

§ 41

Unterrichtung der Einwohnerschaft

Absatz 1: Die Bezirksverordnetenversammlung und das Bezirksamt sind verpflichtet, die Einwohnerinnen und Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten des Bezirks, über städtische Angelegenheiten, soweit sie den Bezirk betreffen, und über ihre Mitwirkungsrechte zu unterrichten.

(1) Während das BA die BVV rechtzeitig und umfassend über die Führung der Geschäfte und die künftigen Vorhaben zu unterrichten hat (ausführlich § 15), wird hier auch eine Verpflichtung der BVV gegenüber Dritten zur Norm erhoben. Eine Begründung ist dem Material des Gesetzgebungsverfahrens nicht zu entnehmen. Auf den ersten Blick erscheint diese gesetzliche Aufgabenzuordnung paradox; unter dem Aspekt der Stellung der BVV als Organ des Bezirks und damit der Verwaltung (ausführlich § 2) ist sie jedoch gerade noch systemimmanent. Die Unterrichtsverpflichtung der BVV, die dem BV-Vorsteher obliegt (ausführlich § 7) und ggf. durch die GO o. ä. näher bestimmt werden kann¹, ist kein einklagbares Rechtsgut. Eine Feststellungs- oder Anfechtungsklage würde scheitern, weil die BVV in dieser Hinsicht nicht passiv legitimiert ist. Vielmehr muss (wie in § 40) von einer programmatischen Normsetzung ausgegangen werden, die der politischen Opportunität und Bewertung der Adressaten unterliegt. In diesem Zusammenhang ist regelmäßig die Ehrenamtlichkeit der Mitglieder der BVV zu berücksichtigen, die den Umfang des Informationsflusses schon in zeitlicher Hinsicht erheblich einschränkt.

(2) Obwohl das BA (als anderes Organ des Bezirks) hauptamtlich strukturiert ist, wird ein Verwaltungsstreitverfahren, ob die Unterrichtsverpflichtung im Einzelfall erfüllt ist, ebenfalls nichts zur Klärung beitragen können. Der Gesetzgeber hat diese „weiche“ Rechtsverpflichtung auch erkannt. „Die Unterrichtung der Einwohnerschaft soll auf allen geeigneten Wegen erfolgen. Hier spielt die Nutzung von lokalen Medien eine wichtige Rolle. Das Bezirksamt ist aber auch gehalten, die verwaltungsmäßige Infrastruktur zu nutzen, um seine Informationen selbst an die Betroffenen zu bringen. Aushänge, Informationsblätter, Internetdarstellungen sind anzustreben. Wichtig ist, dass mehrere Medienstränge genutzt werden sollen - es gilt, die Einwohnerinnen und Einwohner dort zu erreichen, wo sie stehen.“² Dies lässt vieles offen, ist juristische Semantik und wenig präzise^{2a}. Deshalb wurde im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens in einem neuen Absatz 3 vorgeschlagen, dass Verstöße die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung des BA bzw. der BVV nicht berühren³. Diese Initiative wurde jedoch nicht aufgegriffen.

(3) Die Unterrichtsverpflichtung umfasst drei Bereiche:

- die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten des Bezirks,
- die städtischen Angelegenheiten, soweit sie den Bezirk betreffen, und
- die Mitwirkungsrechte.

(4) Angelegenheiten des Bezirks sind alle Vorgänge, die irgendwie seine Belange betreffen; eine Unterscheidung zwischen Aufgaben der Haupt- oder der Bezirksverwaltung bzw. Aufgaben, die durch andere öffentliche oder private Stellen wahrzunehmen sind bzw. wahrgenommen werden, ist mit dieser Vorschrift nicht intendiert. Grundsätzlich ist jede Angelegenheit gemeint, die einen bezirklichen Anknüpfungspunkt hat. Insoweit umfasst der Begriff alle Sachzusammenhänge, mit denen sich auch die BVV befassen darf. Sie müssen jedoch zusätzlich bedeutsam sein, also nicht (nur) von individuellem, sondern von allgemeinem Interesse. Die Beurteilungskompetenz ist dem BA und der BVV zugewiesen, steht jedoch im ständigen Spannungsfeld der politischen Wahrnehmung der Adressaten, die sich im Einzelfall, den sie für eine allgemein bedeutsame Angelegenheit des Bezirks halten, ggf. nicht hinreichend unterrichtet fühlen und deshalb Kritik üben^{3a}.

(5) Der Grad der Bedeutsamkeit sollte am Sinn und Zweck der Vorschrift anknüpfen. Die stärkere Beteiligung der Adressaten an kommunalpolitischen Entscheidungen zielt insbesondere auf Angelegenheiten mit grundsätzlichem Charakter (z. B. Planungsvorhaben), die für die Beeinflussung und Steuerung der Verwaltungspolitik des Bezirks (ausführlich § 12) maßgebend sind. Gerade bei mittel- und langfristig wirkenden Strategien zur Gestaltung des Bezirks ist die Partizipation der Bevölkerung und damit eine entsprechende Unterrichtung erforderlich (und unterscheidet sich insoweit nicht grundsätzlich von der Unterrichtungsverpflichtung des BA gegenüber der BVV, um ihr eine Einflussnahme zu ermöglichen).

(6) Der Rechtsbegriff der städtischen Angelegenheiten ist in einem Maße unbestimmt, der eine Auslegung erheblich erschwert. Der Wortlaut lässt einen weiten Interpretationsspielraum zu. Die adjektivische Ergänzung existiert in der Berliner Normenlandschaft bisher nicht und grenzt ihn nicht ein. Berlin ist - kreisfreie - Stadt (vgl. Art. 1 Abs. 1 VvB), insoweit werden „ländliche“ Angelegenheiten nicht wahrzunehmen sein. Es muss in jedem Fall eine Angelegenheit sein, die den Bezirk betrifft. Sie muss in dieser Hinsicht nicht allgemein bedeutsam sein. Im Zusammenhang mit der Stellung der Norm in der Gesamtvorschrift spricht viel dafür, dass sie nur solche Angelegenheiten umfasst, die von der Stadt, d. h. von der Hauptverwaltung oder einer ihr nachgeordneten Stelle, wahrzunehmen sind. Im Gegensatz zur ersten Alternative schließt der Wortlaut zwar eine Angelegenheit, die eine einzelne Person oder eine kleine Gruppe betrifft, nicht aus. Einen derart umfassenden Adressatenkreis kann der Gesetzgeber allerdings nicht gemeint haben. Die Unterrichtungspflicht des BA zielt vielmehr auch auf ein breites Interesse.

(7) Zur sinnvollen Abgrenzung der Unterrichtsobliegenheit sollte wegen der genannten Probleme auf die bekannte (und zumindest in der Regel bewährte) Unterscheidung zwischen Aufgaben der Bezirksverwaltungen (§ 3 Abs. 2 und 3 AZG) und den „gesamtstädtischen“ Angelegenheiten der Hauptverwaltung (§ 3 Abs. 1 AZG) zurückgegriffen werden. Hinsichtlich der Unterrichtungspflicht der BVV hätte diese Definition darüber hinaus den Vorteil einer Anlehnung an die Angelegenheiten, in denen die BVV

- einen Beschluss (ausführlich § 12) fassen bzw. ein Ersuchen oder
- eine Empfehlung an das BA (ausführlich § 13) richten kann.

Bei den Bezirksaufgaben wäre darüber hinaus die genannte Einschränkung der allgemeinen Bedeutsamkeit (ausführlich **Rdnr. 4, 5**) zu beachten. Umfang und Maß dieser Öffentlichkeitsarbeit finden jedoch ihre Grenzen, soweit eine sachliche Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde nicht besteht. „Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorgänge und Entwicklungen, die für den Bürger und das funktionierende Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft von Wichtigkeit sind, (ist) zwar auch dann gedeckt, wenn mit dem Informationshandeln mittelbar-faktische Grundrechtseingriffe verbunden sind. Für eine entsprechende Ableitung (...) besteht jedoch (...) kein Raum, (wenn) die sachliche Zuständigkeit (...) ausdrücklich anderweitig zugewiesen ist.“⁴

(8) Die Unterrichtung über die Mitwirkungsrechte bezieht sich auf alle bezirksverwaltungsrechtlichen Novitäten des Abschnittes 6 und 7. Die BVV sollte in diesem Zusammenhang insbesondere dort informieren, wo sie unmittelbar oder zumindest mittelbar beteiligt ist (ausführlich §§ 42 bis 44). Für eine erweiterte Auslegung der Unterrichtungsverpflichtungen ist hinsichtlich etwaiger anderer Beteiligungsrechte der Einwohnerschaft an kommunalpolitischen Entscheidungen auf Grund von Sinn und Zweck der Vorschrift an dieser Stelle kein Raum.

***Absatz 2:** Bei wichtigen Planungen und Vorhaben des Bezirks, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner nachhaltig berühren, insbesondere beim Haushaltsplan und bei mittel- und längerfristigen Entwicklungskonzeptionen oder -plänen, unterrichtet das Bezirksamt die Einwohnerschaft rechtzeitig und in geeigneter Form über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen. Den Einwohnerinnen und Einwohnern soll Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Die Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt.*

(9) Die Aufzählung bildet nur eine unzureichende Konkretisierung des Wirkungskreises der Unterrichtungspflicht des Absatzes 1. Im Wesentlichen wiederholt sie die Verpflichtung des BA hinsichtlich der ersten Alternative mit anderen Begriffen. In diesem Zusammenhang ist folgendes zu beachten: Wenn diese „ausgezeichnete (gesetzliche) Ausgangsbasis“, deren Regelungen „zu den bürgerfreundlichsten in ganz Deutschland“ zählen⁵, ihren Sinn erfüllen soll, kann zwischen dem Ausmaß der Unterrichtung in den in Absatz 1, erste Alternative, und Absatz 2 aufgeführten Angelegenheiten nicht unterschieden werden. „Allgemein bedeutsame Angelegenheiten des Bezirks“ sind vom kommunalpolitischen Ergebnis identisch mit „wichtigen Planungen und Vorhaben des Bezirks, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner nachhaltig berühren“. Wenn auch der temporäre Aspekt der Rechtzeitigkeit hinzutritt, ist bei der adressatenorientierten Auslegung des Absatzes 1 davon auszugehen, dass in den dort genannten Bereichen ebenfalls rechtzeitig zu unterrichten ist, wenn die Vorschrift nicht ins Leere laufen soll. Eine nachgehende Information ist für eine Mitwirkung bei der Gestaltung ungeeignet. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass der Charakter von (wichtigen) Planungen gerade durch das Vorstadium der Realisierung von Angelegenheiten, die in Absatz 1, erste Alternative, genannt sind, gekennzeichnet ist.

(10) Die Vorschrift kann jedoch auch konservativ ausgelegt werden. Indem der Gesetzgeber unterschiedliche Normen verabschiedet hat, ist von getrennter Art und anderem Umfang der Verpflichtung auszugehen. Dies ergibt sich bereits aus der näheren Beschreibung, wie (in geeigneter Form) und worüber (Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen) unterrichtet werden soll. Dafür spricht letztlich auch der Umstand, dass in Absatz 2 lediglich eine Unterrichtsobliegenheit des BA (und nicht der BVV) definiert wird.

(11) Da es sich um Planungen und Vorhaben des Bezirks handeln muss, die bestimmte Rechtsfolgen auslösen, ist ausschließlich vom Aufgabenkreis des § 3 Abs. 2 und 3 AZG (Bezirksaufgaben) auszugehen. Andere Angelegenheiten gehen nicht vom Bezirk aus, sind vom ihm nicht (abschließend) zu erarbeiten und zu realisieren. Es geht also um Angelegenheiten, in denen die BVV ein Beschlussrecht (ausführlich § 12) hat oder zumindest ein Ersuchen an das BA (ausführlich § 13) beschließen darf.

(12) Es erscheint ratsam, die Unterrichtsverpflichtung durch Festlegung einer schematischen Vorgehensweise in den Verwaltungsalltag zu implementieren. Für dieses Verfahren spricht auch Satz 2 der Norm. Gelegenheit zur Äußerung setzt ein strukturelles Verfahren der Information (Fragebogen o. ä., angemessene Fristsetzung) voraus, um eingehende Antworten sinnvoll evaluieren zu können. Die Ausführungen zur Rechtzeitigkeit gelten entsprechend (ausführlich **Rdnr. 9**).

(13) Eine besondere - und durch gesetzliche Regelung nunmehr auch herausgestellte - Behandlung betrifft die Finanzplanung des Bezirks. Die Bemühungen von „Politik und Verwaltung“, in dieser Hinsicht mehr Transparenz zu schaffen, sind jetzt (programmatisch) normiert. Damit wird an Versuche anderer Kommunen angeknüpft, die auch im Land Berlin zu entsprechenden Ideen führten (Stichwort: Bürgerhaushalt)⁶.

(14) Satz 3 zielt auf individuelle Formen der Beteiligung, Anhörung usw. nach anderen gesetzlichen Vorschriften⁷, die von dieser Regelung nicht erfasst sein sollen. Normen über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung sind insoweit vorrangig, weil sie individuelle Rechte begründen⁸. Eine parallele Anwendung ist jedoch nicht nur zulässig, sondern im Einzelfall geboten.

***Absatz 3:** Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung sowie der öffentlich tagenden Ausschüsse sind rechtzeitig öffentlich bekannt, die Beschlussvorlagen und gefassten Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung sowie die Mitteilungen des Bezirksamts an die Bezirksverordnetenversammlung über deren Umsetzung einsehbar zu machen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.*

(15) Die öffentliche Bekanntmachung der Sitzungen der BVV und der Ausschüsse ist ständige Praxis, insoweit eröffnet die gesetzliche Vorschrift kein völlig neues Feld der Transparenz. In der Regel existieren in den Rathäusern und ggf. anderen wichtigen Dienstgebäuden mit Publikumsverkehr „schwarze Bretter“ o. ä., um entsprechende Informationen auszuhängen. Diese Form ist jedoch weder modern, noch erreicht sie den erwünschten Adressatenkreis hinreichend. Der Großstadtcharakter der Bezirke verursacht vielmehr ein Maß an Anonymität, das durch aktive Öffentlichkeitsarbeit durchbrochen werden muss, um der Bedeutung der Kommunalpolitik für die Gestaltung der Lebenswelten der Bevölkerung gerecht zu werden. Der Kreativität der Mitglieder der BVV, insbesondere dem BV-Vorsteher, sind in dieser Hinsicht wenig Grenzen gesetzt. Voraussetzung ist jedoch, dass diese Aufgabe auch tatsächlich als „Thema“ erkannt wird⁹. Nicht neu - aber in der bezirklichen Praxis nicht die Regel - ist die genannte Unterrichtung über Beschlussvorlagen (Anträge, Beschlussvorschläge bzw. -empfehlungen, Vorlagen zur Beschlussfassung des BA) und gefasste Beschlüsse. Hier besteht jedoch lediglich eine Verpflichtung, dass entsprechende Unterlagen eingesehen werden dürfen. Dabei kann es sich nur um solche handeln, die in öffentlicher Sitzung verhandelt werden. Aufgeführt sind auch die Folgen aus Beschlüssen (ausführlich § 12), Ersuchen oder Empfehlungen (ausführlich § 13), die vom BA jeweils zu ziehen sind. Für die Einwohnerinnen und Einwohner sind vor allem diese Ergebnisse von Interesse; sie stellen die verwaltungsmäßige Umsetzung der Initiativen der Kommunalpolitik dar und betreffen u. U. direkt die Lebenswelt oder das Wohnumfeld. Ein urheberrechtlicher Schutz ist im Wesentlichen zu verneinen¹⁰.

(16) Die Verpflichtung richtet sich an die BVV (ausführlich § 7) und wird im Regelfall über das (mit Beschäftigten der Bezirksverwaltung besetzte) Büro realisiert, ggf. werden andere (z. B. Pförtner, Ordnungsdienst) tätig. Die BVV hat nach Satz 2 der Vorschrift eine gewisse Ausgestaltungskompetenz, in dem entsprechende Festlegungen (bis hin zu technischen Fragen) durch Regelungen in der GO getroffen werden können. Diese sollte genutzt werden.

¹ vgl. z. B. § 44 GO-BVV Charlottenburg-Wilmersdorf (25.05.07):

„Unterrichtung der Einwohnerschaft

1. Die Unterrichtungspflicht nach § 41 Abs. 1 BezVG erfüllt die Bezirksverordnetenversammlung insbesondere durch eine ausführliche Darstellung im Internet. Die Bezirksverordnetenvorsteherin/der Bezirksverordnetenvorsteher wird ermächtigt, die bezirksverwaltungsrechtlichen Vorschriften in geeigneter verständlicher Form zu veröffentlichen.

2. Zeit, Ort und Tagesordnungen der Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung sowie der öffentlich tagenden Ausschüsse werden im Internet, durch Aushänge sowie ggf. in sonst geeigneter Form veröffentlicht. Beschlussvorlagen und gefasste Beschlüsse werden im Internet einsehbar gemacht. Die Bezirksverordnetenvorsteherin/der Bezirksverordnetenvorsteher wird ermächtigt, weitere Informationen im Internet und in sonst geeigneter Form zu veröffentlichen. Dabei ist die Einwohnerschaft darauf hinzuweisen, dass alle öffentlich zugänglichen Texte im Büro der Bezirksverordnetenversammlung einsehbar sind.“

² Begründung zu den §§ 40 bis 44 in Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes im Antrag der SPD-Fraktion, PDS-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (Drucksache 15/3708) vom 24. Februar 2005 über „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner (II)“

^{2a} Siegel/Waldhoff, § 1 Rz 331

³ Stellungnahme des BA Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin vom 28. April 2005 zur RdB-Vorlage Nr. 755/05

^{3a} umgekehrt ist auch ein Fall möglich, in dem die Unterrichtungsverpflichtung bestritten wird; vgl. Urteil des VG vom 23. September 2013 (1 K 280/12): Die NPD beabsichtigte, am 10. August 2012 auf öffentlichem Straßenland eine Kundgebung („Deutschlandtour - Wir wollen nicht Zahlmeister Europas sein, Raus aus dem Euro“) durchzuführen, wogegen sich BA und BVV in einer gemeinsamen Pressemitteilung wandten und auf eine Gegendemonstration hinwiesen. Das Sachlichkeits- und Neutralitätsgebot wurde dabei nicht verletzt. Es war zu berücksichtigen, dass keine Identität mit der Versammlungsbehörde besteht. Hierzu wiederum: Beschluss des VGH Kassel vom 3. Mai 2013 (8 A 772/13.Z)

⁴ die Zuständigkeit des Bezirks würde darüber hinaus an der nicht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ableitbaren Aufgabenzuweisung scheitern; Beschlüsse des VG vom 27. Februar 2009 (27 L 41/09) sowie OVG vom 9. Juli 2009 (5 S 5/09) mit Verweis auf das Urteil des BVerwG vom 27. März 1992 (7 C 21/90), die dem BA Charlottenburg-Wilmersdorf das Aufstellen eines „Warnplakats“ vor der Scientology-Zentrale im Bezirk untersagten

⁵ 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)

⁶ vgl. u. a. die Veröffentlichung des BA Mitte und BA Lichtenberg im Internet

⁷ vgl. u. a. §§ 12, 24 SGB X, § 66 VwVfG, §§ 3ff BauGB

⁸ ein Grundsatz im deutschen Recht lautet: „lex specialis derogat generali - das besondere Recht geht dem allgemeinen Gesetz vor.“

⁹ Erfahrungen zeigen, dass sich die Kommunalpolitik mit der Devise: „Tue Gutes und rede darüber!“ schwer anfreundet; neuere Untersuchungen über „weiche“ Standortfaktoren beweisen jedoch, dass ein hohes Maß an Transparenz von politischen und Verwaltungsentscheidungen in einer Kommune nicht unwichtig ist. Die gesetzliche Norm eröffnet insoweit ein weites Aufgabenfeld

¹⁰ vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes vom 16. September 2013 zu der Frage, inwieweit parlamentarische Drucksachen und Materialien urheberrechtlich geschützt sind; Kleine Anfrage des BV Eichelberg (Piratenfraktion) in der BVV Lichtenberg über Welchen urheberrechtlichen Schutz „genießen“ Werke der BVV (Reden, Anträge, Vorlagen, Protokolle, Aufzeichnungen usw.)? vom 22. Oktober 2014 (0465/VI)