

§ 39

Aufgaben des Bezirksbürgermeisters

Absatz 1: Der Bezirksbürgermeister führt den Vorsitz im Bezirksamt. Bei Stimmgleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag.

(1) Dem BzBm ist nicht die Leitung der Verwaltungsbehörde des Bezirks übertragen, diese wird vielmehr vom BA als Ganzes wahrgenommen (Art. 74 Abs. 2 VvB); er leitet jedoch die Sitzungen des Kollegialorgans. Satz 1 zielt ausschließlich darauf. Bei Abwesenheit übernimmt diese Funktion der Bezirksstadtrat, der in der BVV (zugleich) zur Stellvertretung des BzBm gewählt ist. Die weitere Abwesenheitsvertretung regelt hingegen die GO-BA. Zur Führung des Vorsitzes gehört nicht nur, die Sitzung zu eröffnen, zu schließen und ggf. die Redeliste fortzuschreiben. Wesentliche Aufgabe ist es darüber hinaus, zur Sitzung einzuladen und die Tagesordnung festzusetzen. Der BzBm hat insoweit eine (kommunalpolitische) Steuerungsfunktion.

(2) Die herausgehobene Stellung des BzBm kommt nach Satz 2 auch bei Abstimmungen von Vorlagen usw. zum Ausdruck, die die Haltung des BA in kommunalpolitischen Angelegenheiten nach innen (Bezirksverwaltung) und nach außen (gegenüber der BVV und Dritten) bestimmt¹. Voraussetzung für die Anwendung dieses besonderen Rechts ist die Abgabe von gleich vielen Ja- und Neinstimmen anlässlich der Behandlung einer Angelegenheit. Enthaltungen zählen (wie nach Art. 58 Abs. 1 Satz 3 VvB bei Abstimmungen im Senat) nicht. In einem solchen Fall hat das BA der Auffassung des BzBm zu folgen, sofern er sich nicht enthält. Das herausgehobene Stimmrecht weist dem BzBm eine hohe Verantwortung zu, weil er sich fachlich (und kommunalpolitisch) zu den Beschlussvorlagen aus allen Abteilungen positionieren sollte.

(2a) Die Regelung entspricht der für den Senat (Art. 58 Abs. 1 Satz 3 VvB). Im Zuge der Abwesenheitsvertretung durch den stellvertretenden BzBm geht dieses qualifizierte Stimmrecht auf ihn über^{1a}, wenn dafür auch eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung fehlt. Es erschließt sich jedoch im Wege der Auslegung von Sinn und Zweck der allgemeinen Vorschriften zur Stellvertretung (ausführlich § 34). Darüber hinaus ist auf eine diesbezügliche Verfahrensnorm für den Senat zu verweisen (Art. 56 Abs. 2 Satz 2 VvB), die durch die innere Ordnungsregelung entsprechend ausgedehnt wird (§ 14 Abs. 6 Satz 4 GO). Mitunter wird im Schrifttum bei Abwesenheit des BzBm und seines Stellvertreters in einer Sitzung die Ausübung dieser „Stichstimme“ (im Rahmen der Vertretungsregelung der GO-BA) einem übrigen Mitglied des Kollegialorgans zugebilligt, weil es an die Sitzungsleitung des BA geknüpft und nicht „personengebunden“ sei^{1b}. Als Begründung wird die vom Gesetzgeber anders intendierte Norm der Beschränkung des Teilnahmerechts auf das Amt des BzBm und seines Stellvertreters im RdB aufgeführt (Art. 68 Abs. 2 VvB), das einfachgesetzlich den Vertretungsfall darüber hinaus auf einen Einzelfall begrenzt (§ 15 Abs. 2 AZG). Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden^{1c}. Es handelt sich um unterschiedlich verfassten Gremien: Während es sich beim BA um ein Kollegialorgan handelt, bietet der RdB den Bezirksverwaltungen die Gelegenheit, zu den grundsätzlichen Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung Stellung zu nehmen (§ 14 Abs. 1 AZG); er ist kein „Rat der Bezirke/Bezirksämter“. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass das Recht der „Stichstimme“ im Senat ausdrücklich beschränkt ist^{1d}. Es ist kein sachlicher Anknüpfungspunkt erkennbar, in den Bezirken abweichend zu verfahren.

(3) Die Vorschrift spiegelt die besondere rechtliche Stellung dieses Bezirksorgans im Spagat zwischen unterschiedlichen Prämissen: Wahl des BzBm durch eine Zählgemeinschaft, d. h. einer politischen Mehrheit in der BVV, Gesamtzusammensetzung des BA nach den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen (ausführlich § 35) und einem strikten Ressortprinzip ohne „Richtlinienkompetenz“ des BzBm (ausführlich § 38).

Absatz 2: Der Bezirksbürgermeister übt die Dienstaufsicht über die Bezirksstadträte aus.

(4) Die gesetzliche Vorschrift greift eine Verfassungsnorm (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 VvB) auf und ist insoweit einfachgesetzlich nicht erforderlich. Darüber hinaus existiert eine entsprechende Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 2 BAMG. Der BzBm ist mit den Aufgaben einer Dienstbehörde² ausgestattet. Die politische Verantwortlichkeit bleibt davon unberührt³. Er ist in diesem Zusammenhang vielmehr zuständig für die persönlichen - das Dienstverhältnis der weiteren Mitglieder des BA als Beamte auf Zeit betreffenden - Angelegenheiten (z. B. Urlaub, Dienstreisen, Erkrankung, Disziplinarmaßnahmen)⁴. Er bedient sich dafür regelmäßig weiterer Dienstkräfte (aus seinem Büro). So werden die Personalakten der Bezirksstadträte **gesondert** geführt. „Die Dienstaufsicht erstreckt sich nicht auf den Aufbau, die innere Ordnung und die allgemeine Geschäftsführung der von (den weiteren Mitgliedern des BA) geleiteten Geschäftsbereiche.“⁵ **Oberste Dienstbehörde für den BzBm (und Widerspruchsbehörde) ist der RgBm^{5a}. Oberste Dienstbehörde (und Widerspruchsbehörde) für die übrigen Mitglieder des BA ist jedoch die für Inneres zuständige Senatsverwaltung^{5b}.**

(5) Die Dienstaufsicht ist mit (kommunalpolitisch gebotener) Zurückhaltung wahrzunehmen. Auseinandersetzungen über Auffassungsunterschiede im Sinne von politischen Zweckmäßigkeitserwägungen zwischen den auf Vorschlag der verschiedenen Fraktionen gewählten Mitgliedern des BA haben sich nicht auf dieser Ebene abzuspielen. Die Regelung leitet sich vielmehr formal aus dem beamtenrechtlichen Status ab, der die Festlegung einer jeweiligen Dienstbehörde erforderlich macht.

Absatz 3: Der Bezirksbürgermeister ist Mitglied des Rats der Bürgermeister.

(6) Der RdB wird nach Art. 68 Abs. 2 VvB auf der Seite der Bezirke ausschließlich aus den zwölf BzBm (bzw. den Stellvertretenden BzBm) gebildet (ihm gehört darüber hinaus der RegBm und der Bm⁶ an); die weiteren Mitglieder des BA sind - auch wenn fachliche (Vor-)Beratungen unter ihrer Teilnahme in besonderen Ausschüssen stattfinden - keine (stimmberechtigten) Mitglieder.

(7) Die Mitgliedschaft des BzBm, die sich auch aus § 15 Abs. 1 AZG ergibt, hat eine Berichtspflicht gegenüber dem Kollegialorgan zur Folge. Allerdings ist weder die Verteilung vollständiger Unterlagen, noch ausführliche mündliche Berichterstattung in der Sitzung des BA zwingend erforderlich. Art und Umfang der Information aus den vertraulichen Sitzungen dieses Gremiums bestimmt der BzBm⁷. Hinsichtlich der Aufgaben, den Bezirksverwaltungen nach § 14 Abs. 1 AZG Gelegenheit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Gesetzgebung - nicht nur des Senats, auch aus der Mitte des Abgeordnetenhauses - und Verwaltung Stellung zu nehmen, dem Senat nach § 14 Abs. 2 AZG Vorschläge für Rechts- und VwV unterbreiten zu können oder sich über eine Maßnahme der Bezirksaufsicht unterrichten zu lassen (§ 14 Abs. 3 AZG), erschließt sich nicht auf den ersten Blick, dass das Stimmrecht des BzBm nicht über einen Beschluss des BA (oder der BVV) inhaltlich festgelegt werden dürfte. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Vorschrift - wie auch die §§ 14 ff. AZG - wegen der höherrangigen Definition in Art. 68 Abs. 2 VvB nicht etwa den Aufgabenkreis der Bezirke oder des BA, sondern den des BzBm umfasst (was darüber hinaus bereits durch die Benennung des Gremiums und die Normbezeichnung deutlich wird). „Der BzBm handelt (im RdB, dessen Stellungnahmen rechtlich nicht verbindlich sind,) eigenverantwortlich“⁸, weil die „Mitgliedschaft auf die Person des Bezirksbürgermeisters zugeschnitten“⁹ ist. Stellungnahmen von Fachabteilungen u. a. zu Rechts- oder VwV an den RdB sind daher vom jeweiligen Mitglied des BA gemäß § 18 AZG über den BzBm einzubringen. Das weitere Verfahren wird nach § 19 Abs. 3 AZG durch eine GO¹⁰ geregelt.

(8) Art. 68 VvB regelt die verfassungsrechtliche Stellung des RdB abschließend; er ist insbesondere kein Beschlussorgan, ihm ist kein Vetorecht gegenüber dem Senat (im Sinne einer „zweiten Kammer“) übertragen¹¹. Andere Aufgaben der Zusammenarbeit von Haupt- und Bezirksverwaltungen (u. a. bei der „Regionalisierung“ von Zuständigkeiten einer Bezirksaufgabe nach Art. 67 Abs. 5 VvB) sind davon zu unterscheiden (ausführlich § 3). Der abweichenden Auffassung der Exekutive: Das Einvernehmen der Bezirke nach Art. 67 Abs. 5 Satz 2 VvB und § 3 Abs. 3 Satz 2 AZG wird „regelmäßig über eine einstimmige Beschlussfassung im Rat der Bürgermeister eingeholt und erzielt. Der Senat hält die Praxis für zulässig und im Lichte des Art. 68 VvB, der den Rat der Bürgermeister verfassungsrechtlich als Konsultationsorgan zu grundsätzlichen Fragen der Verwaltung ausdrücklich verankert, auch für sachgerecht“¹² ist nicht zu folgen. Dieser Beurteilung könnte nur dann gefolgt werden, wenn kein Beschluss des BA (ausführlich **Rdnr. 7**) die rechtlich zwingende Voraussetzung für das jeweilige Bezirksvotum über die Veränderung der Geschäftsverteilung im Kollegialorgan wäre (ausführlich § 38). Da ein Abstimmungsverhalten des BzBm im RdB verbindlich nicht durch Beschluss des BA gesteuert werden kann, „muss und kann sich (der Senat gerade nicht) darauf verlassen, dass das Votum des Bezirksvertreters im Rat der Bürgermeister den bezirklichen Willen unter Beachtung der internen bezirklichen Zuständigkeiten widerspiegelt“¹³. Deshalb kann auch dahinstehen, dass „bei der Beschlussfassung (...) in jedem Einzelfall darauf geachtet (wird), dass alle von der Regionalisierung betroffenen Bezirke (ausführlich § 3) bei der Behandlung im Rat der Bürgermeister vertreten sind“¹⁴.

***Absatz 4:** Verstößt ein Beschluss des Bezirksamts gegen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder gegen eine Eingriffsentscheidung, so hat der Bezirksbürgermeister binnen zwei Wochen den Beschluss unter Angabe der Gründe mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Gegen die Beanstandung kann das Bezirksamt binnen zwei Wochen die Entscheidung der Bezirksaufsichtsbehörde beantragen. Die Entscheidung ergeht nach Anhörung beider Seiten.*

(9) Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns (§ 7 Abs. 1 AZG) ist zwar von allen Mitgliedern des BA zu beachten, der BzBm - ggf. unterstützt und beraten vom Rechtsamt (ausführlich 35) - ist nach Satz 1 in dieser Hinsicht jedoch besonders verpflichtet; er hat Beschlüsse des Kollegialorgans regelhaft auf Verstöße gegen Rechts- und VwV zu überprüfen¹⁵. Dies stellt eine kontinuierliche Obliegenheit dar. Liegt ein Verstoß vor, muss eine Beanstandung erfolgen, „auch wenn (der BzBm) bei der Entscheidung selbst mitgewirkt hat“¹⁶. Zu beachten sind im Übrigen Besonderheiten im Recht der JH (ausführlich § 33). Diese „verobjektivierte Stellung“¹⁷ unterliegt allerdings in der Praxis der kommunalpolitischen Bewertung, der sich mitunter auch die rechtliche Beurteilung einer Angelegenheit durch das Rechtsamt nicht entziehen kann. Insoweit sind Fälle, in denen das Rechtsamt (am BA bzw. dem BzBm vorbei) um eine bezirksaufsichtsrechtliche Maßnahme ersucht (oder sogar eine Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den BzBm erhebt), äußerst problematisch.

(10) Die rechtliche (und politische) Nachrangigkeit der Bezirke und ihrer Organe im Verhältnis zur Hauptverwaltung wird besonders dadurch deutlich, dass ein Beschluss des BA auch zu beanstanden ist, wenn er sich gegen dringende Gesamtinteressen Berlins im Sinne von § 13a Abs. 1 Satz 1 AZG wendet, die zuvor geltend gemacht wurden. Der BzBm ist insoweit objektiv ein Werkzeug des Eingriffs(Durchgriffs-)rechts des Senats. In einem solchen Fall muss er ebenfalls beanstanden, wird sich in der Regel jedoch der kommunalpolitischen Rückendeckung der BVV versichern, in dem er sie umfangreich unterrichtet und ggf. eine (gegen die Umsetzung des Eingriffsrechts richtende) Empfehlung initiiert, oder andere politische Maßnahmen (z. B. Information der Öffentlichkeit) trifft. Letztlich müsste ein derartiger Konflikt durch eine Verfassungsklage aufgelöst werden, die in einem solchen Fall von der Literatur überwiegend für zulässig erachtet wird¹⁸.

(11) Die in Satz 1 genannte Frist wird wie bei der Beanstandung eines Beschlusses der BVV berechnet; entsprechendes gilt für das Erfordernis und das Maß der Begründung und die Rechtsfolgen der aufschiebenden Wirkung (ausführlich § 18).

(12) Voraussetzung für die Anwendung des Satzes 2 ist ein (erneuter) Beschluss des BA unter Beachtung der genannten Frist (ausführlich § 18); in diesem Zusammenhang liegt kein rechtliches Erfordernis vor, dass der BzBm diesem Beschluss nicht zustimmen dürfte. Seine formellen Einwände in Form der Beanstandung eines Beschlusses des BA müssen sich vielmehr nicht zwingend in der Verhinderung des weiteren Überprüfungsverfahrens zeigen.

(13) Die Entscheidung in der Angelegenheit trifft in jedem Fall die für Inneres zuständige Senatsverwaltung nach Stellungnahme der Senatsfachverwaltung¹⁹. Sie hat nach Satz 3 vorher beide Seiten zu hören, was in der Regel durch den Austausch von schriftlichen Stellungnahmen erfolgt. Für die Abfassung ist ein angemessener Zeitraum (zumindest zwei Wochen) einzuräumen. Wird die Beanstandung aufgehoben, entfaltet der (beanstandete) Beschluss des BA ex tunc, also vom (damaligen) Zeitpunkt der Beschlussfassung an, seine Wirksamkeit, was u. U. hinsichtlich einer Rechtsbindung gegenüber Dritten Bedeutung hat.

¹ Musil/Kirchner, Rz 323

^{1a} Srocke, Anmerkung zu § 39 im Hinblick auf den unveränderten Wortlaut der Vorschrift; Mudra, Anmerkung zu § 39 Abs.

1

^{1b} Mudra, Anmerkung zu § 39 Abs. 1, meint offenbar, dass der Gesetzgeber dieses Abstimmungsprivileg nicht amtsbezogen vergeben habe

^{1c} Neumann in Pfennig/Neumann, VvB, Art. 75, Rn 5

^{1d} Neumann in Pfennig/Neumann, VvB, Art. 58, Rn 18, unter Berufung auf den beschränkenden Wortlaut von § 14 Abs. 6 Satz 4 GO des Senats: „Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des/der Vorsitzenden, **falls** (Hervorhebung durch den Verfasser) der Regierende Bürgermeister/die Regierende Bürgermeisterin oder der/die Bürgermeister/-in Vorsitzender/Vorsitzende ist.“

² nach § 4 Abs. 1 LBG ist sie die Behörde, die als personalaktenführende Stelle für beamtenrechtliche Entscheidungen unmittelbar zuständig ist

³ vgl. § 1 Abs. 2 Satz 4 BAMG

⁴ Mudra, Anmerkung zu § 39 Abs. 2; als Dienstbehörde sind dem BzBm grundsätzlich alle beamtenstatusrechtlichen Entscheidungen gegenüber den übrigen Beamten auf Zeit im BA zugewiesen

⁵ Srocke, Anmerkung zu § 39 im Hinblick auf den unveränderten Wortlaut der Vorschrift

^{5a} Art. 75 Abs. 2 Satz 1 VvB, § 2 Abs. 1 Satz 1 BAMG als vorrangige Spezialnorm zu § 3 Abs. 1 Nr. 6 LBG, nach der für die Beamtinnen und Beamten der Bezirksverwaltungen die für Inneres zuständige Senatsverwaltung oberste Dienstbehörde ist; Mudra, Anmerkung zu § 39 Abs. 2, erstreckt diese Funktion zwar auf alle Mitglieder des BA, irrt insoweit jedoch

^{5b} nach § 54 Abs. 3 BeamStG erlässt die oberste Dienstbehörde den Widerspruchsbescheid. Sie kann die Entscheidung jedoch für Fälle, in denen sie die Maßnahme nicht selbst getroffen hat, durch allgemeine Anordnung auf andere Behörden übertragen. Die Anordnung ist zu veröffentlichen. Davon wurde Gebrauch gemacht: Nach Nr. 2 der Anordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten der Senatsverwaltung für Inneres und Sport als oberste Dienstbehörde auf die Bezirksämter vom 29. April 2009 (ABl. S. 1189) ist diesen jeweils für ihren Bereich als Dienstbehörde die Entscheidung über Widersprüche gegen Verwaltungsakte, die sie selbst erlassen haben, soweit es sich nicht um Widersprüche von Bezirksstadträtinnen oder Bezirksstadträten handelt, übertragen. Entsprechendes gilt nach Nr. 3 der Regelung für die Vertretung in verwaltungsgerichtlichen Verfahren

⁶ nach Art. 55 Abs. 2 VvB in der Fassung des Artikel I Nr. 8 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82) besteht der Senat aus dem RgBm und bis zu acht Senatoren, von denen zwei zu Bm gewählt werden; der bestimmte Artikel ist insoweit irreführend

⁷ Mudra, Anmerkung zu § 39 Abs. 3; hinsichtlich der fachlichen Beurteilung von Vorlagen im RdB gebietet das Ressortprinzip jedoch wiederum, dem Kollegium entsprechende Unterlagen vollständig zur Verfügung zu stellen

⁸ Michaelis-Merzbach in Driehaus, VvB, Art. 68 Rz. 1, 3

⁹ Srocke, Anmerkung zu § 39 im Hinblick auf den unveränderten Wortlaut der Vorschrift

¹⁰ vgl. Veröffentlichung des RegBm vom 19. April 2007 (ABl. S. 1230)

¹¹ vgl. u. a. Stellungnahme des Senats zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Gesetz zur Stärkung der bezirklichen Demokratie und Selbstverwaltung (16/2497) vom 3. August 2009; eine Ausnahme stellt § 9 Abs. 1 Satz 2 AGBauGB (Widerspruch mit drei Vierteln der Mitglieder gegen die Festlegung eines Gebiets von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung im Hinblick auf die Zuständigkeit der Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen) dar

¹² vgl. Beantwortung der Kleinen Anfrage des Abg. Thomas Birk (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) über Wie wird das Einvernehmen der Bezirke zu Regionalisierungen von Aufgaben verfassungsrechtlich sauber hergestellt? vom 16. April 2008 (16/11 935)

¹³ ebenda

¹⁴ ebenda

¹⁵ Zivier, Rz. 91.5.5

¹⁶ Mudra, Anmerkung zu § 39 Abs. 4; ist so auszulegen, dass es auf das Abstimmungsverhalten des BzBm nicht ankommt. Er hat bei einem rechtswidrigen Beschluss auch dann eine Beanstandung zu formulieren, wenn er (auch) mit seiner Stimme den rechtswidrigen Beschluss herbeigeführt hat

¹⁷ Musil/Kirchner, Rz 324

¹⁸ Musil/Kirchner, Rz 395

¹⁹ Rechtliche Hinweise