

Zwei-Organ-System, Proporz-Bezirksamt und die Zeit vor der `Wende´ (1962 bis 1989)

(1) Mit Wirkung vom **26. November 1964** - mitten in einer Wahlperiode - wurde die Zahl der Mitglieder des Bezirksamts in § 34 Abs. 1 flexibilisiert (BzBm und fünf bis sieben Bezirksstadträtinnen bzw. Bezirksstadträte)¹. Dabei durfte durch die ergänzende Regelung von § 35 Abs. 1 Satz 2 die Wahl einer Bezirksstadträtin oder eines Bezirksstadtrats zur bzw. zum stellvertretenden BzBm keine neue Amtszeit eröffnen.

(2) Nach acht Jahren Vollzugspraxis wurde das Bezirksverwaltungsgesetz am **30. Juni 1966** einer grundlegenden Überarbeitung unterzogen² und drückte eine erste echte Zäsur aus. Noch rechtzeitig vor den Wahlen am 12. März 1967 erfolgten wichtige Änderungen zu den Aufgaben und dem Entscheidungsrecht der BVV, zur Bildung der Ausschüsse, zum Wirkungskreis der Deputationen sowie einer Beanstandungsverpflichtung d. BzBm zu rechtswidrigen Beschlüssen des Kollegialorgans. Darüber hinaus wurde die Unterrichtungspflicht des BA gegenüber der BVV erweitert. Alle Änderungen hatten wesentlich ihre Ursache in einer rechtssystematischen Verdeutlichung der bezirkseigenen Angelegenheiten und der den Bezirken übertragenen Vorbehaltsaufgaben.

(3) Während die BVV bisher lediglich befugt war, Berichte des BA über die Führung der Geschäfte entgegenzunehmen, und Art und Umfang dieser nachgehenden Informationen sich insoweit nach einer pflichtgemäßen Ermessensausübung des Kollegialorgans richtete - nur konkretisiert durch eine „laufende“ Unterrichtung nach § 36 Abs. 1 Buchstabe e) - wurde § 15 nunmehr um den Aspekt der perspektivischen Berichterstattung erweitert. Das BA musste nunmehr auch über die künftigen Vorhaben informieren. Durch die Ergänzung der Rechte eines Kontrollausschusses um Auskünfte von Deputationen und vom BA auf Verlangen nach § 17 Abs. 3 Satz 1 sollte diese Obliegenheit der Verwaltungsspitze insbesondere dort wahrgenommen werden.

(4) Die Vorschrift über die stellvertretenden BD in den Deputationen nach § 21 Abs. 3 wurde durch die - bis heute geltende - Regelung erweitert, die Vorschlagsliste bei Ausschöpfung in der laufenden Wahlperiode ergänzen zu dürfen.

(5) Für alle Deputationsmitglieder wurden die geltenden Inkompatibilitätsvorschriften in § 22 verdeutlicht, in § 23 Abs. 1 um eine Norm über die Verschwiegenheitspflicht ergänzt und insbesondere der Wirkungskreis (§ 26) maßgeblich geändert: Während die Deputationen nunmehr einerseits über die wichtigen Fragen - nicht nur in bezirkseigenen Angelegenheiten - des Geschäftsbereichs, für den sie eingesetzt wurden, entscheiden durften, wurden dem Beschlusskanon andererseits bestimmte Bereiche entzogen (u. a. Ordnungsaufgaben, Erwerb und Veräußerung von Grundstücken, ärztlich bestimmte Tätigkeit der Gesundheitsämter, Durchführung und Sicherung der Schulpflicht, einzelne Entscheidungen im Bauplanungsrecht). Dies stellte einen Katalog von Ausnahmen dar, der nach Sinn und Zweck der Vorschrift an § 12 Abs. 3 Satz 2 der aktuellen Rechtsnorm (Beschränkung des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts der BVV) erinnert.

(5) Art. 3 des Haushaltsrechtsanpassungsgesetzes vom **1. August 1966** sah eine mit Wirkung zum Folgejahr deutliche Veränderung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses vor, in dem (als Teil des Gesamthaushaltsplans) nunmehr in jedem Bezirk ein (besonderer) Bezirkshaushaltsplan aufgestellt und in § 12 der BVV im Entwurf zur Beschlussfassung übertragen wurde³. Hinzu trat die Erstellung einer Bezirksrechnung verbunden mit dem entsprechenden Genehmigungsrecht der BVV, wie es im Wesentlichen bis heute gilt. Darüber hinaus wurde ausdrücklich das Instrument der „Sondermittel der BVV“ (als besondere Verfügungsmittel) geschaffen.

¹ Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 16. November 1964 (GVBl. S. 1250).

² Artikel I des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 30. Juni 1966 (GVBl. S. 970).

³ Artikel 3 des Gesetzes zur Aufhebung und Änderung von Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Neuordnung des Haushaltsrechts (Haushaltsrechtsanpassungsgesetz - HAG) vom 1. August 1966 (GVBl. S. 1162).

(6) Vor den Wahlen am 14. März 1971 wurde die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder einer Überarbeitung unterzogen. Zudem bestimmte dieses Gesetz vom **12. Juni 1969** in § 35 Abs. 1 nunmehr, dass die Mitglieder des Kollegialorgans im zeitlichen Zusammenhang - nicht „einzeln“ - von der BVV zu wählen waren⁴. Entscheidend war jedoch die gleichzeitige Verweisung auf § 5, der die Amtsperiode der politischen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten nunmehr an die Dauer der Wahlperiode der BVV (und des Abgeordnetenhauses) koppelte, also von sechs auf vier Jahre reduzierte.

(7) Nach (ausführlich **Rdnr. 17**) den konstituierenden Sitzungen der Bezirksorgane (im April/Mai 1971) erfolgte auf der Basis einer Verfassungsnovelle mit Wirkung vom 1. Juli 1971 (Gesetz vom **24. Juni 1971**)⁵ ein tiefer Einschnitt in das Kommunalrecht: Das 'Drei-Organ-System' wurde durch die in Art. VI verfügte Auflösung der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Deputationen von der - bis heute - bekannten Struktur der zwei Bezirksorgane abgelöst. In der Literatur wird mitunter vertreten, die drei Organe hätten „die Bezirksverwaltung unübersichtlich und schwerfällig“⁶ gemacht. Diese Kritik scheint jedoch zu kurz zu greifen. Die Legitimität von Verwaltungsentscheidungen stand nach den Erfahrungen im Deutschen Faschismus bei der Schaffung von bezirklichen Strukturen und Gremien, die durch demokratische Wahlen qualifiziert Entscheidungsbefugnisse und Kontrollaufgaben wahrzunehmen hatten, im Vordergrund (zumal, zumindest in den westalliierten Sektoren, zunehmend Fachkräfte tätig waren, die bereits in der durch das nationalsozialistische 'Führerprinzip' gekennzeichneten Exekutive wirkten). Folgerichtig wurden strukturell Einwohnerinnen und Einwohner mit Wahlrecht durch die Schaffung der Deputationen in die bezirkliche Selbstverwaltung einbezogen und nahmen insoweit unmittelbar am Verwaltungsgeschehen teil. In der Nachkriegszeit zeichneten die Bezirksverwaltungen insbesondere Verantwortung für die Grundversorgung und die Behebung der eingetretenen größten Schäden (einschließlich Kriegsopfersorge und Lastenausgleich). Dieser Prozess vollzog sich in Berlin bis weit in die 50er Jahre. Mitte/Ende der 60er Jahre stand jedoch bereits der umfassende Ausbau des sozialen Rechtsstaats in der Bundesrepublik auf der Tagesordnung (mit einer besonderen Schubwirkung nach Bildung der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene), der durch umfangreiche und komplizierte Rechtsvorschriften völlig neue Anforderungen an die Verwaltung stellte. Für diese Alltagsgeschäfte waren die Deputationen als Entscheidungsinstrument ungeeignet. Ursächlich für die erforderliche Reaktion des Gesetzgebers war folglich nicht das System der drei Organe an sich, sondern die grundlegend veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die ihre Wirkung auf die Exekutive entfalteten. Deshalb mussten Partikularentscheidungsrechte abgebaut und durch strukturelle - die Grundzüge des Verwaltungshandelns bestimmende - Richtungsentscheidungsrechte ersetzt werden. Dafür war die BVV als Ganzes das geeignete Organ.

(8) Folgerichtig wurden die Grundlagen der Bezirksverwaltung im 1. Abschnitt überarbeitet: § 2 definierte die Bezirke nun als Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit, die BVV und das BA als Organe der Bezirke, die nach § 3 unter Beteiligung ehrenamtlich tätiger Bürger die bezirkseigenen Angelegenheiten und die übertragenen Vorbehaltsaufgaben wahrzunehmen hatten.

⁴ Artikel III des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder vom 12. Juni 1969 (GVBl. S. 639).

⁵ Artikel I des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056).

⁶ Deutelmoser, Anna, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, Berlin 2000, m. w. N. zitiert in: Musil/Kirchner Rz 25.

(9) Die von der BVV zu bildenden Gremien waren nunmehr ausschließlich der Ältestenrat und die einzeln gesetzlich bezeichneten ständigen Ausschüsse:

- der Geschäftsordnungsausschuss,
- der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden,
- der Haushaltsausschuss,
- der Rechnungsprüfungsausschuss,
- der Grundstückskaufausschuss,
- der Personalausschuss,
- der Ausschuss für die Beratung von Bebauungsplänen,
- Ausschüsse für die Geschäftsbereiche der Mitglieder des Bezirksamts; sie mussten jeweils mindestens den Aufgabenbereich eines Amtes umfassen.

(10) Für einzelne zeitlich und sachlich begrenzte Angelegenheiten durften darüber hinaus nicht-ständige Ausschüsse (Sonderausschüsse) gebildet werden; die Einbeziehung der Bürgerschaft erfolgte insbesondere durch die zwingende Hinzuwahl von vier BD in die ständigen Ausschüsse der einzelnen Geschäftsbereiche des Bezirksamts. Die Ausschüsse wurden nach der Fraktionsstärke im Höchstzahlverfahren mit stimmberechtigten Mitgliedern besetzt. Fraktionen ohne Vorschlagsrecht wurden durch je ein beratendes Ausschussmitglied vertreten.

(11) § 12 Abs. 1 räumte der BVV ein, die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks im Rahmen der Rechtsvorschriften und der vom Senat oder von seinen einzelnen Mitgliedern erlassenen Verwaltungsvorschriften bestimmen zu dürfen und Verwaltungshandeln durch Empfehlungen und Ersuchen anzuregen, die Führung der Geschäfte des Bezirksamts zu kontrollieren, in den ihr vorbehaltenen Angelegenheiten zu entscheiden und die in diesem Gesetz vorgesehenen Wahlen, Abberufungen und Feststellungen vorzunehmen. Im Übrigen hatte die BVV das Recht, jederzeit Auskunft über alle Angelegenheiten vom Bezirksamt zu verlangen. Absatz 2 der Vorschrift eröffnete einen Katalog von Entscheidungsrechten in einzeln bezeichneten Angelegenheiten; diese Norm gilt in ihren Grundzügen bis heute. Er umfasste auch das den Deputationen eingeräumte Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht mit einer modernisierten Aufzählung von Bereichen, in denen es nicht zur Anwendung kommen durfte (Personalangelegenheiten, der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, die ärztlich, zahnärztlich und tierärztlich bestimmten Tätigkeiten, die Durchführung und Sicherung der Erfüllung der Schulpflicht, Ordnungsangelegenheiten)⁷.

⁷ Vgl. Fn².

(12) Die Beschlüsse der BVV wurden durch § 13 qualifiziert⁸: Dem genannten Entscheidungsrecht in Organisations-, Sach- und Personalangelegenheiten wurden Ersuchen (in bezirkseigenen Angelegenheiten und übertragenen Vorbehaltsaufgaben) und Empfehlungen (bei einer Zuständigkeit durch Dritte) an die Seite gestellt und Verpflichtungen des BA bei deren Umsetzung definiert.

(13) Die mit der Auflösung der Deputationen verbundenen Vorschriften wurden angepasst (§§ 17, 18, 20 bis 25, Aufhebung der §§ 26 bis 32) und erhielten eine bis heute geltende Systematik (einschließlich einer fehlerhaften Bezeichnung der Abschnitte⁹).

(14) Die sieben Jahre vorher eingeführte Flexibilisierung der Zahl der Mitglieder des Bezirksamts wurde wieder aufgehoben und in § 34 Abs. 1 durch die Festlegung auf d. BzBm und sechs Bezirksstadträtinnen bzw. Bezirksstadträte ersetzt. Im Hinblick auf die bereits laufende Wahlperiode räumte der Gesetzgeber durch eine großzügige Übergangsregelung (in Art. VI) der BVV im Wege des Ermessens ein, bei (ggf. erforderlichen) Nach- und Neuwahlen die Mitgliederanzahl an sich (fünf bis sieben) und hinsichtlich der Zusammensetzung bis zum Ablauf der Wahlperiode zu erhalten. Einschneidend war vor allem die Ersetzung des 'politischen' durch das 'Proporz'-BA, da es an das Stärkeverhältnis der Fraktionen in der BVV geknüpft wurde. Diese Sollvorschrift hat allerdings Auseinandersetzungen über die Bildung des Kollegialorgans in einer jeweils konkreten Situation nicht verhindert¹⁰.

⁸ Die Regelungen über dieses Alltagsgeschäft der BVV wurden von den kommunalpolitischen Akteuren besonders verinnerlicht; hinsichtlich des § 13 Abs. 1 Satz 2 (Ausschluss von Ersuchen und Empfehlungen in Personalangelegenheiten) wurde mitunter sogar irrtümlich ein Befassungsrecht negiert. Bis heute wird jedoch nicht immer zur Kenntnis genommen (und im Vollzug insoweit missachtet), dass bereits mit Art. I Nr. 4 Buchstabe a) des 5. BezVGÄndG vom 6. Juli 1989 die 'feinsinnige' Änderung in „Einzelpersonalangelegenheiten“ vorgenommen wurde und diese Vorschrift mit dem Ausschluss des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts (§ 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1) nicht unmittelbar, höchstens mittelbar korrespondiert.

⁹ Die Normen zum Integrationsausschuss (ausführlich § 32) und JHA (ausführlich § 33) stehen unsystematisch gleichfalls im 3. Abschnitt (Die Bürgerdeputierten), obwohl sie dazu keine Regelungen treffen.

¹⁰ Srocke, Anmerkung zu § 35 Abs. 2, zitiert zur Auslegung zwar die Protokollnotiz: „Der Ausschuß für Inneres hat bei seinen Beratungen (...) die vom wissenschaftlichen Parlamentsdienst in seinem Gutachten vom 7. Juni 1971 vorgeschlagene Formulierung (...) übernommen. Damit hat er die Auffassung bekräftigt, daß die bereits in der ursprünglichen Vorlage vorgesehene Verpflichtung der Bezirksverordnetenversammlungen, bei der Wahl der Bezirksamtsmitglieder sich an die Vorschläge der Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis nach dem Höchstzahlverfahren zu halten, beabsichtigt ist. Davon soll nur in ganz besonders begründeten außerordentlichen Fällen abgewichen werden können. Der Ausschuß meint, daß es sich bei etwaigen abweichenden Entscheidungen der Bezirksverordnetenversammlungen um verwaltungsgerichtlich nachprüfbare Vorgänge handelt (vgl. Plenarprotokoll 6/9 vom 24. Juni 1971)“. Die eingetretenen Vollzugsprobleme begründen jedoch die Annahme einer gewissen Praxisferne dieser Autoren; die mitunter gern und heftig geführte Auseinandersetzung der Kommunalpolitik über die Bildung von 'Koalitionen' wurde lediglich auf die rechtliche Ebene verlagert, ob der Regelfall (mit der Beachtung der Norm als zwingende Rechtsfolge) durch eine besondere Konstellation der Mehrheitsverhältnisse als durchbrochen anzusehen oder zumindest die Anwendung eines anderen Zählverfahrens zulässig sei.

(15) Die wesentlichen Aufgaben des BA, das Verfahren innerhalb des Organs und die zwingende Übertragung mindestens eines Geschäftsbereichs (Abteilung oder Amt) an ein Mitglied (§ 38) wurden festgeschrieben. Danach oblag dem Bezirksamt insbesondere

- die Vertretung des Landes Berlin in Angelegenheiten des Bezirks;
- die Einbringung von Vorlagen bei der BVV, die Durchführung der Beschlüsse der BVV, die laufende Unterrichtung der BVV über die Führung der Geschäfte und die künftigen Vorhaben, die Beanstandung von Beschlüssen der BVV;
- die Wahrnehmung der Angelegenheiten, für die nicht die Zuständigkeit der BVV begründet war;
- die Aufgaben der Dienstbehörde für die Beamtinnen und Beamten, Angestellten und Arbeiterinnen und Arbeiter (jetzt: Tarifbeschäftigte) des Bezirks; die Stellungnahme zur Versetzung von Beschäftigten der Bezirksverwaltung in die Hauptverwaltung oder eine andere Bezirksverwaltung und umgekehrt;
- die Verteilung der Geschäftsbereiche zwischen den Mitgliedern;
- die Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten im Kollegialorgan;
- die Wahrnehmung weiterer Aufgaben, die dem BA durch Rechtsvorschrift zugewiesen waren.

(16) Wegen des ungewöhnlichen Zeitpunkts der Verabschiedung der Normen, nach Beginn der 6. Wahlperiode und insoweit mit einer entsprechenden Regelung über das In-Kraft-Treten, gilt es, die einzelnen parlamentarischen Initiativen und politischen Ursachen des Gesetzgebungsverfahrens besonders nachzuzeichnen; dies nicht zuletzt deshalb, weil die damals vorgetragenen Argumente in die Debatte über die Ausgestaltung des bezirklichen Organisationsrechts (u. a. Bildung des BA) bis in die 16. Wahlperiode hineinragen. Der bezirksverwaltungsrechtlichen Änderung war ein gescheitertes Reformvorhaben in der 5. Wahlperiode vorausgegangen. Koalition (SPD, FDP) und Opposition (CDU) einigten sich zwar über die wesentlichen Merkmale der Reform (Abschaffung der Deputationen, Rechtsstellung der BVV, Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen, Zahl der Mitglieder und Wahlperiode des BA, also „Stärkung der Bezirke, der bezirklichen Selbstverwaltung, der BVV“¹¹), fanden jedoch letztlich keinen tragfähigen Kompromiss über eine Vorschrift zur Bildung des BA an sich.

¹¹ Kurt Neubauer, Senator für Inneres (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

(17) Grundlage der erwünschten Überarbeitung der bezirksverwaltungsgesetzlichen Regelungen war die aus der Praxis in den zwölf (westlichen) Bezirken resultierende Erfahrung, dass das Drei-Organ-System die Aufgabenwahrnehmung insgesamt nicht mehr überzeugend abbildete. In diesem Zusammenhang sollte der Senat aufgefordert werden, die „Regelungen der Zuständigkeiten zwischen BVV, BA, Deputation und Ausschuss (...) zu verbessern“¹², was zu einer intensiven Beratung im Innenausschuss des Abgeordnetenhauses führte. Strittig zwischen den politischen Kräften - und deshalb zunächst ausgeklammert - blieb der zeitgleich erhobene Vorstoß der Opposition zur zwingenden Wahl der Mitglieder des BA „auf Vorschlag der Fraktionen entsprechend ihrer Stärke nach dem Höchstzahlverfahren“¹³. Dies führte zu der (aus heutiger Sicht ungewöhnlichen) Konstellation der Beratung gegensätzlicher Textentwürfe der Koalitionsfraktionen zu dieser Materie: „Die BVV wählt auf ihrer ersten Sitzung die Mitglieder des BA für die Dauer der laufenden Wahlperiode.“¹⁴ bzw. „Bei der Bildung des BA soll das Stärkeverhältnis der Fraktionen in der BVV berücksichtigt werden; eine rechtliche Verpflichtung dazu besteht nicht.“¹⁵ Die unterschiedlichen Vorstellungen über die Zusammensetzung des BA gründeten ursächlich im Stärkeverhältnis der Drei-Parteien-Demokratie der Nachkriegsgeschichte in Berlin (West): Die SPD war im Parlament und (überwiegend) in den Bezirken (noch) stärkste Fraktion. Dagegen umfassten die Wahlergebnisse für die FDP um zehn v. H. mit der Folge, dass nach mathematisch berechnetem Stärkeverhältnis (Proporz) liberale Mitglieder eines BA nicht zu wählen gewesen wären. Es galt jedoch der (in § 35 Abs. 1 nicht normierte) Grundsatz, dass Personen aller Parteien an der Verwaltungsspitze angemessen beteiligt werden. Dabei sollte die stärkste Fraktion d. BzBm stellen, die zweitstärkste die stellvertretende oder den stellvertretenden BzBm. Bei der Bildung des BA wurden jedoch zunehmend (politische) Entscheidungen in einer BVV getroffen, die (von der einen oder anderen Seite) als spürbare (und schmerzhaft) Abkehr von diesem Prinzip identifiziert wurden. In den daraufhin einsetzenden parteipolitischen Debatten wurden beispielhaft die Bezirke „Steglitz, Wilmersdorf, Zehlendorf“¹⁶ genannt, das Stichwort „lex Charlottenburg“¹⁷ fiel, Verwendung fanden Begriffe wie „Hyänen und Beutegeier“¹⁸, „Beutepolitik oder brutale Ausnutzung von Mehrheitsverhältnissen“¹⁹, „Pöstchendemokratie“²⁰.

¹² Antrag der CDU-Fraktion über Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Bezirksamtsmitgliedergesetzes vom 22. November 1968 (5/563).

¹³ Ebd.

¹⁴ Art. I Nr. 13 (§ 35 Abs. 1) des Antrags der FDP-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. April 1969 (5/711).

¹⁵ Art. I Nr. (§ 35 Abs. 1) des Antrags der SPD-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 18. April 1969 (5/714) in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres vom 8. Januar 1971 (5/1453).

¹⁶ Dr. Klaus Riebschläger, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

¹⁷ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 6/7 vom 27. Mai 1971).

¹⁸ Dr. Klaus Riebschläger, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

¹⁹ Heinrich Lummer, CDU-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

²⁰ Karl-Heinz Schmitz, CDU-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

(18) Neben diesem Hauptkonflikt legten die Fraktionen der Koalition im Ansatz unterschiedliche Initiativen zur rechtlichen Stellung der BVV vor. Während die SPD-Fraktion der BVV ein Entscheidungsrecht nur in einem abschließenden Kanon zubilligte²¹, sollte die Vertretung nach Auffassung des mandatskleineren Koalitionspartners (wie bisher im Zusammenspiel mit den Deputationen) ein allgemeines kommunales Entscheidungsrecht behalten, das „für bestimmte Angelegenheiten auf Ausschüsse oder das BA“²² übertragbar sein sollte; es bildete unter Verweisung auf § 28 Gemeindeordnung NRW „das Kernstück des Gesetzentwurfs“²³. Darüber hinaus waren unterschiedliche Auffassungen über die bürgerchaftliche Einbeziehung von Personen außerhalb der BVV zu verzeichnen, die in der Erörterung durchaus eine Rolle spielten²⁴.

(19) Die im Abgeordnetenhaus einvernehmlich beabsichtigte einfachgesetzliche Aufhebung der Deputationen im Rahmen der Gesamtreform war allerdings nur nach vorangegangener Änderung von Art. 57 VvB (in der damaligen Fassung) möglich. Das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit bot letztlich den verfassungspolitischen Hebel für das Scheitern der Reformbemühungen. Bereits der Innenausschuss des Abgeordnetenhauses²⁵ konnte sich nur mit einfacher Mehrheit auf eine Formulierung zur Wahlvorschrift für das BA verständigen; im Plenum rang sich zwar die FDP-Fraktion zur Zustimmung zu dem verfassungsändernden Antrag durch, die CDU-Fraktion lehnte ihn jedoch ab. Zu einer Schlussabstimmung über die Organisationsreform auf einfachgesetzlicher Ebene kam es dadurch nicht mehr²⁶. Damit wurde auch über den Vorschlag der CDU-Fraktion zu § 35 Abs. 1 nicht entschieden.

²¹ Art. I Nr. 6 (§ 12 Abs. 2) des Antrags der SPD-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 18. April 1969 (5/714).

²² Art. I Nr. 5 (§ 12) des Antrags der FDP-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. April 1969 (5/711).

²³ Begründung zu Art. I Nr. 5 (§ 12) des Antrags der FDP-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. April 1969 (5/711).

²⁴ SPD-Fraktion: Mindestens drei BD im Ausschuss; FDP-Fraktion: BD ohne Begrenzung der Anzahl, weniger als BV (Art. I Nr. 4 bzw. Nr. 3 zu § 9 der genannten Anträge – s. Fn²¹ und Fn²²).

²⁵ Vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres vom 8. Januar 1971 (5/1453).

²⁶ Vgl. Feststellung des Präsidenten des Abgeordnetenhauses Walter Sickert (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

(20) Hintergrund war die Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Rechtsfolgen einer Muss- oder Soll- bzw. Sollvorschrift „mit Zusatz“ und deren jeweilige Bedeutung im Vollzug der Norm. Die FDP-Fraktion lehnte die einfachgesetzliche Festlegung einer Wahlvorschrift ab, weil die „politische Organisation des BA einerseits und die gesetzliche Regelung der Zusammensetzung dieses BA nach Proporz andererseits“²⁷ nicht vereinbar sei, zweifelte den Erhalt einer Wahloption für die BVV an sich an und führte sogar verfassungsrechtliche Bedenken ins Feld²⁸. Dagegen wollte die SPD-Fraktion durch die Einführung einer Sollvorschrift grundsätzlich Verwaltungsstreitverfahren vermeiden, jedoch mit dem Satz 2 verhindern, „dass wir einmal eine radikale Partei, wenn sie in die Zwölf-Prozent-Größe kommen sollte, zwangsweise mit hineinnehmen müssen in die Bezirksämter“²⁹, dem die Opposition unter politischer Beipflichtung mit der Qualifizierung als „juristischen Nonsens“³⁰ entgegentrat. Einer Einigung im Wege einer Kompromissformulierung bzw. einer gemeinsamen Auslegung des Wortlauts standen - so wurden in der Parlamentsdebatte Vorwürfe laut - auch die Interessen der jeweiligen `Bezirks- und Stammesfürsten`, ggf. im Widerspruch zu den jeweiligen Parteigremien auf Landesebene, entgegen.

²⁷ Hermann Oxfort, FDP-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

²⁸ ... was jedoch über kein Normkontrollverfahren (aktuell nach § 14 Nr. 4 VerfGHG) überprüft werden konnte, da kein „Landesverfassungsgericht Berlin“ bestand; derartige Fragen wurden vielmehr einzelfallbezogen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgegriffen.

²⁹ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971), der darüber hinaus die Auffassung vertrat, die Anwendung einer Sollvorschrift ließe bei Einigkeit aller Fraktionen ein Mitglied des BA auf Vorschlag der FDP ohne deren Zugriffsrecht nach dem Höchstzahlverfahren zu. Unter Zitierung seines Artikels in der „Berliner Stimme“ vom 29. März 1969 fand der Begriff der „Rechenschieberdemokratie“ Verwendung; derartige Bedenken existierten gleichfalls in der CDU-Fraktion, die ein Mitglied des BA von „außerparlamentarischen Kräften“ (Peter Lorenz), gemünzt auf die „Außerparlamentarische Opposition (APO)“, befürchtete. Auch der Senator für Inneres plädierte in derselben Debatte gegen die Annahme der Sollvorschrift „ohne Zusatz“, um „bei nicht demokratischen Parteien unter gar keinen Umständen gezwungen zu sein, diese an der Arbeit der Bezirke zu beteiligen.“

³⁰ Dr. Alfons Waltzog, CDU-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

(21) In den Wahlen am 14. März 1971 erlitt die SPD zwar eine deutliche Reduzierung der Stimmen in den Bezirken und für das Abgeordnetenhaus (73 statt 81 Mandate), während sich das Gewicht der CDU (54 statt 47 Mandate) und der FDP (11 statt 9 Mandate) verstärkte, brachte jedoch so gleich neue parlamentarische Initiativen auf den Weg³¹. In Art. I Nr. 15 wurde ein § 35 Abs. 2 entworfen, der geeignet war, die Debatten der 5. Wahlperiode erneut zu entfachen: „Bei der Bildung des BA soll das Stärkeverhältnis der Fraktionen in der BVV berücksichtigt werden; eine rechtliche Verpflichtung dazu besteht nicht.“³² Die aktuelle Bildung der BA wurde bereits in der Einbringung beklagt („Stellenjägerei“³³), auch selbstkritisch („bäurisch-burleskes Theater“³⁴) beleuchtet und im Hinblick auf drohende Verdrossenheit der Einwohnerschaft gegenüber politischen Prozessen und Entscheidungen in manchen Bezirken als „Hohn auf die Demokratie“³⁵ apostrophiert. Im Rahmen der Erörterungen des Innenausschusses einigten sich SPD- und CDU-Fraktion auf die Streichung von § 35 Abs. 2 zweiter Halbsatz unter Beachtung einer zusätzlichen Protokollnotiz (ausführlich **Rdnr. 14**) und setzten - nach einstimmiger Zustimmung zur erforderlichen Verfassungsänderung - die Dringliche Beschlussempfehlung vom 18. Juni 1971 in namentlicher Abstimmung gegen die FDP-Fraktion durch. Dabei wurden wiederum Beispiele atypischer Fälle, die eine Abweichung von der Regelanwendung der Sollvorschrift rechtfertigen würden, genannt³⁶. Die Debatte wurde jedoch auch genutzt, um die Leistungen der Bezirke herauszustreichen³⁷. Insgesamt wirkt diese Strukturreform nicht nur wegen „der gesetzlich institutionalisierten Großen Koalition“³⁸, sondern insbesondere im Hinblick auf die deutlich reduzierten Entscheidungsrechte der demokratisch legitimierten Personen aus der Einwohnerschaft (gleich, ob Abgeordnete oder BV,) bis heute nach.

³¹ Antrag der SPD-Fraktion über Gesetz zur Änderung der VvB vom 21. Mai 1971 (6/66).

³² Antrag der SPD-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 7. Mai 1971 (6/58).

³³ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 6/7 vom 27. Mai 1971) und weiter: „Ich weiß aus den Reihen der CDU wie aus meiner eigenen Fraktion, daß die Erfahrungen der jüngsten Zeit nicht ohne Wirkungen geblieben sind. (...) Ein Bäderstadtrat ist (...) nicht - entgegen d' Hondt - ein Finanzstadtrat (...). Aber einen strukturellen Rahmen, der enger als bisher ist, müssen wir ziehen. (...) Unangemessene personelle Begehrlichkeiten und Kleinkariertheiten dürfen die im ganzen weithin bewährte Bezirksverwaltung in Berlin nicht schädigen. (...) Die Erfahrungen erfordern (...) ein Abstandnehmen von parteipolitischen Berechnen (...).“

³⁴ Heinrich Lummer, CDU-Fraktion (ebenda), und führte „in trüber Erkenntnis“ aus: „Der Mensch tut manches nicht, wenn er nur darf oder kann oder soll. Früher mußte man manchen das Fürchten beibringen, hier muß man, glaube ich, manchen das Mühsen beibringen. (...) Wir werden uns (...) freuen, wenn (...) dieser Weg der Pannen und des Strauchelns zum gewünschten Erfolg führt, denn die Tugend ist auch dann gut, wenn sie durch die (politische) Not zustande kommt (...).“

³⁵ Dr. Klaus Riebschläger, SPD-Fraktion (ebenda), was u. a. in Charlottenburg drohte (und dann auch eintrat: Die FDP erzielte zwar 9,0 v. H. der Stimmen, erhielt jedoch drei BA-Mitglieder).

³⁶ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (ebenda): „Wir waren (...) einig, daß (...) eine (...) nicht demokratische, radikale Partei, obwohl ihr nach dem Stärkeverhältnis eine Stadtratsstelle zustehen könnte, nicht berücksichtigt werden muß.“ Diese dem Zeitgeist geschuldete, gleichwohl rechtlich (und demokratietheoretisch) tiefgreifend problematische Position der „Parlamentsparteien“ wurde übrigens im Laufe des Vollzugs der Norm nicht realisiert. Wenn auch die befürchtete Überschreitung der Sperrklausel von Parteien des „linken Randes“ (z. B. SEW, „APO“) ausblieb, durften nach den Wahlen am 10. Mai 1981 Fraktionen neuer politischer Kräfte erfolgreich Wahlvorschläge zum BA unterbreiten (AL in Charlottenburg, Kreuzberg, Schöneberg und Wilmersdorf, REP in Neukölln).

³⁷ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 6/9 vom 24. Juni 1971): „Die bezirkliche Selbstverwaltung in Berlin, die seit 1920 immer wieder kritisiert worden ist (...), ist von der Leistung her von hoher Kraft. Es gibt nach wie viele Städte, die sich nach einer solchen oder ähnlichen Gliederung sehnen, weil sie mit der Unüberschaubarkeit administrativ nicht fertig werden. (...) Wenn es (...) einmal kleinkariert zugeht, dann entspricht das auch dem, was in großen politischen Bereichen an Fehlern gemacht wird. Kommunalpolitik in West-Berliner Bezirken ist und bleibt Politik.“

³⁸ Hermann Oxfort, FDP-Fraktion (ebd.)

(22) Im gleichen Zug wurden das AGJWG (Art. II) hinsichtlich der Zusammensetzung des JWA und die Vorschriften zum JWA im Verhältnis zum allgemeinen Bezirksverwaltungsrecht (§ 33) reformiert.

(23) Im Hinblick auf die Verabschiedung von nunmehr sieben Änderungsgesetzen erfolgte in Art. V eine Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung, von der der Senator für Inneres (Kurt Neubauer) bereits am **5. Juli 1971** Gebrauch machte³⁹.

(24) Mit dem Ziel, eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung in leistungsfähigen, sparsam wirtschaftenden Krankenhäusern durch öffentliche, freigemeinnützige und private Krankenhausträger sicherzustellen, die in struktureller, funktioneller, bautechnischer und hygienischer Hinsicht modernen Anforderungen entsprechen (!), wurde am **13. Dezember 1974** das LKG verabschiedet. Es sah die Krankenhauskonferenz als Steuerungsorgan vor, die durch Ergänzung von § 16 von der BVV zu wählen war⁴⁰. In dieser Hinsicht trat es am 1. September 1975 in Kraft.

(25) Eine gleichfalls außerordentliche Bedeutung entfaltende Norm für das Geschehen in den Bezirksverwaltungen (und natürlich auch für die Hauptverwaltung) war die grundsätzlich mit Beginn des Rechnungsjahres 1980 in Kraft gesetzte Neufassung der LHO vom **5. Oktober 1978**, die für das bezirkliche Organisationsrecht allerdings nur eine Begriffsanpassung erforderlich machte (Ersetzung der „Bezirkshaushaltspläne“ in „Bezirkspläne“, §§ 4, 12)⁴¹.

(26) Zu Beginn der 8. Wahlperiode (nach den Wahlen am 18. März 1979 war die konstituierende Sitzung des Abgeordnetenhauses am 26. April 1979) trat die völlige Neufassung der Vorschriften über die Entschädigung von BV und BD in Kraft. Mit dem Gesetz vom **29. November 1978** wurde darüber hinaus ein Aufgabenkreis d. BV-Vorst. (§ 7)⁴² definiert, zu dem nunmehr auch die Verpflichtung der BV auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten zählte. Neu wurde das Verbot der Entlassung bzw. Kündigung wegen der Tätigkeit in der BVV in § 10 und die Erstattungsfähigkeit von Dienstreisen von BV (§ 11 Satz 1) aufgenommen.

(27) Zum gleichen Zeitpunkt wirkte das am **5. Dezember 1978** verabschiedete 4. BezVGÄndG⁴³, es formulierte erstmals eine Legaldefinition für eine Fraktion in der BVV (§ 5 Abs. 3), indem die Mitglieder der BVV, die derselben Partei oder derselben Wählergemeinschaft angehörten, eine Fraktion bildeten. Im Hinblick auf den Plural des Wortlauts (und dem rechnerischen Wahlergebnis: 45 Sitze verteilt nach dem Höchstzahlverfahren, Fünfprozentssperrklausel) ergaben sich daraus - von Aus- und Übertritten abgesehen - mindestens zwei BV. Entsprechend entfiel die Regelungsbezugnis der BVV zu Fraktionen in der GO (§ 8). Das originäre (‘parlamentarische’) Selbstorganisationsrecht wurde insoweit beschränkt, um einen in allen Bezirken einheitlichen Umgang mit vergleichbaren Sachverhalten zu gewährleisten.

³⁹ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 5. Juli 1971 (GVBl. S. 1170).

⁴⁰ § 46 des Landeskrankenhausesgesetzes (LKG) vom 13. Dezember 1974 (GVBl. S. 2810).

⁴¹ § 119 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 5. Oktober 1978 (GVBl. S. 1961).

⁴² § 10 des Gesetzes zur Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen vom 29. November 1978 (GVBl. S. 2214).

⁴³ Artikel I des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 5. Dezember 1978 (GVBl. S. 2272).

(28) In den neuen §§ 40 bis 42 führte der Gesetzgeber zudem ein direktdemokratisches Element (Bürgerbegehren) ein, das in allen Angelegenheiten nach §§ 12, 13 als Empfehlung an die BVV zulässig war. Es setzte einen entsprechenden Antrag zur Durchführung voraus, der von mindestens zwei v. H. der bei den letzten Wahlen zur BVV ermittelten Zahl der Wahlberechtigten unterzeichnet sein musste. Nach einer Zulässigkeitsprüfung durch das BA war das Bürgerbegehren zustande gekommen, wenn es von mindestens zehn v. H. des genannten Personenkreises unterschrieben war. Unzulässig war ein Bürgerbegehren,

- wenn innerhalb der laufenden Wahlperiode der BVV ein Bürgerbegehren bereits in derselben Angelegenheit durchgeführt war,
- in Angelegenheiten, bei denen eine unmittelbare förmliche Bürgerbeteiligung durch besondere Rechtsvorschrift vorgeschrieben war,
- in Wahl- und sonstigen Personalangelegenheiten,
- bei ärztlich bestimmten Tätigkeiten,
- in Ordnungsangelegenheiten.

Das erforderliche Quorum und insbesondere die Wirkung eines solchen Bürgerbegehrens, letztlich ein innerhalb von drei Monaten zu befassender Antrag von Nichtmitgliedern auf der Tagesordnung der BVV, dessen Ablehnung ohne Rechtsfolgen blieb, führte in der kommunalpolitischen Praxis zu keiner einzigen solchen Initiative: Der Normgedanke war zwar grundsätzlich richtig, der Norminhalt führte jedoch ins Leere (ausführlich Vor § 40).

(29) Vor dem Urnengang am 18. März 1985 erfolgte eine erhebliche landes- und bezirkswahlrechtliche Überarbeitung, die durch Gesetz vom **17. April 1984** erneut mit formellrechtlichen Änderungen für die BVV einhergingen⁴⁴: Die gesetzliche Beendigung der Wahlperiode der BVV wurde an das Ende der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses auch bei dessen Auflösung geknüpft⁴⁵. Die konstituierende Sitzung der BVV, bisher spätestens zwei Wochen nach Feststellung und Veröffentlichung des Wahlergebnisses, wurde in § 6 nunmehr frühestens auf den Tag des ersten Zusammentritts des Abgeordnetenhauses, spätestens sechs Wochen nach der Wahl (was Art. 39 Abs. 5 entsprach, jetzt Art. 54 Abs. 5 VvB) festgelegt.

(30) Die Reform des LKG führte u. a. zur Einführung von Beteiligungsrechten der Patientinnen und Patienten, deren Interessen durch ein neues Instrument des Ehrenamts wahrgenommen werden sollten: Patientenfürsprecherinnen und Patientenfürsprecher. Die bezirksverwaltungsrechtliche Logik einer Bestimmung aller für den Bezirk ehrenamtlich Tätigen durch die BVV gebot mit Gesetz vom **23. Juli 1984** insoweit die Erweiterung des Wahlrechts um diesen Personenkreis (§ 16)⁴⁶.

⁴⁴ Artikel III des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 17. April 1984 (GVBl. S. 600).

⁴⁵ Vgl. Art. 39 Abs. 2 VvB in der geänderten Fassung vom 26. Februar 1981 (GVBl. S. 346), der eine Reaktion auf den (West-)Berlin erschütternden „Garsky-Skandal“ darstellte, vorzeitige Wahlen am 10. Mai 1981 ermöglichte, um einem von den Oppositionsparteien CDU und AL angestrebten Volksbegehren zur Auflösung des Parlaments `vorsorglich` zu entsprechen, was mit der Ablösung des RgBm Dietrich Stobbe, einer Senatsumbildung mit dem RgBm Hans-Jochen Vogel und einer politischen Wachablösung einherging: Richard v. Weizsäcker wurde der erste RgBm in einem CDU-geführten Senat nach 26 Jahren (zuletzt Walther Schreiber nach dem Tod von Ernst Reuter vom 22. Oktober 1953 bis 11. Januar 1955) und eine vierte Partei zog (auf Dauer) in das Abgeordnetenhaus ein (AL, jetzt Bündnis 90/Die Grünen).

⁴⁶ Artikel III des Gesetzes zur Änderung des Landeskrankenhausgesetzes vom 23. Juli 1984 (GVBl. S. 1008).

(31) Wesentliches Merkmal des 5. BezVGÄndG⁴⁷ vom **6. Juli 1989** war eine erneute Änderung der Vorschriften zur Bildung der Ausschüsse, insbesondere der Wegfall der enumerativ aufgeführten ständigen Ausschüsse und einer expliziten Regelung über nichtständige Ausschüsse (Sonderausschüsse). Die eingefügten Änderungen gelten im Wesentlichen wortgleich bis heute (Flexibilisierung der Hinzuwahl von BD, Sollgröße, Verfahren zur Sitzverteilung an sich). In § 11 wurde eine Norm zu Rechten und Pflichten einschließlich eines Befangenheitstatbestands von BV ergänzt, in § 12 die Beschränkung des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts mit einer neuen Klarstellung versehen. In diesem Zusammenhang wurde in § 13 eine Verpflichtung des BA ergänzt, der BVV die Gründe, die gegen die Umsetzung eines Ersuchens oder einer Empfehlung sprechen, mitzuteilen; der Ausschluss solcher Beschlüsse der BVV wurde auf 'Einzelpersonalangelegenheiten' begrenzt. Das Akteneinsichtsrecht eines Ausschusses (§ 17) wurde eingeschränkt, sofern die Offenbarung gegen Landesinteressen verstoßen würde.

(32) Eine wichtige Einfügung stellte die Aufgabenbeschreibung des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden in § 17 Abs. 3 und 4 dar, die insbesondere ein Auskunftsrecht gegenüber Dritten beinhaltete und dem Organ in Anlehnung an das Petitionsgesetz ein Entscheidungsrecht über die vorliegenden Eingaben und Beschwerden einräumte. Diese strukturelle Abweichung von den üblichen Rechten eines Ausschusses (Ausnahme: JHA) gilt bis heute.

(33) Die Voraussetzungen für den Kreis der BD wurden erweitert; im Hinblick auf die gesellschaftliche Realität in allen (West-)Berliner Bezirken wurde es den Fraktionen gestattet, auch nichtdeutsche Personen (im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG) vorzuschlagen.

(34) Im Hinblick auf die Verabschiedung von wiederum sieben Änderungsgesetzen erfolgte in Art. IV eine Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung, von der die Senatsverwaltung für Inneres (unter Senator Erich Pätzold) bereits am **5. August 1989** Gebrauch machte⁴⁸.

⁴⁷ Artikel I des Fünften Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289).

⁴⁸ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 17. Juli 1989 (GVBl. S. 1494).