

Vorlesung Verfassungs- und Verwaltungsrecht anhand ausgewählter Materien des Besonderen Verwaltungsrecht

Donnerstag, den 8. Juli 2004

I. Übersicht über Grundprobleme des Kommunalverfassungsrechts

Die Übersicht über die Kommunalverfassungstypen zeigt, dass es immer um bestimmte Entscheidungsalternativen im Hinblick auf das Exekutivorgan und auf die Volksvertretung geht. Eine Grundfrage lautet, ob das Exekutivorgan von der Volksvertretung gewählt und ggfs. abgewählt oder ob es direkt vom Volk ein eigenes Mandat erhält, was ihm im Verhältnis zur Volksvertretung eine stärkere Stellung gibt. Weitere Fragen betreffen die innere Organisation der beiden Organe. Reduziert auf solche Grundmuster stelle ich jetzt die Berliner Bezirksverfassung vor. Als Berliner Besonderheit kommt hinzu, dass Organisationsfragen der Bezirke mit Organisationsfragen auf Landesebene verknüpft sind, z.B. beim Gleichlauf der Wahlperioden von Abgeordnetenhaus, Bezirksverordnetenversammlungen und Bezirksämtern.

In Berlin wird nur die Bezirksverordnetenversammlung unmittelbar vom Volk gewählt (Art. 70 I 1 VvB, § 5 I BezVG). Sie besteht aus 55 Mitgliedern, die nach einem reinen Verhältnis- und Listenwahlsystem gewählt werden (§ 22 LWahlG). Die Mitglieder des Bezirksamtes, das sind gemäß Art. 74 I VvB, § 34 I BezVG der Bezirksbürgermeister und (fünf) Bezirksstadträte, werden gemäß § 35 I BezVG von der Bezirksverordnetenversammlung gewählt. Sie verfügen also nur über eine mittelbare demokratische Legitimation, sind aber hauptamtlich als Beamte auf Zeit tätig (§ 34 I BezVG, BAMG). Ihre Amtszeit wird in § 1 I BAMG an die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses geknüpft. Diese Regelung erklärt sich aus § 5 I 2 BezVG. Danach ist auch die Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlung an die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses gekoppelt (so auch Art. 71 VvB).

Für Berlin ergibt sich damit eine doppelte Abhängigkeit. Die

erste Abhängigkeit liegt darin, dass die Amtszeit des Bezirksamtes und die Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlung sich decken. Darin zeigt sich die von der Bezirksverordnetenversammlung abgeleitete Position des Bezirksamtes. Die zweite Abhängigkeit liegt darin, dass die Amtszeit des Bezirksamtes an die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin gekoppelt ist. Darin zeigt sich die fehlende Verselbständigung der Bezirke gegenüber dem Land Berlin. Sie ist durch Art. 71 VvB vorgegeben. Die Regelung ist nicht unproblematisch. Sie führt zu kurzen Amtszeiten des Bezirksamtes. Dadurch wird es schwierig, qualifiziertes Personal zu finden, das eine gewisse Unabhängigkeit von den politischen Parteien hat. Aus solchen Erwägungen haben einige Bundesländer die Amtszeit kommunaler Wahlbeamter, insbesondere der Bürgermeister, von der Wahlperiode des Vertretungsgremiums abgekoppelt und auf Zeiträume bis zu 10 Jahren ausgedehnt. Solche Regelungen verschaffen den Amtsinhabern eine relative Unabhängigkeit von dem Vertretungsgremium und den politischen Parteien, welche dieses beherrschen. In Berlin findet eine gewisse Absicherung immerhin dadurch statt, dass die Mitglieder des Bezirksamtes zu Beamten auf Zeit ernannt werden (§ 1 BAMG) und dass beamtenrechtliche Befugnisse ihnen gegenüber nicht bei der Bezirksverordnetenversammlung, sondern beim Regierenden Bürgermeister, zum Teil beim Bezirksbürgermeister liegen (Art. 75 II VvB, § 2 I BAMG).

Die Abhängigkeit des Bezirksbürgermeister und der Bezirksstadträte vom Parteienbetrieb kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Bezirksverordnetenversammlung gemäß Art. 76 VvB, § 35 III BezVG kann jedes Mitglied des Bezirksamtes vor Beendigung seiner Amtszeit abberufen. Dazu bedarf es allerdings einer Zweidrittel-Mehrheit und der Einhaltung eines bestimmten Verfahrens. Bei einem unmittelbar vom Volk gewählten Bürgermeister wäre eine Abwahl durch den Rat nicht denkbar.

Eine andere Perspektive zu derselben Frage des Verhältnisses von Bezirksamts und Bezirksverordnetenversammlung ergibt sich, wenn

man den Blick auf den Vorsitz in der Versammlung richtet, der in anderen Kommunalverfassungen vom Bürgermeister ausgeübt wird. Insoweit herrscht in Berlin personelle Inkompatibilität. Den Vorsitz in der Bezirksverordnetenversammlung führt nicht der Bezirksbürgermeister, sondern ein Bezirksverordnetenvorsteher (§ 7 BezVG). Mitglieder des Bezirksamtes können gemäß § 26 IV 1 LWahlG nicht Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung sein. Nach § 14 BezVG haben die Mitglieder des Bezirksamtes aber das Recht, ggfs. die Pflicht, an Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlung teilzunehmen.

Trotz der bisher festgestellten Abhängigkeiten des Bezirksamtes von der Bezirksverordnetenversammlung ergeben sich seine Aufgaben, ebenso wie diejenigen der Bezirksverordnetenversammlung, aus dem Gesetz; sie werden dem Bezirksamt nicht von der Bezirksverordnetenversammlung zugewiesen. Das BezVG enthält Vorschriften über die Aufgaben der Bezirksverordnetenversammlung (§ 12), des Bezirksamtes (§ 36) und des Bezirksbürgermeisters (§ 39). Die Versammlung ist zuständig: für die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks, für die Kontrolle des Bezirksamtes, für wichtige Wahlen und Abberufungen, für Haushaltsangelegenheiten und für Rechtsetzungsakte; nach Art. 72 VvB ist sie das Organ der bezirklichen Selbstverwaltung. Bei Haushaltsangelegenheiten ist sie aber an die Vorgaben der Hauptverwaltung gebunden (Senatsebene, ungleich Bezirksamt). Rechtsetzungsakte stehen ihr nur in einem geringen Umfang zu. Anders als ein Gemeinderat hat eine Bezirksverordnetenversammlung insbesondere keine Satzungsautonomie. Das Bezirksamt ist vor allem für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig, weiter für Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen der Bezirksverordnetenversammlung und für die Außenvertretung des Landes in Angelegenheiten des Bezirks.

Ein Gegengewicht zu der Abhängigkeit des Bezirksamtes von der Bezirksverordnetenversammlung setzt das Beanstandungsrecht des Bezirksamtes bei deren Beschlüssen. Nach § 18 BezVG kann, ja

muss das Bezirksamt einen Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung beanstanden, wenn der Beschluss gegen Rechtsvorschriften oder gegen von der Senatsebene stammende Verwaltungsvorschriften oder Eingriffsentscheidungen verstößt. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Gegen die Beanstandung kann die Bezirksverordnetenversammlung binnen eines Monats die Entscheidung der Bezirksaufsichtsbehörde beantragen. In gleicher Weise kann und muss der Bezirksbürgermeister mit aufschiebender Wirkung Beschlüsse des Bezirksamtes beanstanden (§ 39 IV BezVG); auch hier entscheidet die zuständige Aufsichtsinstanz auf Senatsebene.

Für die Binnenorganisation des Bezirksamtes als Kollegialorgan ist charakteristisch, dass der Bezirksbürgermeister kein Weisungsrecht gegenüber den Bezirksstadträten und auch kein alleiniges Entscheidungsrecht in Eilfällen hat und die Bezirksstadträte nicht ernennen und abberufen kann. Nach § 39 I BezVG führt der Bezirksbürgermeister nur den Vorsitz im Bezirksamt und gibt seine Stimme bei Stimmengleichheit den Ausschlag. Im übrigen gilt: Jedes Mitglied des Bezirksamtes leitet seinen Geschäftsbereich in eigener Verantwortung (Art. 75 II S. 2 VvB). Ernennung und Abberufung der Bezirksstadträte sind Sache der Bezirksverordnetenversammlung. Diese soll dabei alle Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis berücksichtigen (§ 35 II BezVG). So müssen in einem Bezirk, in dessen Verordnetenversammlung die X-Partei mehr als 50 % der Stimmen hat, auch Kandidaten anderer Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis gewählt werden. Es wäre unzulässig, wenn die X-Partei ihre absolute Mehrheit ausnutzte, um alle Bezirksamtsmitglieder zu bestimmen. Zur Auflösung von Pattsituationen durch Losentscheid: BerlVerfGH NVwZ 1993, 1093.

Allerdings hat kein Bezirksamtsmitglied einen Anspruch auf einen bestimmten Geschäftsbereich (§ 38 I BezVG). Darüber entscheidet das Bezirksamt, in dessen Votum sich die Mehrheit in der Bezirksverordnetenversammlung spiegeln wird. Es ist deshalb zulässig, Bezirksamtsmitgliedern der Minderheitsfraktion

unbedeutende und undankbare Geschäftsbereiche zuzuweisen. Auch ein Weisungsrecht besteht nicht.

II. Weitere Institutionen

Neben Bezirksverordnetenversammlung und Bezirksamt kennt das Berliner "Kommunalrecht" zwei weitere Institutionen, die in unterschiedlichen Zusammenhängen wirken: den Rat der Bürgermeister und die Bürgerdeputierten.

1. Der Rat der Bürgermeister

Regelungen über den Rat der Bürgermeister findet man in Art. 68 VvB und den §§ 14 bis 19 AZG. Der Rat der Bürgermeister besteht aus dem Regierenden Bürgermeister, dem Bürgermeister (= Vertreter des Regierenden Bürgermeisters, Art. 55 II VvB) und den Bezirksbürgermeistern (Art. 68 II VvB; § 15 I AZG). Der Sinn dieses Gremiums liegt darin, den Bezirksverwaltungen Gelegenheit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung Berlins Stellung zu nehmen (Art. 68 I VvB; § 14 I AZG). In einzelnen Fällen erhält der Rat der Bürgermeister durch Gesetz sogar eine stärkere Position. Ein Beispiel ist § 9 AGBauGB. Diese Vorschrift gibt dem Senat das Recht, die Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung an sich zu ziehen. Dies ist ein Eingriff in Zuständigkeiten der Bezirke, weil die Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen nach § 6 AGBauGB zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Bezirke gehört. Deshalb macht § 9 AGBauGB die Zuständigkeitsverlagerung von einem Benehmen mit dem Rat der Bürgermeister abhängig (Abs. 1 S. 1) und verlangt er bei einem Widerspruch dieses Rates einen Beschluss des Abgeordnetenhauses (Abs. 1 S. 2).

2. Bürgerdeputierte

Bürgerdeputierte sind sachkundige Bürger, die stimmberechtigt an der Arbeit der Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung teilnehmen, ohne Mitglieder dieser Versammlung zu sein (Art. 73 II VvB; §§ 20, 22 lit. c) BezVG). Bürgerdeputierte werden von den Fraktionen zur Wahl vorgeschlagen; sie werden auf den Anteil der einzelnen Fraktionen an den Ausschusssitzen angerechnet (§ 9 II BezVG). Aus beidem folgt, dass Bürgerdeputierte zur Klientel politischer Parteien gehören. Oft handelt es sich um Personen, die bei der Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung gescheitert sind oder die auf eine solche Wahl vorbereitet werden sollen. Das Institut des Bürgerdeputierten kann aber auch zur Ausländerintegration genutzt werden, weil nach § 20 Satz 2 BezVG Ausländer, nicht nur EU-Ausländer, Bürgerdeputierte werden dürfen. Doch insoweit hat dieses Institut an Bedeutung verloren, seitdem EU-Ausländer das aktive und das passive Wahlrecht zu den Bezirksverordnetenversammlungen haben (Art. 70 I 2 VvB).

III. Ausländerwahlrecht; Elemente unmittelbarer Demokratie

Damit bin ich beim demokratischen Fundament der Bezirksverfassung. Art. 28 I 2 GG schreibt vor, dass das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus demokratischen Wahlen hervorgegangen ist. Ob diese Vorschrift auf die Berliner Bezirke Anwendung findet, ist umstritten. Unstreitig ist dagegen, dass die Berliner Bezirksverfassung ihren Anforderungen genügen würde. Der Begriff "Volk" wird dabei in Art. 2 Satz 1 VvB konkretisiert. "Volk" ist die Gesamtheit der Deutschen, die in Berlin bzw. in dem jeweiligen Bezirk ihren Wohnsitz haben. Ausländer sind damit ausdrücklich ausgeschlossen. Dies entspricht der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 20 II GG (BVerfGE 83, 37 und 60).

Allerdings macht Art. 28 I 3 GG eine Ausnahme von dem Verbot eines Ausländerwahlrechts für Kommunalwahlen, also für Wahlen in Gemeinden und Landkreisen. Da es in Berlin keine Kommunen gibt, war streitig, welche Bedeutung diese Vorschrift hier entfaltet.

Der Streit wird durch Art. 70 I 2 VvB entschieden. Diese Vorschrift gibt Staatsangehörigen anderer EU-Staaten mit Wohnsitz in Berlin das aktive und passive Wahlrecht zu den Bezirksverordnetenversammlungen, nicht zum Abgeordnetenhaus, was man mit dem Argument hätte begründen können, dass Berlin eine Gemeinde im Sinne von Art. 28 I 3 GG sei, so dass es sich auch bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus um Kommunalwahlen handelt. Die Sonderstellung von EU-Ausländern gegenüber anderen Ausländern findet ihre Rechtfertigung darin, dass Deutschland mit ihren Heimatländern in einem Staatenverbund, der Europäischen Union, verbunden ist. Schon deshalb lässt sich gegen ihre Bevorzugung im Verhältnis zu anderen Ausländern nicht einwenden, dass beide Gruppen von der deutschen Staatsgewalt in gleicher Weise betroffen seien.

Das Wahlrecht zu den Bezirksverordnetenversammlungen ist im LandeswahlG geregelt, wo auch die Wahl zum Abgeordnetenhaus geregelt ist. Für beide Gremien gelten trotzdem zum Teil unterschiedliche Regeln und Grundsätze. Die Wahl zum Abgeordnetenhaus ist eine personalisierte Verhältniswahl, bei der 78 Abgeordnete nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl in Wahlkreisen und grundsätzlich 52 Abgeordnete nach den Regeln der Verhältniswahl nach Listen gewählt werden (§ 7 II LWahlG). Die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen werden dagegen nach einem reinen Listenwahlsystem gewählt (§ 22 I LWahlG).

Neben den Wahlen gibt es auf Ebene der Bezirke noch Abstimmungen. Diese sind aber schwächer ausgeprägt als auf Landesebene, wo in den Art. 61 bis 63 VvB ein umfangreiches Instrumentarium plebiszitärer Elemente vorgesehen ist. Auf Bezirksebene gibt es lediglich das Bürgerbegehren, das nach seiner Ausgestaltung in den §§ 40 bis 42 BezVG, wenn es zustande kommt, eine Verpflichtung der Bezirksverordnetenversammlung begründet, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu beschäftigen. Wie die Versammlung über diese Angelegenheit entscheidet, bleibt ihr überlassen; sie kann dem Bürgerbegehren folgen, sie kann es aber auch ablehnen; ein erneutes

Bürgerbegehren in derselben Angelegenheit ist dann innerhalb derselben Wahlperiode unzulässig.