

## **V. Das Bezirksamt als Kollegialorgan**

Das Bezirksamt gibt mir Anlass zu einem Exkurs zu dem Begriff „Kollegialbehörde“. Denn das Bezirksamt ist eines der wenigen Beispiele für eine solche Behörde. Kollegialbehörden sind solche, deren Zuständigkeiten durch mehrere gleichberechtigte natürliche Personen wahrgenommen werden. Das Gegenbeispiel sind monokratische Behörden. Bei ihnen werden die Zuständigkeiten durch einen Behördenleiter wahrgenommen. Ein Beispiel ist die Verwaltung der Freien Universität. Ihre Zuständigkeiten werden monokratisch durch den Präsidenten der Freien Universität Berlin wahrgenommen. Zwar handelt der Präsident in der Regel nicht selbst. Die Handelnden werden aber in seinem Auftrag oder zu seiner Vertretung tätig. Ob eine Behörde kollegial oder monokratisch verfasst ist, kann man in der Praxis ihrem Briefkopf entnehmen. Im Briefkopf der Verwaltung der FU Berlin erscheint als Absender: „Der Präsident der FU Berlin“. Im Briefkopf einer Berliner Bezirksverwaltung erscheint als Absender: „Das Bezirksamt X“.

Auch die Kollegialbehörde „Bezirksamt“ entscheidet nicht in allen Angelegenheiten selbst. § 36 III BezVG nennt die Angelegenheiten, die das Bezirksamt, also das Gremium aus einem Bezirksbürgermeister und fünf Bezirksstadträten, nicht delegieren kann. Im übrigen führen die Mitglieder des Bezirksamtes die Geschäfte im Namen des Bezirksamtes (§ 38 II 1 BezVG). Als Beispiel für eine Zuständigkeit des Bezirksamtes als Kollegium mit Delegationsmöglichkeit sei § 27 I lit. b) AZG genannt, der die Zuständigkeit zur Entscheidung über einen Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt einer Bezirksverwaltung regelt.

## **VI. Bezirke als kommunale Einheiten?**

Zum Abschluss der Überlegungen zur Binnenorganisation kommunaler Verbände, stelle ich noch einmal die Frage, ob es in Berlin ein Kommunalrecht gibt. Die Antwort hängt davon ab, ob man die Bezirke als „Kommunen“ qualifiziert. Bezirke sind zwar keine Selbstverwaltungskörperschaften, da ihnen die Rechtsfähigkeit fehlt. Sie sind aber Selbstverwaltungseinheiten (Art. 66 II VvB, § 2 I BezVG). Damit ist die Frage aufgeworfen, was Bezirke als Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit von echten Selbstverwaltungskörperschaften unterscheidet.

Die Unterschiede zwischen Kommunen und Bezirken lassen sich im wesentlichen in fünf Punkten bündeln:

- (1) Bezirken fehlt die Rechtspersönlichkeit. Darum vertritt das Bezirksamt z.B. nicht den Bezirk, sondern das Land Berlin in Angelegenheiten des Bezirks (Art. 74 II VvB; § 36 II lit. a) BezVG).
- (2) Bezirke haben grundsätzlich keine Rechtsetzungsbefugnis; sie haben insbesondere keine Satzungsautonomie. Ausnahmen hiervon sind selten; die wichtigste ist § 6 AGBauGB, wonach Bebauungspläne in Berlin zwar keine Satzungen, aber doch Rechtsverordnungen sind, die von den Bezirken erlassen werden.
- (3) Die Bezirke haben keine Finanzautonomie. Die Realsteuern, also Gewerbe- und Grundsteuer, die Art. 106 VI GG den Gemeinden zuweist, stehen in Berlin gemäß Art. 106 VI Satz 3 GG dem Land zu. In der Konsequenz dessen liegt, dass es in Berlin kein kommunales Abgabenrecht gibt. Eine gewissen Autonomie ergibt sich für die Bezirke seit 1994 aber dadurch, dass ihr Haushalt nicht mehr Teil des Landeshaushaltes ist, welcher der Beschlussfassung durch das Abgeordnetenhaus unterliegt. Vielmehr erhalten sie gemäß Art. 85 II VvB (§ 4 I BezVG) eine Globalsumme, die sie als Setzung eigener Prioritäten verwenden können.
- (4) Bezirke stehen in einem engen Verbund. Dies kommt im Rat der Bürgermeister zum Ausdruck und in der Möglichkeit, einzelne Bezirksaufgaben einem Bezirk zur Wahrnehmung für mehrere Bezirke zuzuweisen (Art. 67 V VvB).
- (5) Die Bezirke besitzen kein der VvB verbrieftes Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung. Sie sind keine selbständigen Gemeinden. Der Grundsatz der Einheitsgemeinde schliesst dies aus. Die Bezirke sind Organe der Verwaltung Berlin, an der sie nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung zu beteiligen sind (BerlVerfGH LVerfGE 1,33).