

§ 26 a Berlin

Wolfgang Hurnik

Schrifttum

P. Collin/U. Zepf, Die Flexibilisierung des Aufsichtsrechts als Problem des Verwaltungsrechts, DÖV 2003, 1017 ff.; *A. Deutelmoser*, Zur Garantie der bezirklichen Selbstverwaltung nach der Berliner Verfassung, LKV 1999, 350 ff.; *ders.*, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, 2000; *B. Haaf*, Die Rechtsstellung der Bezirke Berlins nach der Verfassungsreform, LKV 1996, 84 ff.; *H. Kuprath*, Die Reform der Berliner Bezirke, LKV 2001, 341 ff.; *E. Machalet*, Die Berliner Bezirksverwaltung, 2. Aufl. 1974; *J. Mueller-Thuns/M. Schubert*, Aufbau der Verwaltung in Berlin, LKV 1999, 213 ff.; *A. Musil/S. Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 2002; *A. Musil*, Der Rechtsschutz der Berliner Bezirke, LKV 2003, 262 ff.; *G. Pfennig/M. J. Neumann* (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000; *B. Remmert*, Der Anspruch der Berliner Bezirke auf eine finanzielle Mindestausstattung, LKV 2003, 258 ff.; *K. Sommer*, Die Berliner Verwaltung nach Vereinigung, Hauptstadtbeschluss und Verwaltungsreform, JR 1995, 397 ff.; *R. Uerpman*, Vier Jahre Verfassungsrechtssprechung in Berlin, LKV 1996, 225 ff.; *A. Ziekow*, Direkte Demokratie in Berlin, LKV 1999, 89 ff.; *E. R. Zivier*, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 3. Aufl. 1998.

Inhaltsübersicht

Rn.

A. Verfassungsgrundlagen und Verwaltungsaufbau	1
I. Einteilung in Bezirke	2
II. Berlin als Stadtstaat	4
III. Senat und Hauptverwaltung	6
B. Äußere Bezirksverfassung	10
I. Rechtsstellung der Bezirke	10
1. Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit	11
2. Bestandsgarantie der Bezirke	13
II. Zuständigkeit der Bezirke	14
III. Eigenverantwortlichkeit der Bezirke	20
1. Personalhöheit	20
2. Organisationshöheit	23
3. Aufsichts- und Eingriffsrechte	24
4. Autonomie	28
5. Finanzhöheit und Haushaltsführung	30
IV. Rat der Bürgermeister	34
V. Der Rechtsschutz der Bezirke	36
C. Innere Bezirksverfassung	41
I. Die Bezirksverordnetenversammlung	42
1. Stellung der Bezirksverordnetenversammlung	42
2. Aufgaben der Bezirksverordnetenversammlung	43
3. Die Organe der Bezirksverordnetenversammlung	45

II.	Das Bezirksamt	47
1.	Stellung und Wahl des Bezirksamtes	47
2.	Rechtsstellung der Mitglieder des Bezirksamtes	50
3.	Aufgaben des Bezirksamtes	51
III.	Organisation der Bezirksverwaltung	54
IV.	Bürgerbeteiligung in den Bezirken	57

A. Verfassungsgrundlagen und Verwaltungsaufbau

- 1** Berlin gehört zu den in der Präambel des Grundgesetzes namentlich genannten sechzehn Bundesländern. Nach Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von Berlin 1995 (VvB)¹ ist Berlin jedoch nicht nur ein Land der Bundesrepublik Deutschland, sondern zugleich eine Stadt. Es ist die Hauptstadt des vereinten Deutschlands (Präambel der Verfassung von Berlin). Das Grundgesetz und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sind für Berlin bindend (Art. 1 Abs. 3 VvB).

I. Einteilung in Bezirke

- 2** Das Land Berlin erstreckt sich heute über eine Fläche von 892 km² und umfasst das Gebiet, das im Jahre 1920 mit dem sogenannten Groß-Berlin-Gesetz durch Zusammenschluss mehrerer Stadt- und Landgemeinden sowie Gutsbezirke entstanden ist,² zuzüglich der auf Grund der Regelungen des Einigungsvertrages vom Land Brandenburg an Berlin abgetretenen Flächen. Der bereits im Jahre 1920 durch den Zusammenschluss der damaligen Stadt Berlin mit 93 weiteren selbständigen kommunalen Einheiten entstandene Großraum von 880 km² mit fast 4 Mio. Einwohnern hat sich dadurch nur geringfügig vergrößert und beherbergt heute ca. 3,39 Mio. Menschen, davon 445 000 ausländische Staatsbürger.³
- 3** Die Stadt Berlin ist traditionell in **Bezirke** eingeteilt. Die ursprünglich im Groß-Berlin-Gesetz vorgesehene und auch nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Verfassung von Berlin von 1950⁴ aufrechterhaltene Unterteilung in 20 Verwaltungsbezirke ist mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. April 1998⁵ i. V. m. dem Gebietsreformgesetz vom 10. Juni 1998⁶ aufgegeben worden. Die ursprünglich 20 und – bedingt durch Gebietsveränderungen in

¹ Verfassung von Berlin vom 23.11.1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 27.9.2005 (GVBl. S. 494).

² Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27.4.1920 (PrGS S. 123) sowie *Machalet*, Die Berliner Bezirksverwaltung, 2. Aufl. 1974, S. 31 ff. mit weiteren Hinweisen.

³ *Statistisches Landesamt Berlin* (Hrsg.), Berlin-Statistik 2003, Einführung.

⁴ Verfassung von Berlin vom 1.9.1950 – VBl. I S. 433.

⁵ GVBl. S. 82.

⁶ GVBl. S. 131.

Ostberlin während der Zeit der deutschen Teilung – zum Zeitpunkt des Beitritts der DDR am 3. Oktober 1990 bestehenden 23 Bezirke wurden zu 12 Bezirken neu zusammengefasst. Dabei wurden in der Regel zwei oder drei der bisherigen Bezirke fusioniert, lediglich die Bezirke Reinickendorf, Spandau und Neukölln blieben in ihrer ursprünglichen Form erhalten. Die Zahl der Bezirke ist in Art. 4 Abs. 1 VvB festgelegt. Eine Änderung der Grenzen der Bezirke kann nur durch Gesetz vorgenommen werden.

Übersicht Die Berliner Bezirke⁷

Name des Bezirks	Fläche (km ²)	Einwohner (in 1000)
Mitte	39,47	321
Friedrichshain/Kreuzberg	20,16	256
Pankow	103,07	348
Charlottenburg-Wilmersdorf	64,72	315
Spandau	91,89	226
Steglitz-Zehlendorf	102,50	288
Tempelhof-Schöneberg	53,10	336
Neukölln	44,93	307
Treptow-Köpenick	168,42	234
Marzahn-Hellersdorf	61,74	253
Lichtenberg	52,29	259
Reinickendorf	89,46	246
Berlin insgesamt	891,75	3389

II. Berlin als Stadtstaat

Mit dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches im Jahre 1945 und mit der Auflösung des Landes Preußen gingen dessen staatliche Befugnisse auf die Stadt Berlin über. Sie vereinigte nunmehr in sich alle ehemals staatlichen und kommunalen Funktionen und erwarb hierdurch den Status eines Landes. Eine rechtliche Verfestigung der Stadtstaatlichkeit erfolgte zunächst in der Verfassung von Berlin 1950 und wurde nach der Einheit Deutschlands in der Verfassung vom 23. November 1995 endgültig festgeschrieben (Art. 1 und 3 VvB). Berlin ist danach ein Land der Bundesrepublik Deutschland und zugleich eine Stadt. Es bildet eine ungeteilte Gebietskörperschaft.⁸ Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen nehmen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr (Art. 3 Abs. 2 VvB). Berlin hat also eine einheitliche stadtstaatliche Verwaltung, in der staatliche und gemeindliche Tätigkeiten nicht

⁷ Statistisches Landesamt Berlin (Hrsg.), Berlin-Statistik 2004, S. 29.

⁸ Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 2002, Rn. 7.

getrennt werden (§ 1 AZG⁹). Die Doppelfunktion der Volksvertretung als Landesparlament mit zusätzlichen kommunalen Aufgaben wird auch dadurch deutlich, dass sie abweichend von anderen deutschen Ländern die Bezeichnung „Abgeordnetenhaus“ führt.¹⁰

- 5 Die Berliner Verwaltung ist neben dem in der Verfassung verankerten Prinzip der Stadtstaatlichkeit durch ihre **Zweistufigkeit** gekennzeichnet. Während die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahrnimmt, erledigen die Bezirksverwaltungen (Bezirksamter) alle anderen Verwaltungsaufgaben (Art. 67 Abs. 1 und 2 VvB). Berlin hat damit den bereits bei der Bildung der Einheitsgemeinde Großberlin im Berliner Stadtverfassungsgesetz 1920¹¹ geschaffenen zweistufigen Verwaltungsaufbau, mit dem eine Stärkung des örtlichen Gemeinschaftsgefühls durch eine aktive Teilnahme der Bevölkerung an der Verwaltungstätigkeit in den Bezirken erreicht werden sollte, auch nach dem Zweiten Weltkrieg beibehalten.

III. Senat und Hauptverwaltung

- 6 Die Regierung wird durch den **Senat** ausgeübt. Er besteht aus dem Regierenden Bürgermeister und bis zu acht Senatoren, von denen zwei zu Bürgermeistern gewählt werden (Art. 55 VvB). Der Regierende Bürgermeister wird vom Abgeordnetenhaus gewählt (Art. 56 Abs. 1 VvB), die Wahl der Bürgermeister und der Senatoren erfolgt auf Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters gleichfalls durch das Abgeordnetenhaus (Art. 56 Abs. 2 VvB). Den Vorsitz im Senat führt der Regierende Bürgermeister, der das Land Berlin nach außen vertritt und im Einvernehmen mit dem Senat die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmt.
- 7 Der Senat ist lediglich Regierungskollegium, ohne oberste Landesbehörde zu sein.¹² Oberste Landesbehörden sind vielmehr die Mitglieder des Senats, die auf der Grundlage des **Ressortprinzips** die einzelnen Senatsverwaltungen selbstständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leiten.¹³ Innerhalb des **zweistufigen Verwaltungsaufbaus** entsprechen die Senatsverwaltungen (Hauptverwaltung) den Ministerien in den Flächenstaaten. Zur Zeit werden die Aufgaben der Hauptverwaltung in acht Senatsverwaltungen, nämlich

⁹ Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) vom 22. 7. 1996 (GVBl. S. 302, 472), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 6. 2005 (GVBl. S. 322).

¹⁰ Vgl. *Magen*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2000, Art. 38 Rn. 1.

¹¹ Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. 4. 1920 (PrGS S. 321).

¹² Vgl. *Wollmann*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2000, Art. 55 Rn. 1; Müller-Thuns/Schubert, LKV 1999, 213.

¹³ Der Präsident des Abgeordnetenhauses, der Rechnungshof von Berlin und der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit sind gleichfalls oberste Landesbehörden, sie sind jedoch nicht Teil der Hauptverwaltung und von Weisungen des Senats unabhängig, vgl. Art. 41 Abs. 2–4, 42, 95 VvB; §§ 21 ff. Berliner Datenschutzgesetz (GVBl. 1991, S. 16, 54).

den Senatsverwaltungen für Inneres, für Justiz, für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, für Bildung, Jugend und Sport, für Stadtentwicklung, für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, für Finanzen und für Wissenschaft, Forschung und Kultur wahrgenommen.

Zur Hauptverwaltung gehören weiter die den Senatsverwaltungen nachgeordneten Behörden, also die zumeist Landesämter genannten **Landesoberbehörden**. Diese erledigen die staatlichen Aufgaben, die von den Hauptverwaltungen zwar einheitlich durchgeführt werden müssen, aber aufgrund ihrer speziellen Natur oder aus räumlichen Gründen aus den obersten Landesbehörden ausgegliedert sind. Sie besitzen keine Rechtsfähigkeit und unterstehen der Dienst- und Fachaufsicht des jeweils zuständigen Senatsmitgliedes.¹⁴ Zu ihnen zählen u. a. der Polizeipräsident in Berlin, die Berliner Feuerwehr, das Landesverwaltungsamt, das Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technischen Sicherheit und das Statistische Landesamt. Zur Hauptverwaltung zählen weiter verschiedene nichtrechtsfähige Anstalten, die lediglich organisatorisch selbstständig, rechtlich aber Teil der Berliner Verwaltung sind. Derartige, einem Senator unmittelbar unterstellte, **nichtrechtsfähige Anstalten** sind beispielsweise das Landesarchiv und verschiedene Museen.¹⁵ Zum Bereich der Hauptverwaltung gehören schließlich auf der Grundlage des Eigenbetriebsgesetzes vom 13. Juli 1999 auch die als nichtrechtsfähige wirtschaftliche Unternehmen selbständigen und mit eigenen Organen ausgestatteten **Eigenbetriebe**, soweit sie keine Bezirksaufgaben wahrnehmen.¹⁶

Mittelbehörden zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen¹⁷ sind im zweistufigen Verwaltungsaufbau Berlins nicht vorgesehen. Abweichungen ergeben sich allein in den Fällen, in denen der Behördenaufbau bundesrechtlich geregelt ist, zum Beispiel bei der Finanz- und Justizverwaltung.¹⁸

B. Äußere Bezirksverfassung

I. Rechtsstellung der Bezirke

Im Rahmen des zweistufigen Verwaltungsaufbaus Berlins bilden die zwölf Bezirke die **untere Ebene der stadtstaatlichen Verwaltung**. Während dem Senat neben den Leitungsaufgaben die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung zugewiesen sind, nehmen die Bezirke nach Art. 67 Abs. 2 VvB alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr. Die Bezirksverwaltungen umfassen auch die ihnen nachgeordneten nichtrechtsfähigen Anstalten, z. B. Schulen und Bibliotheken. Mit dieser Aufgabenverteilung unterstreicht die Verfassung von Berlin die traditionell stark

¹⁴ Machalet (Fn. 2), S. 44 f.

¹⁵ Vgl. Müller-Thuns/Schubert, LKV 1999, 213 (214).

¹⁶ Eigenbetriebsgesetz vom 13. 7. 1999 (GVBl. S. 374).

¹⁷ Müller-Thuns/Schubert, LKV 1999, 213 (214) m. w. N.

ausgeprägte Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen, die sich insbesondere in großstädtischen Zentren und Ballungsgebieten als zweckmäßig erwiesen hat.¹⁸

1. Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit

- 11 Die Rechtsstellung der Bezirke ergibt sich aus der Stadtstaatlichkeit Berlins und insbesondere aus Art. 3 Abs. 2 VvB. Danach nehmen die Volksvertretung, Regierung und Verwaltung einschließlich der Bezirksverwaltungen die Aufgaben Berlins als Gemeinde, Gemeindeverband und Land wahr. Daher bilden die Bezirke keine selbständigen Gebietskörperschaften. Träger der kommunalen Selbstverwaltungsrechte des Art. 28 Abs. 2 GG ist allein die Einheitsgemeinde Berlin in ihrer Gesamtheit. Entsprechend regelt § 2 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz¹⁹, dass die Bezirke **Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit** sind. Als funktionale Verwaltungsbehörden der Bezirke bilden die Bezirksamter lediglich einen Teil der Landesverwaltung.²⁰
- 12 Obwohl Art. 28 Abs. 2 GG nicht unmittelbar auf die Bezirke anwendbar ist, bestimmt Art. 66 Abs. 2 VvB, dass die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen. Dies wirft die Frage auf, inwieweit den Bezirken, wenn schon nicht durch Art. 28 Abs. 2 GG, so doch von der Berliner Verfassung unmittelbar ein eigenes subjektives **Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung** eingeräumt wird. Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat dazu in einer seiner frühen Entscheidungen im Jahre 1992 festgestellt, dass es kein verfassungsmäßiges Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung gäbe.²¹ Die in der Verfassung enthaltene Bezugnahme auf die Grundsätze der Selbstverwaltung stelle lediglich ein für den Gesetzgeber verbindliches Organisationsprinzip der Berliner Verwaltung auf. Diese Position hat der Berliner Verfassungsgerichtshof im Jahre 1994²² noch einmal bestätigt. Dieser Auffassung ist zuzustimmen, soweit der Verfassungsgerichtshof ein Recht auf kommunale Selbstverwaltung im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG verneint. Zweifel bestehen aber, soweit er seine Entscheidung auf jede Form der bezirklichen Selbstverwaltung bezieht. Denn neben Art. 66 Abs. 2 VvB wird der Begriff der „bezirklichen Selbstverwaltung“ auch in Art. 72 VvB, der die Bezirksverordnetenversammlung als Organ der bezirklichen Selbstverwaltung definiert, ausdrücklich genannt. Insbesondere steht der Grundsatz der Einheitsgemeinde, auf den sich der Verfassungsgerichtshof beruft, einer eigenständigen Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirke nicht entgegen.²³ So weist das abweichende Votum zur erstgenannten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu Recht darauf hin, dass das Prinzip der Einheitsgemeinde kein vollständiges, sondern lediglich ein

¹⁸ Vgl. Machalet (Fn. 2), S. 16 ff. m. w. N.

¹⁹ Bezirksverwaltungsgesetz vom 30.1.1958 i. d. F. vom 28.2.2001 (GVBl. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11.2005 (GVBl. S. 686).

²⁰ Vgl. Neumann, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 66, 67 Rn. 3.

²¹ BerlVerfGH, LVerfGE 1, 33 (37).

²² BerlVerfGH, LVerfGE 6, 32 (41).

²³ Neumann (Fn. 20), Art. 66, 67 Rn. 17.

„verhältnismäßiges“ Zurücktreten der bezirklichen Eigenständigkeit erforderlich.²⁴ Ein derart „beschränktes“ verfassungsmäßiges Recht der Bezirke auf Selbstverwaltung wird auch in der neueren Literatur zunehmend vertreten.²⁵

2. Bestandsgarantie der Bezirke

Die Berliner Verfassung hat die institutionelle Stellung der Bezirke der **Bestandsgarantie**¹³, wie sie Gemeinden auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 2 GG genießen, weitgehend angenähert. Durch Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Art. 66 Abs. 2 VvB wird der Bestand von zwölf Bezirken, jeweils verbunden mit einer Gebietsbeschreibung gewährleistet. Die grundsätzliche Gliederung Berlins in Bezirke und deren örtliche Belegenheit sind damit verfassungsrechtlich festgeschrieben.²⁶

II. Zuständigkeit der Bezirke

Die Verteilung der **Zuständigkeiten** zwischen Hauptverwaltung und Bezirken ist **14** seit Jahrzehnten einem steten Wandel unterworfen.²⁷ Die wiederholten Änderungen waren im Wesentlichen von dem Versuch gekennzeichnet, verschiedene berechtigte, aber dennoch teilweise gegenläufige Zielsetzungen in Einklang zu bringen. Sie lassen sich schlagwortartig mit den Begriffen Entpolitisierung, Fachbezogenheit und größere Effizienz der Verwaltung einerseits und mehr Bürgerbeteiligung, größere Bürgernähe und Demokratisierung der Verwaltung andererseits charakterisieren.²⁸ Die entscheidenden Veränderungen auf dem Weg zum jetzigen Rechtszustand brachten das Verwaltungsreformgesetz vom 19. Juli 1994²⁹, die Verfassungsänderung vom 3. April 1998³⁰, verbunden mit dem Zweiten Verwaltungsreformgesetz vom 25. Juli 1998³¹, das Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke vom 25. Juli 1998³² und das Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher und Bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998³³. Mit diesen Regelungen fand neben der Verringerung der Zahl der Bezirke von 23 auf 12 eine grundlegende **Neuordnung** der Kompetenzen von Hauptverwaltung und Bezirken statt, wobei die Zuständigkeiten der Bezirke deutlich erweitert wurden.

²⁴ Sondervotum in LVerfGE 1, 33 (38 ff.).

²⁵ Vgl. Neumann (Fn. 20), Art. 66, 67 Rn. 17; Haaf, LKV 1996, 84 (86); Deutelmoser, LKV 1999, 350, Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 35.

²⁶ Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 44 ff.; Deutelmoser, LKV 1999, 350; Haaf, LKV 1996, 84.

²⁷ Zur historischen Entwicklung vgl. Machalet (Fn. 2), S. 37 ff. und 101 ff. und Deutelmoser, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, 2000, S. 58 ff.

²⁸ Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 3. Aufl. 1998, Rn. 84.1.

²⁹ GVBl. S. 241.

³⁰ GVBl. S. 82.

³¹ GVBl. S. 177, 210.

³² GVBl. S. 131.

³³ GVBl. S. 122.

- 15** Die Aufgabenverteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken erfolgt in einem abgewogenen System von Zuständigkeitsnormen, das von dem Gedanken gekennzeichnet ist, die Bürgernähe der Verwaltung durch umfassende **Dezentralisation** von Verwaltungsaufgaben sicherzustellen. Daher nehmen die Bezirke nach Art. 66 Abs. 2 S. 2 VvB regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Art. 67 VvB, wonach die Hauptverwaltung alle **Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung** wahrnimmt, während die Bezirke alle anderen Aufgaben der Verwaltung erledigen (Art. 67 Abs. 2 S. 1), unterstreicht die Geltung des **Subsidiaritätsprinzips**.³⁴
- 16** Die **Verteilung der Zuständigkeiten im Einzelnen** ist gesetzlich geregelt. Nach § 4 Abs. 1 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG)³⁵ werden die Aufgaben der Hauptverwaltung außerhalb der Leitungsaufgaben durch eine Anlage zu diesem Gesetz, die ihrerseits Gesetz ist, – dem Allgemeinen Zuständigkeitskatalog – bestimmt. Der **Zuständigkeitskatalog** führt nacheinander die einzelnen Zuständigkeiten der Hauptverwaltung, gegliedert nach inhaltlichen Gesichtspunkten, auf. Alle dort nicht genannten Aufgaben sind Aufgaben der Bezirksverwaltungen. Soweit der Berliner Verwaltung durch Bundesrecht neue Aufgaben zugewiesen werden, gelten – sofern nichts anderes vorgeschrieben wird – staatliche Aufgaben, die von der unteren Verwaltungsbehörde oder der Gemeindebehörde wahrgenommen sind, und Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich als Aufgaben der Bezirksverwaltungen, andere staatliche Aufgaben als Aufgaben der Hauptverwaltung (§ 5 AZG).
- 17** Die Verteilung der **Zuständigkeiten für Ordnungsaufgaben** ist im Allgemeinen Gesetz zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (ASOG)³⁶ und dem in dessen Anlage enthaltenen Zuständigkeitskatalog (ZustKatOrd) geregelt. Ordnungsbehörden sind die Senatsverwaltungen und die Bezirksamter (§ 2 Abs. 2 ASOG). Nachgeordnete Ordnungsbehörden sind die für Ordnungsaufgaben zuständigen Sonderbehörden der Hauptverwaltung. Dabei handelt es sich u.a. um den Polizeipräsidenten in Berlin, die Berliner Feuerwehr, das Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin, das Fischereiamt und das Landeseinwohneramt. Der Zuständigkeitskatalog listet die im Einzelnen benannten Ordnungsaufgaben auf und ordnet sie den jeweiligen Ordnungsbehörden, also Senatsverwaltungen, Bezirksamtern oder Sonderbehörden zu. Für Aufgaben, die nicht ausdrücklich zugeordnet sind, ist in § 35 Abs. 2 ZustKatOrd eine generelle Auffangzuständigkeit für die Bezirksamter vorgesehen.³⁷
- 18** Grundsätzlich ist jedes Bezirksamt für das Gebiet seines Bezirkes örtlich zuständig. Allerdings wird dieser Grundsatz durch Art. 67 Abs. 5 VvB/§ 3 Abs. 3 AZG durchbrochen. Danach ist es zulässig, einzelne Aufgaben der Bezirksamter zu „regionalisieren“, sie also durch ein oder mehrere Bezirksamter wahrnehmen

³⁴ *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 48; *Uerpman*, LKV 1996, 225 (227).

³⁵ AZG vom 22. 7. 1996 (GVBl. S. 302, 472), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 6. 2005 (GVBl. S. 322).

³⁶ ASOG Berlin vom 14. 4. 1992 (GVBl. S. 119), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. 1. 2005 (GVBl. S. 91).

³⁷ *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 123.

zu lassen. In diesen Fällen legt der Senat im Einvernehmen mit den Bezirken die örtliche Zuständigkeit durch Rechtsverordnung fest. Die Möglichkeit der **Regionalisierung** besteht gleichermaßen für Aufgaben der allgemeinen Verwaltung wie für Ordnungsaufgaben. Hintergrund dieser Regelung ist die im Zuge der Verwaltungsreform vollzogene Übertragung zahlreicher Aufgaben der Hauptverwaltung auf die Bezirksämter, die ungeachtet der bezirklichen (örtlichen) Zuständigkeit vernünftigerweise in einem oder mehreren Bezirken zentral wahrgenommen werden sollten. Dazu zählen beispielsweise die Zentrale Vormundschaftskasse, die Unterhaltsvorschusskasse, der Krisen- und Notdienst für Kinder und Jugendliche, die Einrichtung eines städtischen Fundbüros und die Autowrackbeseitigung.³⁸

Mit der dargestellten Verteilung der Zuständigkeiten durch das Zweite Verwaltungsreformgesetz³⁹ und das Zweite Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin⁴⁰ ist die traditionelle Unterteilung der bezirklichen Zuständigkeiten in **Bezirksaufgaben unter Fachaufsicht** und in (eigene) Bezirksaufgaben aufgegeben worden. In Abkehr vom kommunalrechtlich üblichen Aufgabendualismus von übertragenen Staatsaufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben wurde für die von den Bezirken wahrzunehmenden Aufgaben ein **neuer einheitlicher Aufgabentyp** geschaffen.⁴¹ Zugleich hat der Gesetzgeber von der im Zuge der vorgenannten Verfassungsänderung eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf die Fachaufsicht für einzelne Aufgabenbereiche der Bezirke zu verzichten und stattdessen ein alle bezirklichen Aufgaben umfassendes Eingriffsrecht zu normieren (Art. 67 Abs. 1 S. 4 VvB, § 13 a AZG).⁴²

III. Eigenverantwortlichkeit der Bezirke

1. Personalhoheit

Ein wichtiges Merkmal der bezirklichen Eigenständigkeit ist die den Bezirken von der Verfassung übertragene **Personalhoheit**. Nach Art. 77 Abs. 1 VvB haben die Bezirksämter das Recht, alle Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen der Beamten, Angestellten und Arbeiter im Bereich der Bezirksverwaltung vorzunehmen; sie treffen alle personalrechtlichen Entscheidungen, ihnen obliegen insbesondere die Bewerberauswahl, Beförderungen und disziplinarrechtlichen Befugnisse, auch sind sie **Widerspruchsbehörde** in beamtenrechtlichen Streitigkeiten. Dies gilt allerdings nicht für die in den Schulen tätigen Lehrer, Schulleiter und Schulaufsichtsbeamten. Deren Einstellung, Versetzung und Entlassung ist allein Sache der für das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltung.

Der Hauptverwaltung stehen, abgesehen von den Rechten der **Obersten Dienstbehörde**, keine Mitwirkungsrechte bei Personaleinzelentscheidungen der

³⁸ § 1 der VO über die Zuständigkeit für einzelne Bezirksaufgaben vom 5. 1. 2000 (GVBl. S. 513), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 12. 2005 (GVBl. S. 754).

³⁹ GVBl. 1998, S. 177.

⁴⁰ GVBl. 1998, S. 82.

⁴¹ Müller-Thuns/Schubert, LKV 1999, 213 (215).

⁴² Vgl. ausführlicher unter Rn. 25 f.

Bezirke zu.⁴³ Lediglich bei Versetzungen von Dienstkräften aus einem Bezirk in einen anderen, aus der Hauptverwaltung in einen Bezirk oder umgekehrt, entscheidet, wenn die Beteiligten sich nicht einigen können, der Senat (Art. 77 Abs. 2 VvB). Ungeachtet der bei den Bezirksamtern liegenden Personalhoheit hat die Hauptverwaltung allerdings über die Kontrolle der Einhaltung des Stellenrahmens und den Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erhebliche Lenkungsmöglichkeiten in Bezug auf die bezirkliche Personalwirtschaft und Personalführung.⁴⁴

- 22** Die Stellenpläne der Berliner Verwaltung wiesen im Jahre 2004 ca. 135 000 Stellen aus, davon ca. 43 000 in der Berliner Bezirksverwaltung; damit entfallen auf jeden der zwölf Bezirke durchschnittlich 3500 Stellen.⁴⁵ Obwohl seit 1991 der Stellenbestand bereits um mehr als 70 000 Stellen reduziert worden ist, wird sich die Zahl der Stellen auf Grund der notwendigen Konsolidierung des Berliner Haushalts voraussichtlich auch künftig weiter verringern.

2. Organisationshoheit

- 23** Während die Berliner Verfassung von 1950 vorsah, dass die **Organisation der Bezirksverwaltung** entsprechend der Organisation der Hauptverwaltung einzurichten sei, hat die Berliner Verfassung von 1995 den Bezirken größere Organisationsfreiheit verschafft. Nach § 37 Abs. 6 BezVG ist die Organisation der Bezirksverwaltung im gesetzlichen Rahmen Aufgabe des Bezirksamts.⁴⁶ Die Binnenstruktur der Bezirksverwaltung wird – ebenso wie die Struktur der Hauptverwaltung – allerdings maßgeblich durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG)⁴⁷ geprägt.

3. Aufsichts- und Eingriffsrechte

- 24** Die der Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen entsprechende Bezirksaufsicht wird nach Art. 67 Abs. 2 S. 2 VvB vom Senat ausgeübt. Die **Bezirksaufsicht** hat sicherzustellen, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung entsprechend der Bindung der Bezirke an Rechts- und Verwaltungsvorschriften (§ 7 Abs. 1 AZG) gewahrt wird. Sie umfasst auch die Rechtsaufsicht über die von den Bezirken wahrgenommenen Ordnungsangelegenheiten (§ 9 Abs. 1 S. 2 ASOG). Bezirksaufsichtsbehörde ist die Senatsverwaltung für Inneres. Sie kann von den Bezirken Auskünfte, Berichte und Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen fordern. Darüber hinaus kann sie im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Mitglied des Senats Prüfungen anordnen (§ 10 AZG). Demgegenüber können die sonstigen

⁴³ Machalet (Fn. 2), S. 89.

⁴⁴ Machalet (Fn. 2), S. 273.

⁴⁵ Vgl. Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs von Berlin, S. 25 f.

⁴⁶ Ausführlich in Rn. 47 ff.

⁴⁷ Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz) vom 17.5. 1999 (GVBl. S. 171), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.11. 2005 (GVBl. S. 686).

bezirksaufsichtlichen Befugnisse, wie das Recht, Beschlüsse und Anordnungen bezirklicher Organe aufzuheben (§ 11 AZG), das Weisungsrecht (§ 12 AZG) sowie das Ersatzbeschlussfassungsrecht bzw. das Recht auf Ersatzvornahme (§ 13 AZG) nur vom Senat als Kollegialorgan ausgeübt werden. Im Rahmen ihrer Aufsichtsrechte hat die Bezirksaufsicht aber nicht nur Recht und Gesetz zu wahren, sondern auch die verfassungsmäßig gewährleistete Mitwirkung der Bezirke an der Verwaltung zu fördern und zu schützen. Insbesondere darf sie die Entschlusskraft und Verantwortlichkeit der bezirklichen Organe im Rahmen ihrer Tätigkeit nicht beeinträchtigen (§ 9 Abs. 2 u. 3 AZG). Die Praxis der jüngeren Vergangenheit zeigt, dass – abgesehen vom Informationsrecht – förmliche Eingriffe der Bezirksaufsicht relativ selten sind.⁴⁸

Mit dem Verzicht auf die Gliederung der bezirklichen Aufgaben in Aufgaben unter Fachaufsicht und (eigene) Bezirksaufgaben und der Schaffung eines einheitlichen Aufgabentyps für alle von den Bezirken wahrzunehmenden Angelegenheiten im Jahre 1998⁴⁹ hat der Gesetzgeber von der in Art. 67 Abs. 1 S. 4 VvB neu eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, anstelle der Fachaufsicht ein **Eingriffsrecht** für alle Aufgabenbereiche der Bezirke vorzusehen (§ 13 a AZG). Da her erstreckt sich das Eingriffsrecht nicht nur auf ehemals der Fachaufsicht unterliegende Aufgaben, sondern nunmehr auch auf die Bereiche, in denen der Senat in der Vergangenheit nur eine Rechtsaufsicht (Bezirksaufsicht) ausübte. Die damit verbundene Schwächung der bezirklichen Eigenverantwortlichkeit bei der Erfüllung der eigenen bezirklichen Angelegenheiten soll dadurch gemildert werden, dass das Eingriffsrecht nach § 13 a AZG nur dann ausgeübt werden darf, wenn das Handeln oder Unterlassen eines Bezirksamtes im Einzelfall dringende Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt, eine Verständigung mit dem Bezirksamt nicht zu erzielen ist und die Voraussetzungen für Maßnahmen der Bezirksaufsicht nicht vorliegen. Abweichend von der Fachaufsicht, die gleichermaßen die Rechtmäßigkeit wie die Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der Verwaltung überprüft, dient das Eingriffsrecht nicht der Rechtskontrolle, die allein Aufgabe der Bezirksaufsicht ist.⁵⁰ Allerdings ist die Bezirksaufsichtsbehörde vor Ausübung des Eingriffsrechts durch das fachlich zuständige Mitglied des Senats zu informieren. Nur in einem Fall von grundsätzlicher Bedeutung bedarf der Eingriff eines entsprechenden Senatsbeschlusses (§ 13 a Abs. 3 AZG).

Das Eingriffsrecht eröffnet die üblichen Befugnisse der Fachaufsicht (§ 8 Abs. 3 AZG), die gegenüber den sonstigen nachgeordneten Behörden und nicht-rechtsfähigen Anstalten der Hauptverwaltung auch weiterhin fortbesteht. Inwie weit dem zuständigen Mitglied des Senats oder dem Senat bei der Auslegung des Begriffes „Beeinträchtigung dringender Gesamtinteressen Berlins“ ein Beurteilungsspielraum zusteht⁵¹ oder es sich insoweit um einen unbestimmten Rechtsbeg-

⁴⁸ Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 215.

⁴⁹ Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3.4.1998 (GVBl. S. 82); Zweites Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (2. Verwaltungsreformgesetz) vom 25.6.1998 (GVBl. S. 177).

⁵⁰ Collin/Zapf, DÖV 2003, 1017 (1019).

⁵¹ Vgl. Zivier (Fn. 28), Rn. 73.6.6.2.

riff handelt, ist strittig. Für letzteres spricht, dass sich – auch unter Berücksichtigung der in § 13a genannten Fallgruppen – klare Kriterien für das Vorliegen dringender Gesamtinteressen Berlins bilden lassen, die ungeachtet politischer Einschätzungen einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind.⁵² Gegen einen Beurteilungsspielraum spricht darüber hinaus, dass dadurch die vom Gesetzgeber eigentlich beabsichtigte Stärkung der Bezirke wieder eingeschränkt werden würde.⁵³

- 27 Im Zuge der Schaffung eines neuen einheitlichen Typs von Bezirksaufgaben nehmen die Bezirke nunmehr auch die Aufgaben der **Widerspruchsbehörde** (§ 27 AZG) im verwaltungsgerechtlichen Vorverfahren wahr. Lediglich in einigen wenigen, vom Gesetzgeber konkret bestimmten Fällen von übergeordneter Bedeutung, u. a. nach § 74a Bauordnung für Berlin⁵⁴, § 35 Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches⁵⁵ und § 24 Berliner Straßengesetz⁵⁶ entscheidet die zuständige Senatsverwaltung als Widerspruchsbehörde. Ausnahmsweise kann darüber hinaus im Falle der Beeinträchtigung dringender Gesamtinteressen Berlins über das Eingriffsrecht (§ 13a AZG) Einfluss auf ein vom Bezirk als Widerspruchsbehörde geführtes Vorverfahren genommen werden.

4. Autonomie

- 28 Die Bezirke erfüllen ihre Aufgaben zwar nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung, jedoch fehlt ihnen als Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne eigene Rechtspersönlichkeit das den Kommunen ansonsten zustehende Recht, Satzungen oder andere Rechtsnormen in örtlichen Angelegenheiten zu erlassen (**Rechtssetzungsautonomie**). Allerdings können die Bezirke nach Art. 64 Abs. 2 VvB durch Gesetz ermächtigt werden, Bebauungs- und Landschaftspläne sowie andere bauliche Akte, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie naturschutzrechtliche Veränderungsverbote durch Rechtsverordnung zu erlassen.⁵⁷ Der Gesetzgeber hat von dieser Ermächtigung 1994 mit der Regelung des § 12 Abs. 2 Nr. 4 Bezirksverwaltungsgesetz Gebrauch gemacht. Nunmehr werden Bebauungspläne und Landschaftspläne grundsätzlich durch eine Rechtsverordnung in Kraft gesetzt, die das Bezirksamt nach Durchführung des gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens auf der Grundlage eines Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung erlässt. Die Rechtsstellung der Bezirksverwaltung hat sich damit einer echten Kommunalverwaltung angenähert.⁵⁸ Die grundsätzliche bezirkliche Zuständigkeit im Bereich der Bauleitplanung ist allerdings durch verschiedene Ausnah-

⁵² Vgl. *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 229; *Neumann* (Fn. 21), Art. 66, 67 Rn. 34; *Deutelmoser* (Fn. 27), S. 102.

⁵³ *Neumann* (Fn. 20), Art. 66, 67 Rn. 34; *Deutelmoser* (Fn. 27), S. 103.

⁵⁴ GVBl. 1997, S. 421, 512.

⁵⁵ GVBl. 1999, S. 578.

⁵⁶ GVBl. 1999, S. 380.

⁵⁷ Mit Anmerkungen zur rechtlichen Problematik *Neumann* (Fn. 20), Art. 64 Rn. 34 ff.

⁵⁸ *Zivier* (Fn. 28), Rn. 85.1.3.

meregelungen erheblich eingeschränkt.⁵⁹ So kann die zuständige Senatsverwaltung die Aufstellung und Festsetzung eines Bebauungsplanes selbst vornehmen, wenn ein Bebauungsplan der Verwirklichung von Erfordernissen der Verfassungsorgane des Bundes zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben dient (§ 8 AGBauGB)⁶⁰ oder der Senat im Benehmen mit dem Rat der Bürgermeister⁶¹ beschließt, dass ein bestimmtes Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung ist (§ 9 Abs. 1 AGBauGB)⁶². An die Stelle der Beschlussfassung durch die Bezirksverordnetenversammlung tritt dann die Zustimmung durch das Abgeordnetenhaus. Im Übrigen besteht auch insoweit das – allerdings durch § 7 AGBauGB modifizierte – Eingriffsrecht des § 13a Abs. 1 AZG. Bezuglich der Auslegung des Begriffes „außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung“ wird dem Senat von der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Einschätzungsprärogative eingeräumt, die nur auf ihre Nachvollziehbarkeit überprüft werden kann.⁶³

Die Eigenverantwortlichkeit der Bezirke wird dadurch geshmälert, dass der **Senat Verwaltungsvorschriften** zur Ausführung von Gesetzen und andere allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann (§ 6 Abs. 1 AZG), an die die Bezirksverwaltungen gebunden sind (§ 7 Abs. 1 AZG). Darüber hinaus darf die jeweils zuständige Senatsverwaltung Verwaltungsvorschriften für die Bezirksverwaltungen erlassen, sofern sie beispielsweise wesentliche Verfahrensabläufe oder technische Einzelheiten regeln (§ 6 Abs. 2d AZG) oder Personalangelegenheiten der Dienstkräfte (§ 6 Abs. 2e AZG) betreffen. Allerdings ist die Senatsverwaltung für Inneres als Bezirksaufsichtsbehörde verpflichtet, im Interesse der Eigenverantwortlichkeit der Bezirke dafür zu sorgen, dass diese Verwaltungsvorschriften auf das dringend gebotene Mindestmaß beschränkt, die verfassungsmäßig gewährleistete Mitwirkung der Bezirke an der Verwaltung gefördert und geschützt sowie die Entschlusskraft und Verantwortungsfreudigkeit der bezirklichen Organe nicht beeinträchtigt werden. Zudem ist die Geltungsdauer von Verwaltungsvorschriften auf fünf bzw. zehn Jahre begrenzt (§ 6 Abs. 3–5 AZG).

5. Finanzhoheit und Haushaltsführung

Die besondere Stellung Berlins als Stadt und Land und sein zweistufiger Verwaltungsaufbau spiegeln sich auch in der Gestaltung des Finanzwesens wider. Während den Bezirken bis 1994 die Finanzhoheit mit dem Recht selbständiger Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich der Abgabehoheit und des Besteuerungsrechts vollständig fehlte, ist ihnen im Zuge der Verwaltungsreform eine begrenzte Finanzhoheit zugestanden worden.⁶⁴ Sie haben mehr Selbständigkeit und größere Gestaltungsspielräume im Finanzwesen gewonnen. So wird den Bezirken nunmehr zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine **Globalsumme** im Rahmen

⁵⁹ Deutelmoser (Fn. 27), S. 97.

⁶⁰ GVBl. 1999, S. 578.

⁶¹ Vgl. Rn. 34 f.

⁶² GVBl. 1999, S. 578.

⁶³ VG Berlin, LKV 1996, 106 (107).

⁶⁴ Sommer, JR 1995, 397 (399); Neumann (Fn. 20), Art. 67 Rn. 15.

des Haushaltsgesetzes zugewiesen (Art. 85 Abs. 2 VvB), über deren Verwendung sie unter Beachtung der gesetzlichen Verpflichtungen und der Regelungen der Landeshaushaltssordnung (LHO)⁶⁵ weitgehend frei bestimmen können. Allerdings fehlt es unverändert an einem bezirklichen **Besteuerungsrecht**.

- 31 Das Verfahren zur Aufstellung des Berliner Haushaltsplans entspricht in seinen wesentlichen Elementen den Verfahren in den Flächenländern. Die **Bezirkshaushaltspläne** bilden lediglich unselbständige Teile innerhalb des Gesamthaushaltspans.⁶⁶ Allerdings haben die Bezirke bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne eine gewisse Selbstständigkeit. Denn nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 BezVG beschließen die Bezirksverordnetenversammlungen über die Bezirkshaushaltspläne. Sodann werden die Bezirkshaushaltspläne dem Abgeordnetenhaus von Berlin direkt zugeleitet (§ 30 S. 2 LHO), da sie als Teil des **Gesamthaushaltspans** Berlins mit dem Haushaltsgesetz festsetzt werden.⁶⁷ Im Rahmen des Haushaltsgesetzes weist das Abgeordnetenhaus jedem Bezirk eine Globalsumme zu, die er im Rahmen der Bindungen des Bezirkshaushaltspans zur Erfüllung seiner Aufgaben verausgabt kann (Art. 85 Abs. 2 S. 1 VvB). Bei der Bemessung der Globalsumme, die die wichtigste Einnahmequelle der Bezirke darstellt, sind der Umfang der Bezirksaufgaben und die eigenen Einnahmemöglichkeiten der Bezirke zugrunde zu legen. Zugleich sind übergeordnete Zielvorstellungen von Abgeordnetenhaus und Senat sowie die Deckungsmöglichkeiten des Gesamthaushaltes von Berlin zu berücksichtigen (§ 26a Abs. 2 LHO). Der mit der Zuweisung einer Globalsumme verbundene Handlungsspielraum der Bezirke ist begrenzt. Zum einen wird er maßgeblich von der finanziellen Lage des gesamten Landes bestimmt, zum anderen ist der größte Teil der bezirklichen Ausgaben durch Gesetze und Sachzwänge vorgegeben. Allenfalls 12 bis 15 Prozent der jedem Bezirk zugewiesenen Globalsumme unterliegen daher einer freien Entscheidung durch die Bezirksorgane.⁶⁸ Bei einem Gesamthaushaltsvolumen Berlins von 20,3 Mrd. Euro im Jahr 2006 umfassen die Bezirkshaushaltspläne insgesamt Einnahmen und Ausgaben von rund 5,75 Mrd. Euro.
- 32 Maßgeblichen Einfluss auf die Höhe der jeweils zuzuweisenden Globalsumme hat die im Zuge der Reform der Berliner Verwaltung neu eingeführte **produktbezogene Budgetierung** auf der Basis von Kostenrechnungsdaten der in den Bezirken flächendeckend eingeführten **Kosten- und Leistungsrechnung** („Berliner Budgetierung“). Das Budgetierungsverfahren sieht vor, dass die Vollkosten der in einem Produktkatalog definierten Verwaltungsleistungen der Bezirke (Produkte) durch Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt werden und das einem Bezirk zustehende Budget grundsätzlich auf der Grundlage der Produktpreise (Menge x Produktpreis) festgelegt wird. Ziel ist es, eine bedarfsgerechte (output-orientierte) Verteilung der knappen Finanzmittel Berlins zu erreichen und den

⁶⁵ GVBl. 1995, S. 805; 1996, S. 118, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2004 (GVBl. 2005, S. 2).

⁶⁶ Pfennig, in: ders./Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 85 Rn. 49.

⁶⁷ Pfennig (Fn. 66), Art. 85 Rn. 49.

⁶⁸ Vgl. auch Zivier (Fn. 28), Rn. 68.3.2.

Führungskräften – ergänzt durch ein Berichtswesen – ein geeignetes Steuerungsinstrument zur Verfügung zu stellen, um den Ressourcenverbrauch zu optimieren.⁶⁹ Unabhängig davon ist bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. Dies geschieht durch Einsatz von Wertausgleichsfaktoren, die die teilweise erheblichen sozialen und strukturellen Verschiedenheiten der Bezirke berücksichtigen sollen.

Die **Ausführung der Bezirkshaushaltspläne** ist Sache der Bezirksämter. Allerdings bestehen im Rahmen der Landeshaushaltsoordnung Eingriffsmöglichkeiten der Hauptverwaltung. So kann beispielsweise die Senatsverwaltung für Finanzen es von ihrer Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden, wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben dies erfordert. Gleiches gilt für den Bereich der Stellenwirtschaft (§ 41 Abs. 1 und 2 LHO). Entsprechende Rechte stehen auch den Bezirksämtern zu (§ 41 Abs. 3 LHO).

IV. Rat der Bürgermeister

Nach Art. 68 Abs. 1 VvB ist den Bezirken die Möglichkeit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung Stellung zu nehmen. Diesem Zweck dient ein **Verfassungsorgan mit beratender Funktion**,⁷⁰ der Rat der Bürgermeister.

Der Rat der Bürgermeister, dem der Regierende Bürgermeister und einer der Bürgermeister als Vertreter des Senats sowie die Bezirksbürgermeister oder die stellvertretenden Bezirksbürgermeister als Vertreter der Bezirke angehören, tritt mindestens einmal monatlich zu gemeinsamen Besprechungen zusammen. Dies eröffnet die Möglichkeit, bezirkliche Interessen und bezirkliche Erfahrungen bei grundlegenden Entscheidungen des Senats, zum Beispiel bei Rechtsverordnungen und Gesetzesvorhaben, geltend zu machen. Die Einzelheiten der Rechte des Rates der Bürgermeister regeln die §§ 14 ff. AZG. Hervorzuheben sind sein Recht, dem Senat Vorschläge für Rechtsvorschriften zu unterbreiten, die den Aufgabenbereich der Bezirksverwaltung betreffen, sowie einem Beschluss des Senats über die außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung eines Gebiets nach § 9 Abs. 1 AGBauGB widersprechen zu können – in diesem Fall bedarf der Beschluss des Senats der Zustimmung des Abgeordnetenhauses – und die Befugnis, in bestimmten Fällen beratend an Senatssitzungen teilzunehmen (§ 16a AZG). Gegenüber dem Abgeordnetenhaus werden die Interessen des Rates der Bürgermeisters dadurch gewahrt, dass seine Stellungnahmen zu Senatsvorlagen den Vorlagen des Senats an das Abgeordnetenhaus beizufügen sind. Auf diese Weise wird das Abgeordnetenhaus über die bezirkliche Interessenlage unterrichtet. Wenngleich die Stellungnahmen des Rates der Bürgermeister rechtlich nicht verbindlich sind und

⁶⁹ Bericht des Rechnungshofs von Berlin über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) in den Bezirken vom 12.2.2004, S. 18 f.

⁷⁰ Neumann (Fn. 20), Art. 68 Rn. 2.

in der Praxis vom Senat nicht immer aufgegriffen werden,⁷¹ hat sich das Gremium zu einem nicht zu unterschätzenden Kooperationsinstrument entwickelt.⁷² Mit ihm werden den Bezirken mehr Mitwirkungsrechte an Gesetzgebung und Verwaltung eingeräumt als den rechtsfähigen Gemeinden in den übrigen Bundesländern.⁷³

V. Der Rechtsschutz der Bezirke

- 36 Die Berliner Bezirke haben – anders als die Gemeinden und Gemeindeverbände – nicht das Recht, nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, §§ 13 Nr. 8 a, 90 ff. BVerfGG eine **kommunale Verfassungsbeschwerde** gegen ein Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben. Denn sie sind als Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit nicht Träger der Rechte aus Art. 28 Abs. 2 GG, die allein dem Land Berlin als Einheitsgemeinde zustehen. Allerdings haben die Bezirke im Zuge der Verwaltungsreform im Jahr 1994 die Möglichkeit erhalten, die gesetzlich geregelte Abgrenzung der Zuständigkeitsaufteilung zwischen der Hauptverwaltung und ihnen im Rahmen eines **Normenkontrollverfahrens** auf ihre Vereinbarung mit der Berliner Verfassung überprüfen zu lassen.⁷⁴ Nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 3 VvB i. V. m. den §§ 14 Nr. 9, 57 Verfassungsgerichtshofsgesetz (VerfGHG)⁷⁵ kann ein Bezirk nunmehr bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit der im Gesetz geregelten Abgrenzungen der Zuständigkeitsbereiche zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken mit der Verfassung eine Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofes herbeiführen. Der Antrag ist allerdings nur zulässig, wenn ein Bezirk nach § 57 Abs. 1 VerfGHG geltend macht, dass er durch die Zuständigkeitsabgrenzung in seinen Rechten aus Art. 67 VvB⁷⁶ verletzt ist. Auch muss der Antrag binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes, das die angegriffene Zuständigkeitsabgrenzung regelt, gestellt werden.
- 37 Eine **Verfassungsbeschwerde** der Bezirke nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 5 VvB i. V. m. den §§ 14 Nr. 6, 49 ff. VerfGHG wird in der Literatur überwiegend mit der Begründung abgelehnt, dass Organen der unmittelbaren Staatsverwaltung Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte, deren Durchsetzung eine Verfassungsbeschwerde dienen könnte, nicht zustehen.⁷⁷ Dennoch hat der Berliner Verfassungsgerichtshof in einer seiner ersten Entscheidungen die Verfassungsbeschwerde einer Fraktion einer Bezirksverordnetenversammlung als zulässig angesehen.⁷⁸ Er

⁷¹ Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 337.

⁷² Neumann (Fn. 20), Art. 68 Rn. 6.

⁷³ Machalet (Fn. 2), S. 97.

⁷⁴ v. Lampe, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 84 Rn. 80.

⁷⁵ Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 8.11.1990 (GVBl. S. 2246), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.6.1997 (GVBl. S. 304).

⁷⁶ Art. 51 VvB 1950.

⁷⁷ Neumann (Fn. 20), Art. 66, 67 Rn. 24; Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 355; Uerpmann, LKV 1996, 225.

⁷⁸ BerlVerfGH, LVerfGE 1, 9.

ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass nach dem unmittelbaren Wortlaut des § 49 Abs. 1 VerfGHG „jedermann“ und damit auch eine Fraktion der Bezirksverordnetenversammlung beschwerdeberechtigt sein könne, wenn sie das Grundrecht auf Chancengleichheit der von ihr vertretenen Partei geltend mache. Diese Entscheidung ist auf heftige Kritik gestoßen,⁷⁹ insbesondere weil eine Fraktion der Bezirksverordnetenversammlung als Teil der Verwaltung nicht Grundrechtsträger von Individualrechten gegenüber dem Staat sein kann. Demgegenüber wird die Beteiligungsfähigkeit der Bezirke im **Organstreitverfahren** nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 1 VvB i. V. m. den §§ 14 Nr. 1, 36 ff. VerfGHG vom Berliner Verfassungsgerichtshof sowie von der Literatur einmütig abgelehnt, weil die Bezirke auf Landesebene nach Rang und Funktion nicht mit obersten Verfassungsorganen vergleichbar, sondern unterhalb dieser Ebene in die Verwaltungshierarchie eingegliedert sind.⁸⁰

Streitigkeiten zwischen den Organen, Organteilen und ihren einzelnen Vertretern innerhalb eines Bezirkes über den Inhalt und den Umfang der ihnen jeweils zustehenden Rechte – **Bezirksverfassungsstreitigkeiten** – sind durch die Verwaltungsgerichte zu entscheiden (→ § 28). Mit Rücksicht darauf, dass Verwaltungsorganen oft nur eine Wahrnehmungszuständigkeit zusteht, die in der Regel nicht wehrfähig ist,⁸¹ besteht eine Klagebefugnis jedoch nur dann, wenn die Zuweisung einer Kompetenz zur Konstituierung von subjektivrechtlich schutzwürdigen Kontrastorganen erfolgt ist, die eine inneradministrative Machtbalance gewährleisten sollen.⁸² Bei einem Bezirksverfassungsstreit ist daher jeweils zu entscheiden, ob das klagende Organ in Bezug auf die Streitfrage gegenüber dem beklagten Organ als Kontrastorgan fungiert und infolgedessen eine wehrfähige Rechtsposition geltend machen kann. Eine **Klagebefugnis** ist von den Berliner Verwaltungsgerichten im Zusammenhang mit Mitwirkungs-, Wahlvorschlags- und Rederechten in der Bezirksverordnetenversammlung, beispielsweise bei Streitigkeiten zwischen Fraktionen oder zwischen Fraktionen und der Bezirksverordnetenversammlung in Bezug auf Wahlvorschlagsrechte für Bezirksamtsmitglieder⁸³ oder der Bezirksverordnetenvorsteher⁸⁴ oder die Zusammensetzung von Ausschüssen⁸⁵ bejaht worden. Gleiches gilt auch für Streitigkeiten über den Fraktionsausschluss von Bezirksverordneten.⁸⁶

Ein bezirkliches **Klagerecht gegen Eingriffs- und Aufsichtsmaßnahmen** der 39 Hauptverwaltung wird von der Rechtsprechung abweichend von der älteren Lite-

⁷⁹ Vgl. Sondervoten Kunig und Dittrich, LVerfGE 1, 9 (25 ff.); Uerpman, LKV 1996, 225; Neumann (Fn. 20), Art. 66, 67 Rn. 24; Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 357.

⁸⁰ BerlVerfGH, LVerfGE 1, 40 (41); LKV 1999, 102; Neumann (Fn. 20), Art. 66, 67 Rn. 23; Remmert, LKV 2003, 258 (261).

⁸¹ Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 371.

⁸² Vgl. auch Schmidt-Aßmann, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005, I. Kap. Rn. 83.

⁸³ OVG Berlin, LKV 2000, 215; VG Berlin, LKV 1995, 437.

⁸⁴ OVG Berlin, OVGE 20, 165.

⁸⁵ OVG Berlin, OVGE 17, 12 (14 ff.).

⁸⁶ OVG Berlin, NVwZ 1998, 197.

ratur⁸⁷, die eine solche Klage als unzulässigen „Insichprozess“ abgelehnt hat, zunehmend anerkannt. Das Klagerecht der Bezirke wird in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Klagebefugnis in Bezirksverfassungsstreitigkeiten grundsätzlich dann bejaht, wenn eine Kompetenzzuweisung an die Bezirke nicht lediglich der Gewährleistung eines effektiven Funktionsablaufs innerhalb der Einheitsgemeinde Berlins dient, sondern den Bezirken die eigenständige Bewältigung eines Aufgabenbereichs im Interesse einer ausbalancierten Interessen- und Machtverteilung übertragen worden ist, sie also als Kontrastorgan gegenüber dem Senat und der Hauptverwaltung fungieren.⁸⁸ So hat beispielsweise das Oberverwaltungsgericht Berlin die Klage eines Bezirkes für zulässig erachtet, mit der dieser sich dagegen wehrte, dass die Hauptverwaltung ein grundsätzlich in seine Zuständigkeit (§ 6 AGBauGB) fallendes Bebauungsplanverfahren unter Hinweis auf die außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung des Vorhabens an sich gezogen hatte.⁸⁹ Ein Klagerecht besteht auch gegenüber Aufsichtsmaßnahmen der Hauptverwaltung in Bezug auf die Wahl des Bezirksamtes durch die Bezirksverordnetenversammlung. Denn gerade die Bestimmung der personellen Zusammensetzung des Bezirksamts gehört zu den wesentlichen Kompetenzen der Bezirksverordnetenversammlung als Organ der bezirklichen Selbstverwaltung (vgl. Art. 72 VvB).⁹⁰ Inwieweit die Bezirke Rechtsschutz gegen das neue Instrument des Eingriffsrechts nach § 13 a AZG beanspruchen können, ist bisher gerichtlich nicht geklärt, jedoch wird in der Literatur überwiegend ein Recht der Bezirke, das Vorliegen der Eingriffsvoraussetzungen gerichtlich überprüfen zu lassen, bejaht.⁹¹

- 40 Insgesamt ist festzustellen, dass der Rechtsschutz der Berliner Bezirke im Vergleich zu den aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden, wesentlich weitergehenden Rechten der Gemeinden deutliche Lücken aufweist.

C. Innere Bezirksverfassung

- 41 Die Gestalt der inneren Bezirksverfassung wird durch die Art. 69 ff. VvB vorgegeben. Die innere Bezirksverfassung ist durch ein **Zweiorgan-System** geprägt, bestehend aus der Bezirksverordnetenversammlung als Organ bezirklicher Selbstverwaltung (Art. 70 VvB) und dem von ihr gewählten Bezirksamt (Art. 74 Abs. 1 VvB). Ein bis 1971 bestehendes drittes verfassungsmäßiges Organ, die Deputationen – bestehend aus einem Bezirksamtsmitglied als Vorsitzenden, Bezirksverordneten und sachkundigen Bürgern des Bezirkes –, wurde zur Verbesserung der Übersichtlichkeit und Durchschaubarkeit der Kompetenzverteilung und Aufgaben-

⁸⁷ Machalek (Fn. 2), S. 82 f.; Hantel, JuS 1988, 512 (518).

⁸⁸ OVG Berlin, LKV 2000, 453; Haaf, LKV 1996, 84 (86); Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 382.

⁸⁹ OVG Berlin, LKV 2000, 453.

⁹⁰ OVG Berlin, Urteil vom 8. 6. 1998 – VG 26 A 43/96 (nicht veröffentlicht); Musil, LKV 2003, 262 (264).

⁹¹ Neumann (Fn. 20), Art. 66, 67 Rn. 34; Haaf, LKV 1996, 84; Deutelmoser, LKV 1999, 350 (351); Musil, LKV 2003, 26 (264); Zivier (Fn. 28), Rn. 73.6.1.

abgrenzung unter gleichzeitiger Erweiterung der Befugnisse der Bezirksverordnetenversammlung und ihrer Ausschüsse abgeschafft.⁹² Stellung und Aufgaben der bezirklichen Organe – Bezirksverordnetenversammlung und Bezirksamt – entsprechen dem Modell einer **unechten Magistratsverfassung**. Denn die Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung bedürfen – anders als bei der echten Magistratsverfassung – nicht der Zustimmung des Bezirksamtes.⁹³

I. Die Bezirksverordnetenversammlung

1. Stellung der Bezirksverordnetenversammlung

Die Bezirksverordnetenversammlung ist ein Organ der bezirklichen Selbstverwaltung. Sie übt insbesondere die Kontrolle über die Bezirksverwaltung aus, beschließt den Bezirkshaushaltspplan und entscheidet in den ihr durch das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG)⁹⁴ zugewiesenen Angelegenheiten. Obwohl ihre Tätigkeit – ebenso wie bei Gemeindevertretungen (→ § 21 Rn. 2) – parlamentarisch ausgestaltet ist,⁹⁵ ist sie kein parlamentarisches Organ im verfassungsrechtlichen Sinn, sondern lediglich ein **Verwaltungsorgan**, also Teil der vollziehenden Gewalt.⁹⁶ Die Bezirksverordnetenversammlung besteht aus 55 Mitgliedern, deren Wahl stets zusammen mit den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin stattfindet (Art. 70 Abs. 1 S. 1 VvB). Sie erfolgt für fünf Jahre. Mit dem Ende der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses endet die Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlung; dies gilt auch bei deren vorzeitigem Ende (§ 5 Abs. 2 BezVG). Die Wahl der Bezirksverordneten erfolgt als Listenwahl nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt), die Sperrklausel liegt bei drei Prozent (Art. 70 Abs. 2 VvB). Die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung sind ehrenamtlich tätig und erhalten eine Aufwandsentschädigung (§ 11 BezVG). Anders als Abgeordnete genießen sie weder Indemnität noch Immunität.⁹⁷ Die gleichzeitige Mitgliedschaft eines Bezirksverordneten im Abgeordnetenhaus oder Bezirksamt seines Bezirkes ist ausgeschlossen. Ebenso dürfen Bezirksverordnete nicht Beamte und Angestellte des Bezirksamtes sein, dessen Bezirksverordnetenversammlung sie angehören.⁹⁸

2. Aufgaben der Bezirksverordnetenversammlung

Aufgaben und Zuständigkeiten der Bezirksverordnetenversammlung regeln die §§ 12 bis 17 BezVG. Während das Bezirksamt als Verwaltungsbehörde des Bezirks, das Land Berlin in Angelegenheiten des Bezirks gegenüber dem Bürger ver-

⁹² Gesetz vom 24.6. 1971 (GVBl. S. 1056), vgl. *Machalet* (Fn. 2), S. 107 ff. m. w. N.

⁹³ *Machalet* (Fn. 2), S. 175; *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 258.

⁹⁴ BezVG vom 30.1. 1958 i. d. F. vom 28.2. 2001 (GVBl. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11. 2005 (GVBl. S. 686).

⁹⁵ *Zivier* (Fn. 28), Rn. 86.1.2.

⁹⁶ *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 260.

⁹⁷ *Neumann* (Fn. 20), Art. 72 Rn. 1.

⁹⁸ *Magen* (Fn. 10), Art. 70 Rn. 12; vgl. auch (§ 26 Abs. 4 Landeswahlgesetz).

tritt, bestimmt die Bezirksverordnetenversammlung insbesondere die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks, kontrolliert die Führung der Geschäfte des Bezirksamts, entscheidet in den ihr vom Gesetzgeber vorbehaltenen Angelegenheiten und nimmt die gesetzlich geregelten Wahlen vor. Sie verfügt gegenüber dem Bezirksamt über umfassende Informations- und Auskunftsrechte. Originäre Entscheidungsrechte besitzt die Bezirksverordnetenversammlung insbesondere, soweit sie über den Bezirkshaushaltsplan und die Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Rechtsverordnungen zur Festsetzung von Bebauungsplänen, Landschaftsplänen und anderen baurechtlichen Akten, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind (§ 12 Abs. 2 BezVG), sowie über Wahl und Abberufung der Mitglieder des Bezirksamtes (§ 16 BezVG) entscheidet. Empfehlungen oder Ersuchen an das Bezirksamt (Initiativrecht) dienen dem Zweck, das Verwaltungshandeln des Bezirksamtes anzuregen und zu beeinflussen, und eröffnen die Möglichkeit, im Einzelfall Entscheidungen des Bezirksamtes aufzuheben oder selbst zu entscheiden, soweit es sich nicht um Einzelpersonalangelegenheiten, Grundstücksgeschäfte, Ordnungsangelegenheiten oder ärztliche Tätigkeiten handelt (§ 12 Abs. 3 BezVG). Eine Mitwirkung der Bezirksverordnetenversammlung bei der Erledigung der Verwaltungsgeschäfte durch das Bezirksamt ist unzulässig.⁹⁹

- 44** Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung, die gegen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder gegen eine Eingriffentscheidung nach § 13 a AZG verstößen, muss das Bezirksamt beanstanden (§ 18 BezVG). Die **Beanstandung**, die aufschiebende Wirkung hat, muss binnen zwei Wochen nach Beschlussfassung durch die Bezirksverordnetenversammlung erfolgen. Gegen den beanstandenden Beschluss kann die Bezirksverordnetenversammlung sodann binnen eines Monats die Entscheidung der Bezirksaufsichtsbehörde beantragen.

3. Die Organe der Bezirksverordnetenversammlung

- 45** Organe der Bezirksverordnetenversammlung sind der Bezirksverordnetenvorsteher, der Vorstand (§ 7 BezVG), der Ältestenrat und die Ausschüsse (§ 9 BezVG) einschließlich des Jugendhilfeausschusses (§ 33 BezVG) sowie die Fraktionen (§ 5 Abs. 3 BezVG). Entscheidenden Anteil an der Arbeit der Bezirksverordnetenversammlung haben die von ihr zu bildenden Ausschüsse (Art. 73 Abs. 1 VvB, § 9 Abs. 1 BezVG), die die fachliche Hauptarbeit leisten, auch wenn sie grundsätzlich keine Beschlussrechte haben.¹⁰⁰ Die **Ausschüsse** tagen grundsätzlich öffentlich und können jederzeit die Anwesenheit der Mitglieder des Bezirksamtes fordern. Die Größe der Ausschüsse soll regelmäßig auf höchstens dreizehn Bezirksverordnete begrenzt werden (§ 9 Abs. 1 BezVG). Darüber hinaus können bis zu vier Bürgerdeputierte hinzugewählt werden. Dies sind sachkundige Bürger (auch Ausländer), die stimmberechtigt an der Arbeit der Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung teilnehmen und ein in der Verfassung ausdrücklich erwähntes Element bürgerschaftlicher Selbstverwaltung in den Bezirken darstellen (Art. 73

⁹⁹ Machalet (Fn. 2), S. 130; Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 286.

¹⁰⁰ Vgl. Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 278 und Zivier (Fn. 28), Rn. 86.2.3.

Abs. 2 VvB, §§ 20–25 BezVG). Die Verteilung der Ausschusssitze einschließlich der Sitze der Bürgerdeputierten wird zwischen den Fraktionen nach dem Mehrheits- und Stärkeverhältnissen in der Bezirksverordnetenversammlung vereinbart, wobei in den Ausschüssen jede Fraktion mindestens einen Sitz (Grundmandat) erhält (§ 9 Abs. 2 BezVG). Eine höhere Mitgliederzahl hat der nach § 35 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes¹⁰¹ i. V. m. § 71 SGB VIII zu bildende Jugendhilfeausschuss.

Über die Zahl der einzurichtenden Ausschüsse entscheidet die Bezirksverordnetenversammlung. In der Regel werden für jeden Geschäftsbereich mehrere Ausschüsse gebildet.¹⁰² Ausdrücklich vorgeschrieben ist ein Ausschuss für Eingaben und Beschwerden, dem weitreichende Auskunftsrechte gegenüber allen Behörden und den juristischen Personen des öffentlichen Rechts eingeräumt sind (§ 17 Abs. 3 BezVG).

II. Das Bezirksamt

1. Stellung und Wahl des Bezirksamts

Das Bezirksamt ist die Verwaltungsbehörde des Bezirks, ihm obliegt die Vertretung des Landes Berlin in bezirklichen Angelegenheiten (§ 74 Abs. 2 VvB). Das Bezirksamt ist eine **kollegiale Verwaltungsbehörde**, deren Spitze das Kollegium der von der Bezirksverordnetenversammlung gewählten Mitglieder des Bezirksamtes bildet. Es besteht aus dem Bezirksbürgermeister und fünf Bezirksstadträten (§ 34 Abs. 1 BezVG), denen jeweils die Leitung eines aus den Organisationseinheiten der Bezirksverwaltung gebildeten Geschäftsbereichs übertragen ist (§ 38 Abs. 1 BezVG).¹⁰³ Dabei leitet jedes Mitglied des Kollegiums seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung, wobei es die Geschäfte im Namen des Bezirksamts führt (Art. 75 Abs. 2 S. 3 VvB, § 38 Abs. 2 BezVG). Allerdings ist das Bezirksamtskollegium berechtigt, sich die Erledigung einzelner Geschäfte oder einzelner Gruppen von Geschäften vorzubehalten (§ 38 Abs. 2 BezVG).

Die Bezirksamtsmitglieder werden von der Bezirksverordnetenversammlung für die Dauer der Wahlperiode mit einfacher Mehrheit gewählt. Nach Art. 99 VvB, § 35 Abs. 2 BezVG soll das Bezirksamt aufgrund der **Wahlvorschläge der Fraktionen** entsprechend ihrem nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) berechneten Stärkeverhältnis in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet werden. Bei der Wahl konkurrieren also nicht Kandidaten einzelner Fraktionen oder mehrerer Koalitionen gegeneinander; vielmehr ist für jede zu besetzende Position im Bezirksamt nur eine – nämlich die nach dem Höchstzahlverfahren zu ermittelnde – Fraktion vorschlagsberechtigt. Lediglich bei der **Wahl des Bezirksbürgermeisters** dürfen sich mehrere Fraktionen auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag ver-

¹⁰¹ Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) vom 5.5.1995 i. d. F. vom 27.4.2001 (GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.5.2005 (GVBl. S. 281).

¹⁰² Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 281.

¹⁰³ Vgl. Rn. 55.

ständigen, der dann für die Berechnung des Stärkeverhältnisses wie der Wahlvorschlag einer Fraktion angesehen wird.¹⁰⁴ Mit diesen im Kern bereits seit 1975 bewährten Regelungen soll die Bildung eines „politischen Bezirksamtes“ auf der Basis von absoluten Mehrheiten oder Koalitionen mehrerer Fraktionen der Bezirksverordnetenversammlung ausgeschlossen werden, um überschießende Politisierungstendenzen zurückzudrängen und die Mitglieder des Bezirksamtes zu zwingen, alle in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Interessen zu berücksichtigen.¹⁰⁵

- 49** Das durch Art. 99 VvB/§ 35 Abs. 2 BezVG gewährleistete alleinige Vorschlagsrecht einer Fraktion ist auch von den übrigen Fraktionen grundsätzlich zu respektieren, zwingt diese aber nicht, den vorgeschlagenen Kandidaten auch zu wählen. Erhält ein vorgeschlagener Bewerber keine Mehrheit, hat die vorschlagsberechtigte Fraktion zu entscheiden, ob sie an ihrem Kandidaten selbst bei wiederholter Ablehnung festhält oder einen anderen – mehrheitsfähigen – Kandidaten ihres Vertrauens nominiert.¹⁰⁶ Nach der Wahl des Bezirksamtes sich verändernde Stärkeverhältnisse der Fraktionen in der Bezirksverordnetenversammlung sind für die Zusammensetzung des Bezirksamtes ohne Belang. Lediglich im Falle einer Nachwahl im Verlauf der Wahlperiode sind die zu diesem Zeitpunkt möglicherweise veränderten Stärkeverhältnisse zu beachten.¹⁰⁷ Die eine Bildung des Bezirksamtes nach Proporzgesichtspunkten gewährleistende Regelung des Art. 99 VvB ist bis zum 1. Januar 2010 befristet, so dass von diesem Zeitpunkt an bei unveränderter Rechtslage „politische Bezirksamter“ entsprechend den Mehrheitsverhältnissen in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet werden können.¹⁰⁸

2. Rechtstellung der Mitglieder des Bezirksamtes

- 50** Die Rechtstellung der Bezirksamtsmitglieder ergibt sich aus dem Bezirksamtsmitgliedergesetz¹⁰⁹. Sie werden von der Bezirksverordnetenversammlung grundsätzlich für die Dauer einer Wahlperiode gewählt und zu **Beamten auf Zeit** ernannt (§ 1 Abs. 1 BAMG). Abgesehen von bestimmten Altersgrenzen darf nur gewählt werden, wer die erforderliche Sachkunde und allgemeine Berufserfahrung vorweist. Diese Forderungen stellen in der Praxis jedoch keine hohe Hürde für Bewerber dar, weil sich die erforderliche Sachkunde auf keinen bestimmten Geschäftsbereich beziehen muss.¹¹⁰ Daher sieht § 34 Abs. 3 BezVG zur rechtlichen und fachlichen Unterstützung der Mitglieder des Bezirksamtes zwingend vor, dass der Leiter des Rechtsamtes, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muss,

¹⁰⁴ OVG Berlin, OVGE 20, 101.

¹⁰⁵ *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 307.

¹⁰⁶ *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 310 f. m. w. N.

¹⁰⁷ VG Berlin, LKV 1995, 437.

¹⁰⁸ *Neumann* (Fn. 20), Art. 99 Rn. 5.

¹⁰⁹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Bezirksamtsmitglieder vom 12. 7. 1960 i. d. F. vom 1. 4. 1985 (GVBl. S. 958), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. 12. 2004 (GVBl. S. 489).

¹¹⁰ Vgl. *Musil/Kirchner* (Fn. 8), Rn. 315 f.

sowie der Leiter des Steuerungsdienstes an den Bezirksamtssitzungen mit beratender Stimme teilnehmen. Die Besoldung der hauptamtlich tätigen Mitglieder des Bezirksamtes erfolgt nach den Besoldungsgruppen B 4 bis B 6. Ruhegehaltsansprüche entstehen mit dem Ablauf einer Amtszeit von acht Jahren, soweit keine Wiederwahl in mindestens der gleichen Rechtstellung erfolgt (§ 3 a BAMG). Die Bezirksverordnetenversammlung kann jedes Bezirksamtsmitglied jederzeit ohne Angabe von Gründen abberufen. Allerdings bedarf es dazu nach Art. 76 S. 1 VvB einer Zweidrittelmehrheit der Bezirksverordneten. Zudem darf über die **Abwahl** erst nach zweimaliger Beratung und frühestens zwei Wochen nach der ersten Beratung abgestimmt werden (§ 35 Abs. 3 BezVG).

3. Aufgaben des Bezirksamtes

Die Aufgaben des Bezirksamtes und seiner Mitglieder sind in § 36 BezVG beschrieben. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen Aufgaben, über die das **Bezirksamt als Kollegialorgan** beschließt (§ 36 Abs. 3 BezVG) und sonstigen Aufgaben, die die einzelnen Mitglieder des Bezirksamtes selbständig im Namen des Bezirksamtes erledigen. Danach hat das Bezirksamt als Kollegialorgan insbesondere über die Einbringung von Vorlagen bei der Bezirksverordnetenversammlung, die Festsetzung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen, die Beanstandung von Beschlüssen der Bezirksverordnetenversammlung, die Verteilung der Geschäftsbereiche unter den Mitgliedern des Bezirksamtes sowie über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bezirksamtsmitgliedern zu entscheiden. Dies ist Ausdruck der selbständigen Stellung des Bezirksamtes als verfassungsmäßiges Organ neben der Bezirksverordnetenversammlung und entspricht der kollegialen Struktur des Gremiums. Im Übrigen werden die den **einzelnen Bezirksamtsmitgliedern** im Rahmen der Geschäftsverteilung zugewiesenen Geschäftsbereiche von diesen selbständig geleitet. Ihnen obliegen neben der laufenden Unterrichtung der Bezirksverordnetenversammlung über die Führung der Geschäfte und künftige Vorhaben insbesondere die rechtsgeschäftliche und öffentlich-rechtliche Vertretung des Landes Berlin und Wahrnehmung aller Angelegenheiten, die dem Bezirk durch Rechtsvorschrift zugewiesen sind, soweit das Bezirksverwaltungsgesetz keine spezielle Zuständigkeit der Bezirksverordnetenversammlung begründet hat. Allerdings ist das Bezirksamt als Kollegialorgan berechtigt, sich die Erledigung einzelner Geschäfte oder einzelner Gruppen von Geschäften vorzubehalten (§ 38 Abs. 2 S. 2 BezVG).

Der Bezirksbürgermeister, der die **Dienstaufsicht** über die Bezirksstadträte ausübt (Art. 75 Abs. 2 S. 2 VvB), führt in den in der Regel wöchentlich stattfindenden **Bezirksamtssitzungen** den Vorsitz. Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Bei Abstimmungen gibt im Falle der Stimmengleichheit die Stimme des Bezirksbürgermeisters den Ausschlag (§ 39 Abs. 1 S. 2 BezVG). Aufgrund des Kollegialprinzips sind die Mitglieder des Bezirksamtes an die Beschlusslage im Bezirksamt gebunden, dürfen also gegenüber der Bezirksverordnetenversammlung oder der Öffentlichkeit keine abweichenden Auffassungen vertreten.¹¹¹

¹¹¹ Musil/Kirchner (Fn. 8), Rn. 323.

- 53 Der Bezirksbürgermeister ist verpflichtet, Beschlüsse des Bezirksamtes, die gegen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder eine Eingriffsentscheidung nach § 13a AZG verstößen, binnen zwei Wochen unter Angabe der Gründe zu beanstanden (§ 39 Abs. 4 BezVG). **Die Beanstandung** hat aufschiebende Wirkung. Gegen sie kann das Bezirksamt binnen zwei Wochen die Entscheidung der Bezirksaufsichtsbehörde beantragen. Diese entscheidet nach Anhörung der Beteiligten.

III. Organisation der Bezirksverwaltung

- 54 Die Verfassung von Berlin eröffnet den Bezirken eine erhebliche Organisationsfreiheit. Die bis 1995 sogar verfassungsrechtlich vorgegebene Orientierung der Bezirksverwaltung an der Organisation der Hauptverwaltung (Art. 59 Abs. 1 VvB 1950) ist im Zuge der Gebietsreform¹¹² entfallen. Allerdings wurden im Zuge der Einführung eines neuen, betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungsmodells durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG)¹¹³ zum Teil sehr detaillierte Vorgaben zur **inneren Organisation der Bezirksverwaltung** in das Bezirksverwaltungsgesetz eingefügt. Das Bezirksamt gliedert sich nunmehr in bis zu 15 Leistungs- und Verantwortungszentren (Ämter), nicht mehr als sechs Serviceeinheiten, den Steuerungsdienst und das Rechtsamt (§ 37 Abs. 1 BezVG). Die fachlichen Aufgaben des Bezirkes sind in zehn konkret benannten **Kern-Ämtern** zu erbringen, nämlich den Ämtern für Bürgerdienste (einschließlich Bürgerämter), Jugend, Gesundheit, Soziales, Bildung, Schule und Kultur, Wirtschaft, Planen und Vermessen, Bauen, Umwelt und Natur sowie einem Ordnungsamt.
- 55 Bei besonderen bezirklichen Gegebenheiten ist es gestattet, diese Ämter unter Aufrechterhaltung der Grundstrukturen zu teilen oder um nicht benannte Aufgabenbereiche zu ergänzen (§ 37 Abs. 2 BezVG). Von dieser Möglichkeit haben die Bezirke in oft sehr unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht.¹¹⁴ Aus den neu geschaffenen Organisationseinheiten – Leistungs- und Verantwortungszentren und Serviceeinheiten – hat das Bezirksamt sechs **Geschäftsbereiche (Abteilungen)** zu bilden. Im Zuge der Geschäftsverteilung – in der Regel nach Neubildung des Bezirksamtes – wird durch entsprechenden Beschluss des Bezirksamtes jedem seiner Mitglieder die Leitung eines Geschäftsbereiches übertragen (§ 38 Abs. 1 BezVG), wobei der Steuerungsdienst und das Rechtsamt zwingend dem Geschäftsbereich des Bezirksbürgermeisters zuzuordnen sind (§ 37 Abs. 6 BezVG).
- 56 Ziel des entwickelten **neuen Steuerungsmodells** ist es, in den Bezirksverwaltungen dezentrale Strukturen zu schaffen und die Ergebnisverantwortung durch

¹¹² Gebietsreformgesetz vom 10.6. 1998 (GVBl. S. 131).

¹¹³ Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz) vom 17.5. 1999 (GVBl. S. 171), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11. 2005 (GVBl. S. 686).

¹¹⁴ Vgl. auch Kuprath, LKV 2001, 341 (345); Bericht des Rechnungshofs von Berlin über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes in den Bezirken vom 12.2. 2004, S. 9.

Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung den Leitern der fachlich zuständigen Leistungs- und Verantwortungszentren – Ämter – zu übertragen. Allein sie sind nunmehr für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel verantwortlich. Einzelheiten zur Aufgabenerfüllung und zu Art und Umfang der bereitstehenden Ressourcen werden in Zielvereinbarungen mit der Behördenleitung festgelegt (§ 2 Abs. 2 VGG). Demgegenüber erfüllen die Serviceeinheiten im Auftrag der Leistungs- und Verantwortungszentren und der Behördenleitung Aufgaben des inneren Dienstbetriebes (§ 2 Abs. 3 VGG). Ein Steuerungsdienst berät und unterstützt die Behördenleitung insbesondere beim Einsatz der neu eingeführten betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente. Ergänzend soll die Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch ein Qualitätsmanagement (§ 7 VGG) sowie Instrumente des Personalmanagements (§ 6 VGG) verbessert und stärker an den Bedürfnissen der Bürger und der Wirtschaft orientiert werden. Mit der parallel eingeführten produktbezogenen **Kosten- und Leistungsrechnung** und einem darauf basierenden Berichtswesen steht den Bezirksamtern erstmals ein output-orientiertes Steuerungssystem zur Verfügung, mit dem die Kosten der von den einzelnen Verwaltungsbereichen erbrachten Leistungen zugeordnet und – beispielsweise zwischen den Bezirken – verglichen sowie vorhandene Einsparpotentiale besser identifiziert werden können. Zugleich bildet die Kosten- und Leistungsrechnung die Grundlage der produktbezogenen Budgetierung in der Bezirksverwaltung.¹¹⁵

IV. Bürgerbeteiligung in den Bezirken

Die formalisierte und demokratisch legitimierte Form der Bürgerbeteiligung an der bezirklichen Verwaltung bildet die Willensbildung in der Bezirksverordnetenversammlung, ergänzt durch die Mitwirkung sachkundiger Bürger als stimmberechtigte **Bürgerdeputierte** in den Ausschüssen (§ 73 Abs. 2 VvB). Im Jahre 2005 hat der Gesetzgeber die bis dahin in der bezirklichen Verwaltung nur gering ausgeprägten plebisitären Elemente erheblich ausgebaut¹¹⁶ (→ § 18 Rn. 21 f.). So haben die Einwohner eines Bezirks nach § 44 BezVG das Recht, in allen Angelegenheiten, zu denen die Bezirksverordnetenversammlung nach den §§ 12 und 13 BezVG Beschlüsse fassen kann, Empfehlungen an die Bezirksverordnetenversammlung zu richten (Einwohnerantrag). Wird der **Einwohnerantrag** von mindestens einem Prozent der Einwohner des Bezirks unterschrieben, hat die Bezirksverordnetenversammlung spätestens innerhalb von zwei Monaten über ihn zu entscheiden. Darüber hinaus sind die wahlberechtigten Einwohner eines Bezirks berechtigt, in allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksverordnetenversammlung Beschlüsse fassen kann, einen **Bürgerentscheid** (Bürgerbegehren) zu beantragen (§ 45 BezVG). Dies gilt auch dann, wenn die begehrten Maßnahmen finanziell wirksam sind; allerdings sind in Bezug auf den Bezirkshaushaltsplan und die Verwendung von Sondermitteln der Bezirksverordnetenversammlung nur Anträge mit

¹¹⁵ Vgl. Rn. 32.

¹¹⁶ Siebtes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. 7. 2005 (GVBl. S. 390).

empfehlender oder ersuchender Wirkung zulässig. Das **Bürgerbegehren** ist zu standegekommen, wenn es innerhalb von sechs Monaten nach Feststellung seiner Zulässigkeit durch das Bezirksamt von drei Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung Wahlberechtigten unterstützt wurde (§ 45 Abs. 3 BezVG). Nach Feststellung seines Zustandekommens dürfen die Organe des Bezirks, soweit keine rechtliche Verpflichtung besteht, bis zur Durchführung des Bürgerentscheides weder eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen noch mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung beginnen (§ 45 Abs. 5 BezVG). Stimmt die Bezirksverordnetenversammlung dem Anliegen des Bürgerbegehrens innerhalb von zwei Monaten nicht zu, wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt (§ 46 Abs. 1 BezVG). Dabei kann die Bezirksverordnetenversammlung eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten. Beim Bürgerentscheid gilt eine Vorlage als angenommen, wenn sich mindestens 15 Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben und sie mit der Mehrheit der gültigen Stimmen angenommen wurde. War ein Bürgerentscheid erfolgreich, so hat sein Ergebnis nach § 47 Abs. 3 BezVG die Rechtswirkung eines Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung. Ob sich die mit dem neugestalteten Bürgerbegehren/Bürgerentscheid verbundene erhebliche Stärkung des plebisitären Elements in der bezirklichen Verwaltung bewähren wird, bleibt abzuwarten. Problematisch erscheinen in diesem Zusammenhang insbesondere die vom Gesetzgeber für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids als ausreichend erachtete geringe Wahlbeteiligung von lediglich drei Prozent (Bürgerbegehren) und 15 Prozent (Bürgerentscheid) der Wahlberechtigten. Weitere Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung ergeben sich auf der bezirklichen Verwaltungsebene u.a. in Gremien nach dem Schulgesetz¹¹⁷, im Jugendhilfeausschuss nach dem Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz¹¹⁸ und in Sportarbeitsgemeinschaften nach dem Sportförderungsgesetz¹¹⁹.

¹¹⁷ Schulgesetz vom 26.1.2004 (GVBl. S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.6.2005 (GVBl. S. 322).

¹¹⁸ Gesetz zur Ausführung des Kinder und Jugendhilfegesetzes vom 9.5.1995 i.d.F. vom 27.4.2001 (GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.5.2005 (GVBl. S. 282).

¹¹⁹ Sportförderungsgesetz vom 6.1.1989 (GVBl. S. 122), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.3.2005.