperpress.org. Die Druckausgabe erscheint monatlich. Preis für die Zustellung: 20 Euro jährlich.

Nr. 495 E

12. Juli 2013

38. Jahrgang

Hürde eines Volksbegehrens gerissen, Versäumnisse der Verwaltungsbehörde und Rechtsfolgen für bezirkliches Handeln

Eine auf den ersten Blick „unspektakuläre“ landesverfassungsgerichtliche Entscheidung handelte im Juni 2013¹ u. a. ein verfahrensrechtliches Segment zur Volksgesetzgebung ab: Form- und Fristversäumnisse der Verwaltungsbehörde. „Mit dem Zweiten“ sieht man jedoch bekanntlich nicht nur besser, er eröffnet auch Gesichtspunkte, die ggf. für die bezirkliche Ebene von Bedeutung sein könnten. Welche Rechtsfolgen ergeben sich beispielhaft, wenn Fristen im Abstimmungsgesetz² im zu entscheidenden Fall deutlich überschritten, ja missachtet (?) wurden, jedoch keine gesetzlichen Sanktionsmechanismen eines solchen Verstoßes existieren, und welche Bedeutung entfaltet dieser Umstand im Vergleich zur Bezirksebene? Zu Einwohnerantrag und Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid, entsprechende Instrumente der direkten Demokratie, hat der Gesetzgeber z. B. solche Verpflichtungen, also fristige Verfahrensregelungen, gleichfalls normiert. Davon soll die Rede sein.

Ein Volksbegehren wird „voll in den Sand gesetzt“

Vertrauenspersonen des Volksbegehrens „Grundschulkindern, leben und lernen in der Ganztagschule, 1 + für Berlin“ erhoben zulässigen Einspruch beim Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin gegen die Entscheidung des Senats vom 24. November 2011 über das Nichtzustandekommen. Von den rd. 2,4 Mio. Abstimmungsberechtigten hätten dem Volksbegehren über 172.000 zustimmen müssen, jedoch waren lediglich etwas über 32.000 Eintragungen gültig³. Mithin erreichte die Initiative unter 20 v. H. des erforderlichen Quorums⁴ der abstimmungsberechtigten Berlinerinnen und Berliner, was offensichtlich als totaler Misserfolg zu bewerten ist. Im verfassungsgerichtlichen Einspruch wurde daraufhin gerügt, die für das Volksbegehren geltenden Vorschriften seien nicht beachtet worden, was sich auf das Abstimmungsergebnis habe auswirken können. Neben Problemen bei der zutreffenden Bezeichnung und weiteren Verfahrensverstößen (Gestaltung der amtlichen Unterschriftslisten, Verletzung der Beratungspflicht; Organisation von Abstimmungsortlichkeiten usw.) seien insbesondere diverse erhebliche Fristversäumnisse zu beklagen, die zu einem Abstimmungszeitraum⁵ auch in den Schulsommer- und Herbstferien geführt hätte. Eine angemessene Beteiligung gerade der Zielgruppe der Eltern von Grundschulkindern sei mithin vom Senat bewusst erschwert worden; ein Misserfolg sei „vorprogrammiert“⁶.

...auch in den Verwaltungsbehörden lief nicht alles „rund“

In der ersten Stufe (Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens nach § 14 AbstG) wurde die Frist zur Prüfung der Unterschriftslisten und -bögen von 15 Tagen (§ 17 Abs. 1 AbstG) von den Bezirksämtern überschritten; die weitere Frist zur Abgabe einer Stellungnahme des Senats von 15 Tagen (§ 17 Abs. 4 AbstG) wurde durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gleichfalls nicht eingehalten. Eine massive Fristüberschreitung durch die säumig erstellte Kostenschätzung durch die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (§ 15 Abs. 1 AbstG) musste im Übrigen verfassungsgerichtlich ins Stammbuch geschrieben werden: „Die für das Verfahren geltenden Fristen sind (...) zum Teil nicht eingehalten worden. Es kann aber ausgeschlossen werden, dass sich die dadurch rechtsfehlerhaft eingetretenen Verzögerungen um insgesamt höchstens 95 Tage entscheidend ausgewirkt haben.“⁷ Es lohnt jedoch, sich vergleichend mit plebiszitären Verfahren im Bezirk zu beschäftigen und der Frage nachzugehen⁸, wie dabei eintretende Fristversäumnisse zu bewerten sind.

1. Allgemeine Bewertung

Den Normvorschriften für die Volksgesetzgebung und für die entsprechenden bezirksverwaltungsrechtlichen Instrumente im Bezirk ist dem Grunde nach gemein⁹, dass Verfahrensregelungen, die die beteiligten öffentlichen Organe binden, einzuhalten sind, jedoch nicht beinhalten, welche Folgen im Fall eines Verstoßes eintreten. Im Nachgang eines kritisierten Sachverhalts wird er insoweit regelmäßig von seiner jeweiligen Wirkung auf ein Gesamtergebnis zu beurteilen sein. Ist mithin ein angestrebtes Ziel aus der Einwohnerschaft nicht erreicht, ist ggf. zu prüfen, ob (und mit welcher Wahrscheinlichkeit) es erreichbar gewesen wäre, wenn bestimmte geltend gemachte Verfahrensverletzungen, die darüber hinaus das subjektive Recht der Antragsteller tangierten, nicht zu verantworten gewesen wären. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung folgt also einem strikten Ursache-Wirkungs-Mechanismus. Etwas anderes gilt - je nach Fallgestaltung - im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes¹⁰, weil eine gegenwärtige Situation prognostisch zu bewerten ist.

2. Feste Fristen beim Volksbegehren - feste Fristen bei Bürgerbegehren und Einwohnerantrag

2.1 Nach § 45 Abs. 4 Satz 2 BezVG hat das Bezirksamt innerhalb eines Monats folgende (zunächst interne) Entscheidungen zu dem eingereichten (beabsichtigten) Bürgerbegehren zu treffen:

- a) über die Zulässigkeit,
- b) über die Rechtsfolgen eines angenommenen Bürgerentscheids (Bildungswirkung),
- c) über die Höhe der Kosten (Schätzung), die sich aus der entsprechenden Verwirklichung ergeben würden.

Diese (Teil-)Entscheidungen sind nach § 45 Abs. 5 BezVG der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung mitzuteilen, die wiederum innerhalb eines Monats Gelegenheit hat, von ihren Bezirksaufsichtsrechten Gebrauch zu machen. Die (rechtsmittelfähige) Unterrichtung der Vertrauenspersonen erfolgt im Anschluss an diesen Ablauf durch das Bezirksamt.

2.1.1 Zunächst ist im Hinblick auf die Vielfalt der durch ein Bürgerbegehren transportablen Materien, die sich grundsätzlich auf alle Bezirksaufgaben und darüber hinaus auf alle Angelegenheiten erstreckt, in denen die BVV eine Empfehlung beschließen dürfte, bereits aus quantitativen Gründen eine Entscheidung der bezirklichen Verwaltungsbehörde innerhalb eines Monats nicht ausnahmslos zu gewährleisten. Hinzu treten einzelfallbezogene komplizierte Abgrenzungsfragen in der Rechtswirkung eines solchen plebiszitären Elements, soweit der Wortlaut (wie eine „gute“ Beschlussvorlage in der BVV) beide Aufgabensegmente, also unterschiedliche Zuständigkeiten in der Exekutive, berührt und darüber hinaus für das Entscheidungsrecht der BVV im Planungsrecht (§ 12 Abs. 2 Nr. 4 BezVG) noch Besonderheiten zu beachten sind. Auch zur Kostenschätzung könnte es durchaus einen erweiterten Prüfungsbedarf geben¹¹. Im Ergebnis könnte sich die Monatsfrist, gerade in Schulferienzeiten oder angesichts anderer Umstände (Durchführung von Wahlen), als zu knapp erweisen. Soweit dieser Verzug nicht durch eine rasche Entscheidung der Innenverwaltung „aufgeholt“ werden kann und daher das höchstens zwei Monate umfassende Zeitbudget gegenüber den Vertrauenspersonen überschritten werden „muss“, liegt jedenfalls unstreitig ein formeller Rechtsverstoß vor.

2.1.2 Ein weiterer Gesichtspunkt einer normwidrigen Verzögerung könnte auftreten, sofern zwischen dem Bezirk und der Bezirksaufsichtsbehörde unterschiedliche Auffassungen über die zu treffende Entscheidung (gegenüber den Vertrauenspersonen mit Außenwirkung) bestehen sollten. Der Gesetzgeber ging zwar bei der Einführung¹² dieser Prüfungsinstanz von einer (schlichten) Einbindung der Hauptverwaltung „zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht“¹³ aus und unterstellte offensichtlich ein jederzeit schnelles Verfahren. Davon ist jedoch nicht in jedem einzelnen Fall auszugehen. Vielmehr griffe bei der „Rechtsaufsicht“ ein abgestuftes Instrumentarium (Informations-, Aufhebungs-, Anweisungs-, Ersatzbeschlussfassungs- und ggf. Eingriffsrecht)¹⁴ in einem angemessenen Zeitrahmen, der regelhaft mehr als einen Monat umfasst. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Bezirk (zumindest in der ersten Stufe) ein Anhörungsrecht einzuräumen ist, das wiederum in angemessener Zeit (etwa fünf bis zehn Arbeitstage) wahrgenommen werden dürfte.

2.2 Ist die Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren beendet und liegt sie dem Bezirksamt vor, hat die Verwaltungsbehörde nach § 45 Abs. 8 Satz 1 BezVG über das Zustandekommen innerhalb eines Monats zu entscheiden. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Norm darf dieser Zeitraum nicht überschritten werden.

2.3 Eine weitere Frist, die von der Verwaltungsbehörde zu beachten ist, beinhaltet § 46 Abs. 1 BezVG; danach wird spätestens vier Monate nach der (positiven) Entscheidung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt. Dem Bezirksamt steht jedoch für die technische Vorbereitung und Gewährleistung einer angemessenen Durchführung dieses plebiszitären Elements regelmäßig nur etwa die halbe Zeit zur Verfügung. Die genannte Verpflichtungsnorm setzt nämlich voraus, dass die BVV dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht innerhalb von zwei Monaten unverändert oder in einer von den Vertrauenspersonen gebilligten Form zustimmt: Ein Bürgerentscheid findet nur statt, wenn die demokratisch legitimierte Vertretung die Initiative ablehnt, jedenfalls keinen entsprechenden Annahmebeschluss fasst. Das Bezirksamt befindet sich insoweit in „Abhängigkeit“ von kommunalpolitischen Prozessen (dazu unter 2.5). So dürfte die förmliche Festlegung eines Termins zur Durchführung eines Bürgerentscheids erst nach Ablauf dieser Zweimonatsfrist erfolgen.

2.4 **Zusammenfassung:** Alle auf eine Verwaltungsbehörde wirkenden Fristen der genannten Rechtsnormen haben einen verpflichtenden Charakter. Dabei sind u. a. folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

2.4.1 Der Obliegenheit zur rechtzeitigen Prüfung von Unterschriften können sich die Bezirke nicht entziehen, sofern eine Fristüberschreitung nicht durch besondere Umstände gerechtfertigt werden kann. Auf unzureichende Personalausstattung und/oder hohe Arbeitsbelastung in der Vorweihnachtszeit und wegen eines weiteren Volksbegehrens können sich die Verwaltungsbehörden jedenfalls nicht erfolgreich berufen, ihnen ist vielmehr durch „ausreichende organisatorische Vorkehrungen“¹⁵ zu begegnen.

2.4.2 Die übrigen genannten Fristen zur rechtlichen Prüfung von Sachverhalten sind zwar ohne Frage gleichfalls „grundsätzlich bindend. (...) Sie dürfen (jedoch) ausnahmsweise überschritten werden, wenn hierfür hinreichende sachliche Gründe bestehen.“¹⁶ Anderenfalls sind sie „aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht mehr tolerierbar“¹⁷, müssen allerdings zumindest dann hingenommen werden, wenn sie für das Scheitern eines Bürgerbegehrens nicht ursächlich sind. Letztlich wird mithin unabhängig von einer festen Fristennorm auf „unverzügliches“ Handeln abzustellen sein, das ggf. auch bei einer dem Wortlaut der jeweiligen Regelung entgegen stehenden Überschreitung noch anzunehmen ist.

2.5 Obliegenheiten der BVV zur Einhaltung gesetzlicher Fristen sind bereits deshalb anders zu beurteilen, weil sie keine (professionelle) Verwaltungsbehörde, sondern das andere Bezirksorgan betreffen. Es setzt sich aus ehrenamtlich tätigen von der Einwohnerschaft gewählten Personen zusammen, die kommunalpolitisch wirken, in dem sie die gesetzlich normierten Aufgaben erfüllen und Rechte wahrnehmen. In dieser Hinsicht ist der Maßstab, der für die Überschreitung einer verpflichtenden Frist anzulegen ist, deutlich weiter zu fassen.

2.5.1 Nach § 46 Abs. 1 BezVG wird spätestens vier Monate nach der (positiven) Entscheidung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt (dazu unter 2.3), sofern die BVV dem Anliegen des Bürgerbegehrens nicht innerhalb von zwei Monaten unverändert oder in einer von den Vertrauenspersonen gebilligten Form zustimmt. Grundsätzlich kann insoweit ein Fristversäumnis nicht vorliegen: Wenn die BVV keine Willenserklärung zu der durch ein Bürgerbegehren transportierten Angelegenheit abgibt, geht die Verantwortung, innerhalb der Viermonatsfrist einen Bürgerentscheid abzuhalten, auf die Verwaltungsbehörde über. Diese hat lediglich zwei Monate nach dem Zeitpunkt der eigenen Entscheidung über das Zustandekommen des Bürgerbegehrens abzuwarten¹⁸. Übernimmt die BVV den Gegenstand eines Bürgerbegehrens nach diesem Zeitpunkt, sind die dadurch entstehenden Probleme zwischen den beiden Bezirksorganen zu klären; eine Beschwer auf Seiten der Vertrauenspersonen ist dagegen nicht erkennbar, weil es nicht zur Durchführung eines Bürgerentscheids käme, und könnte verwaltungsgerichtlich als subjektiver Rechtsverstoß auch nicht verfolgt werden.

2.5.2 In Fällen des § 44 Abs. 5 BezVG liegt die Obliegenheitsverpflichtung dagegen allein bei der BVV: Über einen zulässigen Einwohnerantrag hat sie nach Satz 1 der Norm unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags zu entscheiden. Dieser Wortlaut schränkt die Zeitspanne bis zu einer Abstimmung über einen Einwohnerantrag deutlich ein, in dem der Gesetzgeber die formelle Rechtmäßigkeit des Handelns in diesem Fall auf höchstens zwei Monate begrenzt. Eine spätere Entscheidung über einen zulässigen Einwohnerantrag könnte bei strenger Auslegung zwar als unverzüglich angesehen werden. Darauf käme es jedoch nicht an, weil die Zweimonatsfrist überschritten wurde.

Die Regelung, die BVV zu einem bestimmten Handeln in einem bestimmten Zeitraum zu bringen, ist eine objektive Rechtsverpflichtung. Sie richtet sich an das Organ, ist nicht geeignet, jedes einzelne Mitglied zu Tun oder Unterlassen zu zwingen, und ist insoweit als politisches Ziel im Wege der Normsetzung zu verstehen, das Verhältnis zu solchen Initiativen der Einwohnerschaft zu gestalten. Die Behandlung eines (Kontroversen auslösenden) Einwohnerantrages soll nicht „auf

die lange Bank geschoben werden“. Entsprechendes wird auch im Kommunalrecht anderer Länder¹⁹ formuliert. In Auslegung dieses Sinngehalts ist auch die Auffassung vertretbar, die Zwei-monatsfrist dürfe im Einzelfall überschritten werden, soweit gleichwohl unverzügliches Handeln erkennbar bliebe. Es müsste mithin ein zumindest wichtiger Grund für diese Fristüberschreitung vorgetragen werden.

2.5.2.1 Ein solcher wichtiger Grund liegt unstreitig vor, wenn die Fristüberschreitung im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen erfolgt.

2.5.2.2 Objektive Umstände wie Erkrankung der Vertrauensperson, die den Einwohnerantrag in der BVV vertreten soll, rechtfertigen ein Zögern gleichfalls. Eine Nichtaufnahme in die Tagesordnung bzw. eine Vertagung der Angelegenheit auf einen Zeitpunkt nach Ablauf der Zwei-monatsfrist dürfte der objektiven Rechtsverpflichtung der BVV nicht entgegen stehen.

2.5.2.3 Anders könnte eine Fallgestaltung beurteilt werden, die die Einbringung eines Einwohnerantrags in die BVV in dem letzten Monat vor einer beschlossenen sitzungsfreien Zeit (Schul-sommerferien) vorsieht. Das politische Gewicht einer fristgemäßen Entscheidung über ein Instrument der direkten Demokratie könnte als so gewichtig angesehen werden, dass zur Einhaltung der Frist eine direkte Befassung in der BVV oder die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung erforderlich erscheint. Der verfahrensmäßige Ablauf einer geplanten Sitzungsfolge ehrenamtlicher Kommunalpolitiker/innen müsse hinter den Interessen aus der Einwohnerschaft, nach der politischen Mobilisierung während der Unterschriftensammlung einen Anspruch auf rasche Entscheidung über ihr Anliegen geltend zu machen, zurückstehen. Dem könnte jedoch entgegen gesetzt werden, dass

a) nach Einbringung eines Einwohnerantrags grundsätzlich die geschäftsordnungsmäßigen Verfahrensregelungen der BVV über Anträge anzuwenden sind,

b) für eine sachbezogene Beratung im Regelfall eine Ausschussüberweisung Ziel führend ist, die eine ggf. eingetretene politische Schärfe in der Materie aus einer Plenums-sitzung (zunächst) fernhält und sich das Anhörungsrecht nach § 44 Abs. 5 Satz 2 BezVG auch auf die Ausschüsse der BVV erstreckt,

c) die argumentative Begründung (und Verteidigung) des Einwohnerantrags für eine rhetorisch ungeübte Vertretung der Initiative im Ausschuss leichter fällt.

Im Ergebnis dieser Überlegungen, die zweifellos vom Charakter des Einzelfalls abhängen, ist ein „common sense“ unstreitig dann herstellbar, wenn die Verfahrensbeteiligten miteinander vorab kommunizieren; der BVV, vertreten durch d. Vorsteher/in, ist in diesem Zusammenhang die Rolle, eine entsprechende Initiative zu ergreifen, zuzuschreiben. Kommt es jedoch (nachträglich) zum Streit, hätte die BVV durchaus hinreichende Aussichten, eine Fristüberschreitung mit einem solchen genannten oder vergleichbaren wichtigen Grund zu rechtfertigen.

2.5.2.4 Neben den formellen Verzögerungsgründen resultiert „Zeitverzug“ mitunter aus dem Ergebnis einer sachbezogenen Beratung: Neue Argumente (der Initiative, aus der Mitte der BVV, der Verwaltungsbehörde) können zu einer Vertagung oder einer (weiteren) Überweisung in einen Ausschuss führen. Diese interaktive (d. h. am Erörterungsprozess orientierte) Behandlung jenseits der politischen Kräfte (Fraktionen) in der BVV - grundsätzlich eine Stärke kommunalpolitischer Entscheidungen - eröffnet ggf. das Feld für weitere Überlegungen zur Lösung einer bestimmten bezirklichen Angelegenheit, die jedoch die Ablehnung eines Einwohnerantrags nicht ausschließt. Endet die Gesamtdebatte in mehreren Sitzungen (mit einer Abstimmung), dürfte sich eine Initiative nicht erfolgreich auf derartige Verfahrensverzögerungen berufen können.

2.6 Zusammenfassung: Die auf die BVV wirkende Befassungsfrist hat zumindest im Regelfall gleichfalls einen verpflichtenden Charakter. Allerdings ist eine Überschreitung dann hinnehmbar, wenn es für das Scheitern eines Einwohnerantrags nicht ursächlich ist. Letztlich wird unabhängig von der zweimonatigen Fristennorm auf „unverzügliches“ Handeln abzustellen sein.

3. „Unverzügliche“ Zulässigkeitsprüfungen

3.1 Nach § 44 Abs. 2 Satz 3 BezVG prüft das Bezirksamt im Auftrag der BVV unverzüglich die Einhaltung der formalen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Einwohnerantrags. Das schließt die Frage ein, ob ein derartiger Antrag aus der Mitte der BVV hätte gestellt werden dürfen (§ 44 Abs. 1 BezVG) sowie insbesondere die Feststellung über die Erfüllung des Quorums von tausend gültigen Unterschriften (§ 44 Abs. 3 BezVG). Der Beginn dieser Prüfung, d. h. die Festsetzung des Zeitpunkts, in dem die Zeitspanne einsetzt, in der Unverzüglichkeit durchgehend vorliegen muss, richtet sich

a) nach dem Eingang des Einwohnerantrags bei der BVV (§ 44 Abs. 2 Satz 1 BezVG),

b) nach dem Zeitraum, den die BVV für die Weiterleitung an die Verwaltungsbehörde benötigt. Dieser ist gesetzlich nicht bestimmt; vom Erfordernis gleichfalls unverzüglichen Handelns ist jedoch auszugehen.

3.2 Bürgerinnen und Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies dem Bezirksamt nach § 45 Abs. 2 BezVG schriftlich mit und haben dabei Anspruch auf angemessene Beratung über die Zulassungsvoraussetzungen und über die Bindungswirkung eines entsprechenden Bürgerentscheids durch das Bezirksamt. Nach § 45 Abs. 3 Satz 3 BezVG hat es rechtliche Bedenken den Vertrauenspersonen unabhängig von Zeitpunkt und Inanspruchnahme der Beratung unverzüglich mitzuteilen.

3.3 In den beiden Fallgestaltungen wird der Verwaltungsbehörde unverzügliches Handeln auferlegt. Abweichend von § 45 Abs. 4 Satz 2 BezVG, der dem Bezirksamt die Erstellung einer Kostenschätzung zu einem Bürgerbegehren mittels fester Frist überträgt (dazu unter 2.1), hat der Gesetzgeber bei Volksbegehren gegenüber der Hauptverwaltung zwar auf die Regelung einer konkreten Frist verzichtet (§ 15 Abs. 1 Satz 1 AbstG), sie jedoch auf „umgehendes“ Handeln verpflichtet. Dieses umgehende Handeln entspricht einem „Beschleunigungsgebot“²⁰ und „heißt wie der sinngleiche Begriff unverzüglich, dass die gebotene Handlung ohne schuldhaftes Zögern vorzunehmen ist“²¹. Für die Erfüllung der Obliegenheiten der BVV und der bezirklichen Verwaltungsbehörde heißt es insoweit (unter Anwendung der auch im öffentlichen Recht anwendbaren Legaldefinition in § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB), „so schnell und vordringlich“ tätig zu werden, „wie es (...) unter den jeweils gegebenen Umständen und unter Berücksichtigung des Interesses der (Einwohnerinitiative) an alsbaldiger (Entscheidung) möglich und zumutbar ist“²².

Keine Rechtsfolgen bei Elementen der direkten Demokratie durch Verfahrensverstöße der bezirklichen Verwaltungsbehörde/BVV?

In der Gesamtwürdigung der verfassungsgerichtlich bewerteten Verfahrensmängel bei der Durchführung eines (ziemlich erfolglosen) Volksbegehrens bleibt für die bezirkliche Ebene festzustellen:

1. Die prozessrechtlichen Voraussetzungen zwischen dem einer Wahlprüfung angeleglichen Einspruchsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und einer verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung im Bezirk unterscheiden sich deutlich. Das betrifft insbesondere die Überprüfung von objektiven Rechtsverpflichtungen, weil es bei der verwaltungsgerichtlichen Geltendmachung im Zusammenhang mit bezirklichen Instrumenten der direkten Demokratie auf einen Verstoß gegen eine subjektive Rechtsposition²³ ankommt. Jedoch entspricht diese nachzuweisende Be-

schwer dem ursächlichen Zusammenhang zwischen der Verletzung einer objektive Rechtspflicht und dem Anlass eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens über einen Einspruch nach § 41 AbstG.

2. Eine unmittelbare bezirksverwaltungsrechtliche Normauslegung liegt mit der Entscheidung zwar nicht vor; die Grundsätze einer verfassungsrechtlichen Beurteilung von verfahrensrechtlichen Verstößen einer Verwaltungsbehörde können jedoch auf die bezirkliche Situation erstreckt werden und beziehen dann auch die Obliegenheiten der BVV ein. Danach müssen einfachgesetzlich normierte feste Fristen beachtet, dürften jedoch überschritten werden, soweit Bezirksamt bzw. BVV ein jeweils hinreichender sachlicher Grund zur Seite steht.

Peter Ottenberg*)

*) leitet das Büro der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin und ist (nebenamtlich) Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft „Rat der Vorsteher/innen“

¹ Beschluss des VerfGH Berlin vom 19. Juni 2013 (173/11)

² Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz - AbstG) vom 11. Juni 1997 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Abstimmungsgesetzes und des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 8. Juli 2010 (GVBl. S. 359)

³ Mitteilung des Senats vom 2. Dezember 2011 (ABl. S. 2890)

⁴ nach § 26 Abs. 1 AbstG umfasst es in der zweiten Stufe eines Volksbegehrens zu einer einfachgesetzlichen Änderung 7 v. H.

⁵ nach § 18 Abs. 3 AbstG umfasst er vier Monate

⁶ die ablehnende schulpolitische Haltung ist in der Vorlage - zur Kenntnisnahme - des Senats zu dem Volksbegehren vom 13. Januar 2011 (16/3797) nachzulesen

⁷ a. a. O., Seite 19

⁸ im Hinblick auf zurzeit bestehende kommunalpolitische Konflikte (z. B. „Säntisstraße“, Tempelhof-Schöneberg, „Kleingartenkolonie Oeynhausen“, Charlottenburg-Wilmersdorf) gilt es, sich Rechtssicherheit zu verschaffen. Konstruktive („gute“) muss immer rechtmäßige Kommunalpolitik sein; der umgekehrte Fall gilt dagegen nicht ohne Ausnahme

⁹ abgesehen von prozessrechtlichen Unterschieden (siehe Fn 23)

¹⁰ Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO

¹¹ in Charlottenburg-Wilmersdorf ist gerade zu dieser Frage ein Verwaltungsstreitverfahren anhängig: „Rettung der Kleingartenkolonie Oeynhausen“ (VG 2 K 50/13)

¹² Artikel I Nr. 3 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 24. Februar 2011 (GVBl. S. 58)

¹³ Antragsbegründung der (damaligen) Koalition vom 22. Juni 2010 (16/3309)

¹⁴ vgl. §§ 10-13a AZG; dabei ist als Grundsatz für die Aufgabenwahrnehmung der Bezirksaufsicht die Verhältnismäßigkeit der einzelfallbezogenen ergreifenden Maßnahme nach § 9 AZG zu beachten

¹⁵ a. a. O., Seite 22; der VerfGH verschweigt, dass bei dieser Gewährleistung angesichts der enormen Personalkürzungen in den Bezirken ggf. andere Aufgaben (temporär) „auf der Strecke“ bleiben müssen. „Unabweisbare“ Verzögerungsgründe könnten m. E. sein: Die Unterschriftenlisten gehen auf dem Postweg verloren, das Rathaus brennt ab, die Elbeflut läuft havelaufwärts o. ä. (!)

¹⁶ a. a. O., Seite 20

¹⁷ a. a. O., Seite 22

¹⁸ diese bezirksverwaltungsrechtliche Norm entspricht § 17 Abs. 7 AbstG bei einem Volksbegehren, das vom Abgeordnetenhaus innerhalb von vier Monaten (als Parlamentsgesetz) übernommen werden kann

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

²⁰ a. a. O., Seite 21

²¹ a. a. O., Seite 21

²² a. a. O., Seite 21; zur Erstellung einer Kostenschätzung durch die Fachsenatsverwaltung wird dann - für die vergleichbare Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirke bei Bürgerbegehren nicht uninteressant - weiter ausgeführt: „Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass die Kostenschätzung nach dem Inhalt des Volksbegehrens einen unterschiedlich hohen Verwaltungsaufwand verursachen und Abstimmungen mit anderen Ressorts und Behörden erforderlich machen kann, es sich aber andererseits nur um eine - in Abwägung zwischen dem Beschleunigungsgebot und dem Informationsinteresse der Bürger ggf. auch nur grobe - Schätzung handelt, die lediglich eine überschlägige, aber keine genaue Berechnung erfordert.“

²³ vgl. §§ 42 Abs. 2, 43 Abs. 1 VwGO