

**Vorlesung Verfassungs- und Verwaltungsrecht anhand ausgewählter Materien des Besonderen Verwaltungsrechts**

Dienstag, den 13. Juli 2004

Kommunaler Verfassungskonflikt: Stadtpolitik  
(Verhältnis Bezirk – Land)

Der Senat von Berlin ist auf der Suche nach Baugebieten, um die westliche City, insbesondere Charlottenburg, attraktiver zu gestalten. Mit dem städtischen Parkplatz zwischen Wieland- und Leibnizstraße in Berlin-Charlottenburg wird die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen fündig. Nach Zustimmung des Rates der Bürgermeister stellt der Senat von Berlin durch Beschluss vom 01.07.2004 fest, dass der Parkplatz Wielandstr./Leibnizstr. ein Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung ist (vgl. § 9 AGBauGB). In der der Beschlussfassung zugrundeliegenden Begründung der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen heißt es u.a., dass die dieses Gebiet betreffende Planung "Cityplanung" darstelle und "nur noch wenige Grundstücke dieser Größe in der westlichen City bebaubar seien." Die außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung ergebe sich auch durch die positiven Auswirkungen der Planungen auf das "Berlin-Image" und das "Investorenklima".

Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf ist hingegen mit den Plänen des Senats, die so schnell wie möglich umgesetzt werden sollen, nicht einverstanden. Der Bezirksbürgermeister von Charlottenburg-Wilmersdorf hält zudem den Parkplatz nicht für ein Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung. Nach seiner richtigen Einschätzung haben sich einzelne Senatoren bei der Beschlussfassung von der Erwägung leiten lassen, dass durch den Beschluss ein höherer Kaufpreis erzielt werden kann. Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf begehrt daher vorläufigen Rechtsschutz gegen die Erklärung des Parkplatzes zu einem Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung durch den Senat von Berlin. Mit Aussicht auf Erfolg?

**Nachweis:** VG Berlin, LKV 1996, 106 f.

Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

**A. Zulässigkeit**

**I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I 1 VwGO**

Für das Eilverfahren ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, wenn in der Hauptsache § 40 I VwGO zur Anwendung kommt.

Kommunalverfassungsrecht zählt zum spezifisch Öffentlichen Recht, denn es betrifft als Sonderrecht die Struktur von Entscheidungsträgern, die im Privatrecht nicht vorkommen. Da es sich bei Organstreitigkeiten im kommunalen Bereich auch nicht um

verfassungsrechtliche Streitigkeiten i.S.d. § 40 VwGO handelt, ist der Verwaltungsrechtsweg nach §§ 40 I 1 VwGO eröffnet.

## **II. Sachliche Zuständigkeit**

Sachlich zuständig ist das Gericht der Hauptsache (§ 123 II VwGO), hier das VG.

## **III. Statthaftigkeit des Antrags**

Die einstweilige Anordnung kommt als verwaltungsgerichtliches Eilverfahren im Regelfall in Betracht, es sei denn, dass vorläufiger Rechtsschutz durch die Suspendierung eines Verwaltungsakts (§ 80 I VwGO) oder dessen vorzeitige Vollziehung (§ 80a VwGO) erreicht werden kann (§ 123 V VwGO).

Fraglich ist, ob der Beschluss des Senats ein Verwaltungsakt ist, der Bezirk in der Hauptsache also eine Anfechtungsklage verfolgt. Im verwaltungsgerichtlichen Organstreit wird die Statthaftigkeit von Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen mehrheitlich mit dem Argument abgelehnt, dass es mangels Außenwirkung keinen Verwaltungsakt gebe (Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 5. Auflage 2003, § 21 Rn. 12 m.w.N.). Da insbesondere die gegenwärtige Rechtsprechung Kommunalverfassungsstreitigkeiten nicht als Anfechtungsklagen behandelt, ist hier davon auszugehen, dass der Beschluss schlichtes Verwaltungshandeln darstellt (vgl. VG Berlin, LKV 1996, 106, 107) und dementsprechend vorläufiger Rechtsschutz nicht nach §§ 80, 80a VwGO erreicht werden kann.

Der Antrag ist daher nach § 123 I VwGO statthaft.

## **IV. Antragsbefugnis, § 42 II VwGO analog**

Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen sind für die einstweilige Anordnung im Gesetz nicht vorgesehen. Jedoch gilt der allgemeine Rechtsgedanke des § 42 II VwGO, wonach Populärverfahren unzulässig sind, bei den Eilverfahren entsprechend.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Bezirk durch den Beschluss in seinen Rechten auf Wahrnehmung der Bezirksaufgaben (§ 67 II 1 VvB, § 3 II AZG), insbesondere dem Recht auf Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen nach § 6 AG-BauGB, verletzt wird. Diese Rechte machen ihn zu einem „Kontrastorgan“ im Verhältnis zum Senat. Die Antragsbefugnis ist folglich zu bejahen.

## **V. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis**

Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis setzt nicht voraus, dass bereits Klage erhoben ist, § 123 I 1 VwGO. Es entfällt jedoch, wenn das Anordnungsbegehren über die Hauptsache hinausgeht bzw. wenn die einstweilige Anordnung auf eine Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet ist. In der einstweiligen Sicherung des derzeitigen Zustands liegt jedoch keine Vorwegnahme der Hauptsache, so dass das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis gegeben ist.

## **VI. Parteien des Rechtsstreits**

Der Bezirk ist gemäß § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig, soweit ihm ein Recht zustehen kann (siehe IV.). Passiv prozessführungsbefugt ist in Abweichung vom Rechtsträgerprinzip der Senat von Berlin, da ihm gegenüber die mit dem Organverfahren beanspruchte Innenrechtsposition bestehen soll.

## **VII. Ergebnis**

Der Antrag auf einstweilige Anordnung ist zulässig.

### **A. Begründetheit**

§ 123 I VwGO regelt die Sicherungsanordnung (S. 1) und die Regelungsanordnung (S. 2). Hier kommt eine Sicherungsanordnung in Betracht, da die Gefahr besteht, dass die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Bei beiden Formen der einstweiligen Anordnung erfordert die Begründetheit des Antrags einen Anordnungsanspruch sowie einen Anordnungsgrund.

#### **I. Anordnungsanspruch**

Anordnungsanspruch bei der Sicherungsanordnung nach § 123 I 1 VwGO ist dabei ein Recht des Antragstellers.

##### **1. Sicherungsfähiges Recht**

Fraglich ist, ob es sich bei den Kompetenzrechten überhaupt um sicherungsfähige Rechte handelt (s. oben Antragsbefugnis). Die Wehrfähigkeit zunächst kompetenzrechtlich begründeter Rechtsstellungen wird bei Innenrechtsstreitigkeiten zwischen verschiedenen Verwaltungsorganen angenommen, wenn die Kompetenzzuweisung nicht nur im Interesse des Gesamtorganismus, sondern zur Konstituierung von Kontrastorganen zum Zwecke inneradministrativer Gewaltenbalancierung erfolgt ist (Schmidt-Aßmann in ders. (Hrsg.), Bes. VerwR, 12. Auflage, 2003, S. 57 - 60).

Bei der in § 6 bis 9 AGBauGB vorgenommenen Zuweisung von Zuständigkeiten im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung geht es um die Abgrenzung von Bezirks- und Hauptverwaltungsaufgaben. Diese durch Art. 67 VvB abgesicherte Kompetenzzuweisung dient nicht nur der Organisation hierarchisch-staatlicher Willensbildung, sondern entsprechend dem Auftrag des § 66 II VvB, wonach die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung erfüllen, der innerkörperschaftlichen Machtbalance. Für die Annahme, dass es sich um sicherungsfähige Rechte handelt, sprechen auch die Art. 84 II Nr. 3 VvB, § 14 Nr. 9 BerlVerfGHG, wonach die Bezirke bei Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit gesetzlich geregelter Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Hauptverwaltung und Bezirken mit der Verfassung von Berlin den Verfassungsgerichtshof anrufen können. Denn wenn schon die Verfassung den Bezirken gegen die gesetzliche Abgrenzung von Zuständigkeiten eigene Rechte gewährt, dann können sich die Bezirke erst recht darauf berufen, dass die Senatsverwaltung den ihnen durch Gesetz eingeräumten Zuständigkeitsbereich durch schlichtes Verwaltungshandeln in Form eines Beschlusses widerrechtlich verletzt (VG Berlin, LKV 1996, 106 f.).

Ein sicherungsfähiges Recht liegt folglich vor.

## 2. Verletzung des Rechts

Zu prüfen ist, ob das grundsätzlich sicherungsfähige Recht der Verwaltungskompetenz verletzt ist.

### a. Kompetenzen

Eine Kompetenzverletzung liegt vor, wenn der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf für den Parkplatz Wielandstr./Leibnizstr. die Bauleitplanungskompetenz besitzt. Grundsätzlich sind die Bezirke für die verbindliche Bauleitplanung zuständig, § 6 AG-BauGB. Fraglich ist, ob ausnahmsweise eine Vorbehaltsaufgabe des Senats vorliegt.

Rechtsgrundlage für den Beschluss des Senats ist § 9 I AGBauGB. Danach kann der Senat im Benehmen mit dem Rat der Bürgermeister durch Beschluss feststellen, dass ein bestimmtes Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung ist. Durch diese Erklärung wird die betreffende Bauleitplanung aus der bezirklichen Zuständigkeit herausgelöst und in die Zuständigkeit der Hauptverwaltung überführt, wobei der Beschluss konstitutiv die Qualität der Aufgabe verändert (VG Berlin, LKV 1996, 106).

Eine Verletzung der Kompetenzrechte des Bezirks Charlottenburg-Wilmersdorf kommt daher nur in Betracht, wenn es sich bei dem Parkplatz nicht um ein Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung handelt.

### b. Außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung

Bei der Beurteilung, ob ein bestimmtes Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung ist, kommt dem Senat eine Einschätzungsprärogative zu, da der Entscheidung zwangsläufig subjektiv wertende, planende und prognostische Elemente innewohnen. Das VG Berlin hat daher die Wertung des Senats nur auf Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit überprüft.

Anhand dieser Kriterien erweist sich die Einschätzung, dass der Parkplatz Wielandstr./Leibnizstr. ein Gebiet von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung ist, als rechtsfehlerfrei:

Der in exponierter Lage gelegene Parkplatz ist eines der wenigen noch bebaubaren Grundstücke in der westlichen City, was als Beleg für die besonders hervorgehobene Bedeutung des Gebietes dienen kann. Der Begriff der "Cityplanung" wurde in der Gesetzesbegründung als Synonym für die besondere stadtpolitische Bedeutung verwandt. Letztlich sind die Auswirkungen auf das "Berlin-Image" und das "Investorenklima" zur Begründung einer außergewöhnlichen stadtpolitischen Bedeutung nicht von vornherein fehlerhaft (VG Berlin, LKV 1996, 106, 107).

Ob sich einzelne Senatoren bei der Beschlussfassung auch von weiteren Erwägungen, wie der Erzielung eines höheren Kaufpreises, haben leiten lassen, kann dahingestellt bleiben, da es hier nur auf die von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen gegebene, der Beschlussfassung zugrundeliegende Begründung und nicht auf weitere Motive einzelner Mitglieder des Senats ankommen kann.

**c. Zwischenergebnis**

Da der Beschluss des Senats rechtmäßig ist, kann der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf nicht in seinen Kompetenzrechten verletzt sein.

**1. Ergebnis**

Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf besitzt keinen Anordnungsanspruch.

**I. Endergebnis**

Der nach § 123 I 1 VwGO zulässige Antrag auf Sicherungsanordnung ist unbegründet.