

Da aus dem Wirkungskreis der Freien Universität Berlin (Prof. Dr. rer. publ. Thorsten Siegel) und der Humboldt-Universität zu Berlin (Prof. Dr. iur. Christian Waldhoff) eine prüfungsorientierte Darstellung des Berliner Verfassungs- und Organisationsrechts nunmehr in zweiter Auflage publiziert wurde (Verlag C. H. Beck), lag eine Berücksichtigung entsprechender Hinweise nahe. Ich habe insoweit insbesondere meine Quellennachweise in den Fußnoten erweitert. Entsprechende Anpassungen und Aktualisierungen waren zudem hinsichtlich der veränderten Autorenschaft der Kommentierung von § 71 SGB VIII in Kunkel/Kepert/Pattar erforderlich; die 6. Auflage dieses Standardwerks wurde berücksichtigt. Gleiches gilt umfangreich im Gesamtwerk für die Einarbeitung der 4. Auflage von Musil/Kirchner, „Das Recht der Berliner Verwaltung“ (Springer-Verlag), die u. a. eine durchgängige Änderung der Randnummern beinhaltet. Einen guten Überblick zur Rechtsentwicklung der letzten Zeit beinhaltet im Übrigen der Aufsatz „Berliner Bezirksverwaltungsrecht nach den Wahlen vom 18. September 2016“ von Dr. Robert Wolf (LKV 2017, S. 299), Richter am VG und früher Mitglied der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf.

Bereits zum 1. Januar 2017 hat der Gesetzgeber das Landesabgeordnetengesetz - wie bisher orientiert an der Verdienstentwicklung (vgl. 17/3131) - angepasst; damit einher geht die Erhöhung der Leistungen an die Mitglieder der BVV (Grundentschädigung) um monatlich 20 Euro. Die Ausführungen zum BezVEG wurden entsprechend angepasst.

Das Wahlrecht zur BVV musste einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen werden. Die AfD-Fraktion in der BVV Tempelhof-Schöneberg sah sich durch das einfachgesetzlich vorgeschriebene Sitzermittlungsverfahren (d`Hondt) insoweit beschwert, als ihr unter Anwendung des Zählverfahrens nach Hare-Niemeyer (auf Kosten der SPD-Fraktion) ein weiterer Sitz zuzuteilen gewesen wäre und diese Modifikation der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse ihr zu einem Wahlvorschlagsrecht zum BA verholfen hätte. Diese Auffassung teilte der VerfGH jedoch nicht (§ 5).

Im Übrigen habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- im Hinblick auf die einheitliche Bewirtschaftung des Mauerparks haben sich die Bezirke Pankow und Mitte auf eine geringfügige Änderung ihrer Bezirksgrenzen verständigt (§ 1);
- Aufnahme der aktuellen Rechtsprechung im Zusammenhang mit Fraktionsstatus (§ 5) und Ausschussbildung (§ 9);
- die ab 1. April 2017 geltende privatrechtliche Legaldefinition des Arbeitsvertrags bietet eine Klarstellung über die Verausgabung von Personalmitteln einer Fraktion (BezVEG);

Bereits im vorletzten Jahr wurde unter der Federführung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ein umfangreiches „Normscreening“ begonnen, um sachlich nicht erforderliche Formanforderungen in Landesvorschriften zu identifizieren. Mit einem Artikelgesetz sollen entsprechende Änderungen in 34 Landesgesetzen (u. a. SchulG, LHO, LKG, AbstG, IFG, BlnDSG), die auch das BezVG einschließen (§§ 45, 47a) vorgenommen werden. Die Beschlussvorlage (18/0420) vom 21. Juni 2017 ist jedoch bis zum Redaktionsschluss nicht abschließend beraten.

Mitunter werde ich unter Bezugnahme auf meine Kommentierung auf einzelfallbezogene Praxisprobleme angesprochen, deren Lösung aus Sicht des Betrachters als „willkürlich“ tituliert werden. Damit soll offenbar zum Ausdruck gebracht werden, dass sich eine Seite im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess in ihren Rechten verletzt sieht. Ich wünschte, eine solche Bezeichnung würde weniger inflationär gebraucht; in Erinnerung sei in diesem Zusammenhang die schlüssige verfassungsrechtliche Begriffsauslegung gerufen: Willkürlichkeit liegt nach einer Karlsruher Entscheidung vom 26. August 2014 nur dann vor, wenn die formelle und/oder die materielle Rechts-

anwendung unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht (2 BvR 2172/13 sowie 2 BvR 2400/13). Jeder Normverletzung im Vollzug kann vom Beschwerden durch Anrufung der Judikative begegnet werden. Gerade das qualifiziert den Rechtsstaat. Bei der kreativen Prüfung des „denkbaren Aspekts“ bestehen übrigens keine Denkverbote.

Berlin, im September 2017

Peter Ottenberg

Da ich die Kommentierung der entschädigungsrechtlichen Vorschriften bereits anlässlich der im September des letzten Jahres erfolgten Aktualisierung aus der bezirksverwaltungsgesetzlichen Verweisung herausgelöst und in einer entsprechenden Anlage neu fasste, habe ich mich nun entschlossen, auch den Titel meines Gesamtwerks entsprechend anzupassen. Die dabei verwendete Normabkürzung ist inoffiziell.

Die Novelle zum AGBauGB regte mich an, Ausführungen zur Beschränkung der Wahrnehmung von Bezirksaufgaben (§ 3) zu ergänzen. Sie betreffen das allgemeine und das Eingriffsrecht bei dringenden Gesamtinteressen Berlins in bauplanungsrechtlicher Hinsicht sowie die Zuständigkeit und das Verfahren der Aufstellung von Bebauungsplänen von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung.

Das im Schrifttum kritisierte Verfahren bei der Regionalisierung von Bezirksaufgaben wurde nunmehr verändert: Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat mit einem Rundschreiben auf den Beschluss des RdB vom 3. April 2014 über die Herstellung von Einvernehmen zur Wahrnehmung bezirklicher Aufgaben durch einen oder mehrere Bezirke nach Art. 67 Abs. 5 VvB und § 3 Abs. 3 AZG reagiert (§ 3). Die Materie ist als grundsätzliche Angelegenheit in besonderem Maß „geeignet“, die Unterrichtungspflicht gegenüber der BVV (durch das fachzuständige Mitglied des BA) nach § 15 BezVG zu erfüllen.

Im Übrigen habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- Verfahrenshinweise zum Konflikt über den Ausschluss eines Mitglieds der BVV, wenn Besorgnis der Befangenheit reklamiert wird (§ 11);
- eine generelle Beteiligung der BVV im Verwaltungsvollzug - etwa durch einen beschlossenen Zustimmungsvorbehalt - ist als Mitverwaltung unzulässig, was durch ein Beispiel aus dem Feld der Stadtentwicklung verdeutlicht wird. Darüber hinaus ist das Entscheidungsrecht der BVV bei der Übertragung einer bezirklichen Einrichtung allein auf den Wechsel der Trägerschaft an sich begrenzt; es umfasst hingegen nicht die namentliche Bestimmung des Trägers (§ 12);
- Umfang des Akteneinsichtsrechts eines Ausschusses im Spannungsverhältnis zum kommunalpolitischen Anspruch auf Herstellung von Kopien (§ 17);
- Auslegung zu den Verfahrensnormen der unterschiedlichen Rechtsebenen bei rechtswidrigen Entscheidungen des JHA (§ 33);
- anlässlich einiger Nachwahlen zum BA, die im Laufe der Amtszeit wegen des Eintritts von Mitgliedern in das Ruhestandsalter erforderlich waren, tauchten Fragen zum Zeitpunkt des jeweiligen Wahlakts und der unverzüglichen Ernennung auf (§ 35);
- Auslegung zur Wahrnehmung der „Stichstimme“ (§ 39).

Hingegen waren andere im Raum stehende Normänderungen bis zum Redaktionsschluss nicht realisiert und konnten insoweit keinen Eingang in das Werk finden. Beispielhaft: Initiativen zur Änderung der VvB, des Landeswahlgesetzes, der Landeswahlordnung, des AbstG und des BezVG.

Hinsichtlich des inzwischen deutlich gewachsenen Umfangs meines Werks entsteht mitunter Verwunderung, warum mich nicht zumindest ab und zu Kritik über entdeckte Fehler bei Schreibweisen, Zeichensetzung, Grammatik usw. erreicht. Dass deutlich über 2.000.000 Bytes etwa fehlerfrei im Netz stehen, liegt jedenfalls nicht nahe. Tröstlich ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis,

dass selbst die „maßgebliche Instanz für alle Fragen der deutschen Sprache und Rechtschreibung“, Der Duden, nicht vor einem solchen Malheur gefeit scheint. Im Onlineshop warb er für das Handbuch Zeichensetzung mit einem Register zum schnellen *Naschlagen*, was per Tweet z. B. mit *Geht ja nur um Zeichensetzung. Von Rechtschraipunk seht da nix* kommentiert wird (Der Tagesspiegel, 15. Januar 2015).

Schließlich gilt es, noch etwas aus der Judikatur „aufzuspießen“; es berührt die Arbeitsweise der Verwaltungsgerichtsbarkeit:

Das Bundesverwaltungsgericht hat gelegentlich die Mahnung ausgesprochen, die Tatsachengerichte sollten sich nicht "gleichsam ungefragt" auf Fehlersuche begeben. Mit dieser Mahnung soll nicht die rechtliche Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes in § 86 Abs. 1 VwGO in Frage gestellt, sondern darauf hingewiesen werden, dass eine sachgerechte Handhabung dieses Grundsatzes unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und der Prozessökonomie zu erfolgen hat. Was im Einzelfall sachgerecht ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein gültig festlegen; denn es handelt sich dabei letztlich um ein Problem der richtigen Balance zwischen Exekutive und Judikative. Im Vordergrund der Überlegungen des Gerichts sollte daher stets der Rechtsschutzgedanke stehen: Eine "ungefragte" Fehlersuche, die das eigentliche Rechtsschutzbegehren des Klägers oder Antragstellers aus dem Auge verliert, ist im Zweifel auch nicht sachgerecht. Dass der "Erfolg" des Normenkontrollantrags hier für die Antragstellerin vollends zum "Pyrrhussieg" wurde, weil sie jetzt bei gleich bleibenden Benutzerpflichten ein höheres privates Benutzungsentgelt zahlen muss, wirft ein zusätzliches Licht auf die Problematik der ungefragten Fehlersuche. Die Handhabung der richterlichen Fehlersuche wird stets eine Frage des Fingerspitzengefühls im Einzelfall sein... (vgl. Urteil des BVerwG vom 17. April 2002 [9 CN 1/01], veröffentlicht in juris.de am 13. Februar 2015). Dieser Maßstab lässt sich prima auf die kritische Betrachtung von (formell-rechtswidrigen) Verfahren in einer ehrenamtlich zusammengesetzten BVV übertragen.

Berlin, im September 2015

Peter Ottenberg

Das Abgeordnetenhaus hat Ende 2013 die erste Stufe einer umfangreichen „Parlamentsreform“ beschlossen, die durch Anhebung der Aufwandsentschädigung für die Mitglieder der BVV sowie der Leistungen an die Fraktionen auch unmittelbar die bezirkliche Ebene berührt: Die Bemessungsgrundlage der Grundentschädigung umfasst mit Wirkung vom 1. Januar 2014 nunmehr 15 vom Hundert der Aufwandsentschädigung eines Mitglieds des Abgeordnetenhauses. Die Struktur der zusätzlichen Grundentschädigungen für die Funktionsstellen wurde verändert. Darüber hinaus erhält jeder Bezirk einen Betrag in Höhe von jährlich zusätzlich 75.000 Euro, der nach Maßgabe der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV zur Verteilung an die Fraktionen kommt und für Sach- und Personalkosten verwendet werden darf. Zur Steuerfreiheit der Aufwandsentschädigung war im Übrigen die Judikatur zu berücksichtigen. Der RfH hat im Mai 2014 zudem die Hinweise zur Bewirtschaftung der Fraktionszuschüsse überarbeitet. Außerdem sorgte eine Auseinandersetzung in einem Bezirk hinreichend für Gelegenheit, die verwaltungsverfahrensrechtlichen Umstände eines Ausschlusses vom Verfahren (Stichwort: Befangenheit) im Text zu erweitern. An gleicher Stelle habe ich Hinweise zur Fertigung von Kopien im Rahmen des Akteneinsichtsrechts einzelner Mitglieder der BVV hinzugefügt. Ich habe mich daraufhin entschlossen, die Kommentierung der entschädigungsrechtlichen Rechtsvorschriften herauszulösen und als gesonderte Datei „§ 11 (Anlage)“ anzubieten; Rdnr. und Fn. wurden neu vergeben.

Das Gesetzgebungsverfahren konnte an dieser Stelle nicht kritisch gewürdigt werden. Ich verweise stattdessen auf meinen Aufsatz: „Parlamentsreform“ - Gedanken eines Außenseiters, forum - Der Info-Dienst, Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik, Nr. 86, Februar 2014, S. 23-27; er ist auch im Internet veröffentlicht.

Zur beabsichtigten Ausdehnung des Wahlrechts auf Unionsbürger/innen (zur Bürgerschaft und zu Beiräten der Stadtgemeinde Bremen) ist am 31. Januar 2014 vom dortigen Staatsgerichtshof eine bundesweit zu beachtende Entscheidung ergangen: Den Ländern ist es aufgrund des bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebots verwehrt, bezüglich der Zusammensetzung des Wahlvolks abweichende Regelungen zu treffen. Sie bedürfte vielmehr einer grundgesetzlichen Grundlage. Ein kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige kommt insoweit gleichfalls nicht in Betracht. - Im Hinblick auf den Parteiaustritt eines BV in einem Bezirk wollte die Fraktion seine dortige Mitgliedschaft erhalten. Eine Prüfung der Legaldefinition einer Fraktion durch die Senatsinnenverwaltung führte zu einer geänderten Auslegung in den Rechtlichen Hinweisen und mich zur grundlegenden Überarbeitung der Kommentierung (§ 5).

Im Übrigen habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- Auf Initiative der AG RdV hat der RdB den Senat aufgefordert, das Einvernehmen der Bezirke zur Regionalisierung von Bezirksaufgaben nach Art. 67 Abs. 5 VvB und § 3 Abs. 3 AZG nicht (mehr) im Rahmen seiner Beteiligung erklären zu lassen. Zuvor sei darüber hinaus jeweils ein Beschluss des Kollegialorgans zu fassen (§ 3). Den im Schrifttum formulierten Bedenken zum bisherigen Verfahren wurde insoweit Rechnung getragen;
- die Verpflichtung von BV und BD (§ 7) umfasst allein die Einhaltung der für sie geltenden Obliegenheiten. Das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen über die strafgesetzlichen Vorschriften hinaus zählt nicht dazu. Hingegen wurden die strafrechtlichen Vorschriften der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern, mithin auch BV, aktualisiert; die entsprechenden Bemühungen oppositioneller Fraktionen früherer Legislaturperioden fanden somit (endlich) Eingang in das Deutsche Strafrecht (§ 108e StGB): „Wer (...) einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine

Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (...) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“;

- Ausführungen zur Ausgestaltung des Anhörungsrechts des JHA vor der Übertragung der Leitung der Jugendamtsverwaltung an eine persönlich geeignete und in der Jugendhilfe erfahrene Fachkraft (§ 33);
- der RdB hatte bereits am 15. März 2012 angeregt, eine irrige Fachamtsbezeichnung in der Strukturgliederung des BA zu korrigieren. Nunmehr wurde eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen (§ 37);
- Rechtsschutzfragen im Zusammenhang mit der in die Unterschriftsliste bzw. den Unterschriftsbogen aufzunehmenden Bindungswirkung sowie mit der Kosteneinschätzung der Behörde bei Bürgerbegehren sowie weitere Ausführungen im Verhältnis zu den vergleichbaren abstimmungsrechtlichen Rechtsnormen zu den Anforderungen der Unterschriftsleistung (§ 45) und mit der amtlichen Mitteilung der Behörde zur Durchführung eines Bürgerentscheids (§ 46) waren einzupflegen.

Eine vom RdB angeregte Änderung des AbstG und des BezVG konnte in der Kommentierung nicht berücksichtigt werden, da ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren nicht eingeleitet bzw. abgeschlossen ist. Hintergrund: In §§ 44 Abs. 4 Satz 2, 45 Abs. 6 Satz 3 sollen jeweils nach dem Wort „Eintragungen“ die Worte „die die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen“ gestrichen werden. Entsprechendes gilt für eine beabsichtigte Ausdehnung der Amtszeit der Mitglieder des Widerspruchsbeirats in Sozialhilfeangelegenheiten auf die Dauer der Wahlperiode der BVV (durch Änderung des AZG).

Schließlich ist auf eine „nette“ verwaltungsgerichtliche Entscheidung hinzuweisen, deren Bedeutung sich vor allem unter Berücksichtigung des Umstands erschließt, dass sich die öffentliche Daseinsfürsorge vor allem auf der kommunalen Ebene, mithin im direkten Kontakt zwischen Bezirksverwaltung, der ehrenamtlichen Vertretung und der Einwohnerschaft, abspielt. Kommunalpolitische Steuerung und Begleitung heißt dann auch, die dabei gewählte Behördensprache in den Blick zu nehmen: § 23 Abs. 1 VwVfG normiert kurz und bündig, die Amtssprache sei deutsch. Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich auch im Sozialverwaltungsverfahren (§ 19 Abs. 1 Satz 1 SGB X): Ein Leistungsberechtigter der Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II klagte gegen einen Bescheid und machte allein eine nach seiner Auffassung rechtswidrige Behördenbezeichnung („Jobcenter“) geltend. Den zugleich gestellten Prozesskostenhilfeantrag lehnte das VG Neustadt (Weinstraße) ab, weil die Klage keine hinreichenden Erfolgsaussichten biete. Vielmehr sei die erforderliche Beschwer nicht erkennbar. Darüber hinaus verstoße die Bezeichnung „Jobcenter“ nicht gegen die o. a. Rechtsgrundsätze. „Die verbindliche Amtssprache umfasse neben der Hochsprache auch die deutsche Umgangssprache und die Fachsprache. (Sie gehe zurück) auf einen Abschlussbericht der Hartz-Kommission sowie auf eine Beschlussempfehlung des (zuständigen Ausschusses des BT). Der Begriff (finde sich im Duden wieder,) sei allgemein geläufig und in seiner Bedeutung dem deutschsprachigen Adressatenkreis ohne Weiteres klar“ (Beschluss des VG Neustadt vom 17. Dezember 2013, 4 K 918/13.NW). Hinzufügen will ich, dass er auch Eingang in die Norm gefunden hat (§ 6d SGB II). Mitgliedern eines Ausschusses für Eingaben und Beschwerden sind solcherlei Skurrilitäten sicher nicht fremd...

Berlin, im September 2014

Peter Ottenberg

Nach einer (interessanten) mündlichen Verhandlung hat der VerfGH Bln in einem Wahlprüfungsverfahren am 13. Mai 2013 die Sperrklausel zu den Wahlen zur BVV Tempelhof-Schöneberg (und darüber hinaus) für unbedenklich erklärt. Dabei ist (als Alleinstellungsmerkmal gegenüber anderen Bundesländern) zu berücksichtigen, dass es sich nicht ausschließlich um eine (einfachgesetzliche) wahl-, sondern auch um eine verfassungsrechtliche Norm handelt. Meine Kommentierung zu § 5 habe ich insoweit aktualisiert; bestimmte (allgemeine) Ausführungen wurden dagegen in Vor § 1 aufgenommen. Darüber hinaus steigt, auch das ist von bezirkswahlrechtlichem Belang, der Kreis der Wahlberechtigten zur BVV durch den Beitritt Kroatiens in die Europäische Union. Darauf ist an gleicher Stelle hinzuweisen und im Vollzug zu beachten, dass dieser Umstand bereits aktuelle Wirkung (u. a. Unterschriftsberechtigung bei einem Bürgerbegehren) entfaltet.

Obwohl den Bezirken in der Bauleitplanung Normsetzungskompetenz zusteht, handelt es sich um abgeleitetes Recht; eine originäre planungsrechtliche Trägerschaft liegt nicht vor - wie das BVerwG in Sachen A 100 feststellte - und ist insoweit einer gerichtlichen Überprüfung auf Antrag eines Bezirks nicht zugänglich. Darüber hinaus habe ich eine erläuternde Einfügung zum Entscheidungsrecht über die Bereichsentwicklungsplanung sowie eine Anpassung der Normverweisungen durch das neue Naturschutzgesetz Berlin vorgenommen (§ 12);

Im Laufe der Wahlperiode tauchten anlässlich erforderlicher Nachwahlen zum BA Fragen zur Zusammensetzung (§ 34) auf, die nunmehr erläutert werden. Kommunalrechtliche Betrachtungen der Ergebnisse der Wahlen zu den BVV machten darüber hinaus eine Erweiterung und Klarstellung meiner Auslegung zu den Wahlregelungen für das Kollegialorgan (§ 35) erforderlich. Sie beziehen sich auf die Anwendung des Zählverfahrens im Rahmen der gesetzlichen Sollvorschrift.

Im Hinblick auf praktische Erfahrungen mit einem Einwohnerantrag habe ich Sequenzen zur Ausgestaltung des Rederechts der Vertrauenspersonen, zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung sowie zu weiteren Verfahrensfragen aufgenommen (§ 44). Zu den übrigen Elementen der direkten Demokratie ist dagegen wenig Neues zu verzeichnen: Die Durchführung von Einwohnerfragestunden hat sich etabliert, Bürgerbegehren wurden eingeleitet bzw. medienwirksam angekündigt (Friedrichshain-Kreuzberg, Reinickendorf, Tempelhof-Schöneberg, Treptow-Köpenick, Charlottenburg-Wilmersdorf), mitunter jedoch vor dem Beginn einer Unterschriftensammlung zurückgenommen. In einem weiteren für zulässig erklärten Bürgerbegehren wurde eine Klage zur Kostenschätzung abgewiesen (Charlottenburg-Wilmersdorf); in gleicher Sache verwarf das VG eine beantragte Vorziehung der Sperrwirkung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren. Bürgerentscheide (als stärkste Form der Beteiligung) waren nicht zu verzeichnen (§ 45).

Darüber hinaus habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- Die Verpflichtung von BV und BD (§ 7) umfasst allein die Einhaltung der für sie geltenden Obliegenheiten. Das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen über die strafgesetzlichen Vorschriften hinaus zählt nicht dazu;
- die (als Fußnote etwas verborgenen) Hinweise zur Unzulässigkeit der Bildung von „Unterausschüssen“ habe ich in den Kommentartext übernommen (§ 9);
- die Erhöhung der Grundentschädigung ab 1. Januar 2013 wurde berücksichtigt. Im Hinblick auf das Urteil des BVerwG vom 12. Dezember 2012 zur Parteienfinanzierung dürfte, wie eine Auslegung nach Sinn und Zweck der Norm nahe legt, ein Verwendungsnachweis einer Fraktion auch nachträglich korrigiert werden. Im Übrigen wurde das Dienstreiserecht modifiziert, was hinsichtlich der Abrechnung einer Fraktionsklausur im Verwendungsnachweis des Fraktionszuschusses zu beachten ist (§ 11);

- in den Ausführungen zum Beanstandungsverfahren (§ 18) wurde der Auslegungsgrundsatz der praktischen Konkordanz eingeführt;
- die seit Beginn der 17. Wahlperiode zu verzeichnenden Erfahrungen im Normvollzug durch die Erweiterung der beratenden Mitgliedschaften im JHA wurden beleuchtet (Vor § 33);
- erforderlich war eine Klarstellung, dass die vollständige und fehlerfreie Anzeige von Geld- oder Sachspenden spätestens mit dem Abschluss des Bürgerbegehrens (Einreichung der Unterschriften) zu versichern ist (§ 47a).

Aktuelle Rechtsprechung wurde berücksichtigt.

Für die Auslegung von mitunter normunklaren Bestimmungen durch die Judikative ist grundsätzlich zulässig, sich den Willen der Legislative an Hand von vorliegenden Materialien herzuleiten. Dies gilt auch für (m)eine Kommentierung. Das höchste deutsche Gericht hat in einer Entscheidung zur Rückmeldegebühr nach § 2 Abs. 8 Satz 2 BerlHG a. F. nunmehr einen interessanten Gesichtspunkt hinzugefügt: „Die Einwände (...) greifen nicht durch. (...) Ein vom Senat erstellter Entwurf (...) habe zunächst eine (bestimmte) Formulierung enthalten, (...) die in vorbereitenden Gremien der Koalitionsfraktionen (keinen Bestand hatten). Unabhängig von der Frage, ob gänzlich undokumentierten Vorgängen (...) überhaupt eine ausschlaggebende Bedeutung für die Ermittlung des Willens des historischen Gesetzgebers beigemessen werden kann, ist im vorliegenden Fall nicht einmal behauptet, dass der Gesetzgeber, um dessen Willen es geht, von den angeführten Vorgängen Kenntnis hatte. Die Darstellung der Hintergründe der Gesetzesformulierung bezieht sich vielmehr auf politische Abstimmungsvorgänge in vorbereitenden Gremien einzelner Fraktionen im Vorfeld der Einbringung des Gesetzentwurfs (Presseerklärung Nr. 80/2012 vom 28. November 2012 zum Beschluss vom 6. November 2012 [2 BvL 51/06 und 52/06]).“ Mit solchen „Materialien“ ist dann eben höchstens als Fußnote etwas anzufangen.

In meinem Vorwort vom Dezember 2009 hatte ich mich intensiv mit dem EuRHlSRÜbkErgVtrG beschäftigt; das EU-Recht hat nunmehr etwas schönes Neues produziert, auf das ich im Hinblick auf den epochalen bezirksverwaltungsrechtlichen Bezug nicht versäumen darf hinzuweisen: Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2013/36/EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Anpassung des Aufsichtsrechts an die Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRD IV-Umsetzungsgesetz) vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3395). Aha!

Berlin, im September 2013

Peter Ottenberg

Nachdem die neue Kommentierung ins Netz gestellt war, begannen sogleich die vorbereitenden Arbeiten zur nun vorliegenden (zehnten) Aktualisierung. Zum Einen erhielt ich nachträglich Kenntnis von der 3. vollständig überarbeiteten Auflage des Kommentars von Peter Mudra (Stand Juli 2011) und im Frühjahr 2012 erschien die 3. Auflage von Musil, Andreas/Kirchner, Sören: Das Recht der Berliner Verwaltung. Zum Anderen wurde die Bekanntmachung der Neufassung des BezVG vom 10. November 2011 veröffentlicht, auf die nunmehr Bezug genommen wird.

Das Abgeordnetenhaus hat auf Initiative aller Fraktionen das 21. LABgGÄndG beschlossen. Gegenstand war unter Hinweis auf die Verdienststeigerung im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich um 1,8 v. H. im Vergleich der Jahre 2009/2010 die Erhöhung der Aufwandsentschädigung um monatlich 60 Euro auf 3.369 Euro, an der wegen der gesetzlichen Verknüpfung auch die Mitglieder der BVV (im Umfang von monatlich 5 Euro) partizipieren. Das Gesetz vom 29. Februar 2012 trat rückwirkend zum 1. Januar 2012 in Kraft. Die entsprechenden Ausführungen (§ 11) waren insoweit anzupassen.

Darüber hinaus habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- zu den Grundsätze der bezirklichen Selbstverwaltung verursachten vertiefende Erläuterungen eine Änderung der Systematik und der Fußnoten (§ 2);
- zum Anwesenheitsrecht von BV und BD in einer nichtöffentlichen Sitzung bzw. einem nichtöffentlichen Sitzungsteil eines Ausschusses habe ich meine Auslegung modifiziert und differenziert; entsprechendes gilt für den Ältestenrat (§ 9);
- die grundlegende Überarbeitung des SGB III zum 1. April 2012 musste im Hinblick auf die Anrechnung der Aufwandsentschädigung als Einkommen eingearbeitet werden. Klargestellt wurde im Übrigen, dass ausschließlich eine persönliche Anwesenheit einen Sitzungsgeldanspruch auslöst (§ 11);
- zum Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht erfolgte gleichfalls eine Klarstellung; im Hinblick auf die Aufhebung des StrABG wurden die Erläuterungen zum Entscheidungsrecht der BVV (§ 12) sowie zur Durchführung einer Einwohnerversammlung (§ 42) aktualisiert. Diese Reduzierung der Materien, in denen der BVV ein Entscheidungsrecht zusteht, löst in den Bezirken sicherlich keinen „Sturm der Entrüstung“ aus;
- da die Mitglieder des BA zu jeder Sitzung (der BVV und der Ausschüsse) zu laden sind, erwächst ihnen ein Zutrittsrecht, das sich auch auf nichtöffentliche Sitzungen erstreckt (§ 14);
- verwaltungsverfahrenrechtliche Rahmenbedingungen, die die BVV bei der Anwendung der Sollvorschrift des Anhörungsrechts des JHA vor jeder Beschlussfassung in Angelegenheiten der JH zu berücksichtigen hat, wurden eingearbeitet. Darüber hinaus erfolgten Klarstellungen zum Entscheidungsrecht des JHA und den dazu im Verhältnis stehenden Obliegenheiten der Verwaltung des JA. Zur jugendhilferechtspolitischen Anregung soll eine Muster-GO dienen (Vor § 33);
- Aufnahme aktueller Rechtsprechung zum Wahlvorschlagsrecht der Träger der freien JH für stimmberechtigte Mitglieder im JHA sowie Klarstellungen zum Verfahren der Berufung beratender Mitglieder durch die BVV und zur Übergangsphase zwischen zwei Wahlperioden (§ 33);

- im Rahmen der Konstituierungsprozesse wurden Erläuterungen zu den beamtenrechtlichen Erfordernissen für in der BVV zu wählende und über die (finanziellen) Rechtsfolgen für nicht wiedergewählte Mitglieder des Kollegialorgans vermisst; entsprechende Hinweise wurden aufgenommen (§§ 34, 35).

Im Zuge der mir präsentierten Auslegungsfragen bezirksverwaltungsrechtlicher Normen wird mitunter einer gewissen Verwunderung Ausdruck verliehen, warum ich vieles sogleich, den überwiegenden Teil zumindest nach Rückgriff auf mein „Archiv“ kurzfristig beantworten könne. Kenntnisse zum Regelungsgehalt bestimmter Vorschriften (wie und wo?) „fliegen“ jedoch nicht zu; es bedurfte und bedarf weiterhin einer steten, alltäglichen und wiederkehrenden Befassung mit den Texten; nur dann „leben“ sie. Ich halte sie eben oft in der Hand und lese immer wieder neu. Das ist „harte“ Arbeit - obwohl doch ein Beamter nicht arbeitet, sondern dient. Machenschaften wie die des (blinden) Jorge von Burgos, der in Umberto Ecos „Il nome della rosa“ im Labyrinth einer Abtei-Bibliothek das „Zweite Buch der Poetik“ von Aristoteles, in dem die Komödie abgehandelt wird, quasi mittels Zauberei durch Vergiftung der Seitenecken (die beim Lesen jeweils angefeuchtet werden) unter Todesstrafe stellt, weil Lachen die (Gottes-)Furcht töte, spielen sich dabei in meinem Büro schon deshalb nicht ab, weil hier kein William von Baskerville (in Eichingers Verfilmung grandios dargestellt von Sean Connery) am Werk ist...

„In keinem anderen Bereich fällt die Diskrepanz zwischen der öffentlich diskutierten und tatsächlichen Wirklichkeit derart groß aus, wie im Feld von Politik und ihrem Führungspersonal. Während in der öffentlichen Wahrnehmung unterstellt wird, Politiker verfolgen ihre eigenen Interessen, verschwenden Steuergelder oder sind gar korrupt, investieren Woche für Woche unzählige ehrenamtlich (Tätige) ihre Freizeit, um den Alltag in (den Bezirken) zu gestalten und zu verbessern.“

Max Weber, der nicht nur ein berühmter Sozialwissenschaftler, sondern auch selbst politisch aktiv war (u. a. Mitbegründer der Deutschen Demokratischen Partei, 1919), hat auf die schwere Last derer hingewiesen, die sich in der Politik betätigen. Politik hat für ihn viel mit Handlungsvermögen zu tun [das man sich erst aneignen muss], aber auch mit einer disziplinierten Form der Lebensführung, was bedeutet, nicht nur jede Menge Abstriche in Kauf nehmen zu müssen, sondern die [Entscheidungs-]Lasten des Gemeinwesens auf wenige Schultern aufzuteilen. Erschwerend wirkt hierbei, dass es in einer unvollkommenen Welt mit unvollkommenen Menschen und Institutionen keine Garantie für die richtigen und guten Folgen der eigenen Entscheidungen gibt.

Obwohl wir (Harm, Katrin/Schubert, Julia/Aderhold, Jens, „Fulltimejob kommunales Mandat? - Die Arbeitssituation von Stadträten und Kreistagsmitgliedern im Vergleich“, Untersuchungsergebnisse der Wiederholungsbefragung 2011 der Gebietskörperschaften Halle, Dessau-Roßlau, Saalekreis, Köln, Jülich und Oberbergischer Kreis, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Soziologie, www.sfb580.uni-halle.de) seit fast 100 Jahren von diesen Einsichten wissen, halten wir (...) an zum Teil kaum erfüllbaren Ansprüchen an das politische Personal fest, um es zugleich für deren Unvermögen oder Fehlverhalten verantwortlich machen zu können. Besonders auf der lokalen Ebene muss dieser fatale Zusammenhang irritieren, sind es doch Bürger (wie Du und ich), die in ihrer Freizeit in die Rolle des ehrenamtlichen Politikers schlüpfen.“ Dieser Analyse, die ich teile, ist wohl nichts hinzuzufügen.

Berlin, im September 2012

Peter Ottenberg

Zu Beginn der 17. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses präsentiert sich das Werk wie angekündigt vollständig überarbeitet. Nun sind die zu Beginn dieses Zeitpunkts in Kraft getretenen Normen (8. BezVGÄndG, PartIntG) nicht nur aufgeführt, sondern auch kommentiert. Das betrifft u. a. die Reduzierung der Mitglieder des BA (§ 34), eine bezirkseinheitliche Ämterstruktur (§ 37) und die zwingende Bildung eines Integrationsausschusses mit abweichender Zusammensetzung seiner Mitglieder (§ 32). Darüber hinaus ist die Neufassung des Landeskrankenhausrechts berücksichtigt, die die Anpassung einer Verweisung erforderlich machte (§ 16). Weitere Textpassagen wurden aktualisiert und modernisiert, die Randnummern und Fußnoten sind neu geordnet; ein Stichwortverzeichnis bleibt jedoch einer späteren Überarbeitung vorbehalten. Auf die farbliche Hervorhebung wird in dieser Neufassung verzichtet.

Seit der Erstveröffentlichung (September 2006) habe ich umfangreich korrigiert und ergänzt, Rechtsänderungen im notwendigen Umfang eingearbeitet; in einzelnen Teilen blieb die ursprüngliche Version mitunter lediglich dem Sinn nach erhalten. Diesen rasanten Entwicklungsprozess hatte ich erwartet. Mir war bereits zum damaligen Zeitpunkt deutlich, dass die von mir identifizierte „Marktlücke“ der bezirksverwaltungsrechtlichen Publikationen durch eine eigene Veröffentlichung nur dann ernsthaft gefüllt werden könnte, wenn ich Quantität und Qualität des Kommentars nach und nach erheblich ausbauen würde. Bezüglich des Umfangs ist mir das unstrittig gelungen, die Güte der vorgelegten Erkenntnisse misst sich u. a. daran, ob sie Eingang in andere Texte finden, also für die praktische Anwendung im Einzelfall reale Bedeutung entfalten. Wenn ich in dieser Hinsicht Zitate und/oder Verweise in Stellungnahmen von bezirklichen Rechtsämtern oder dem Wissenschaftlichen Parlamentsdienst, in Literatur oder Judikatur lese, empfinde ich angenehme (gern eingeräumte) Bestätigung, dass ich nicht ganz falsch liege... Positive Rückmeldungen entstammen mitunter auch der zweiten Zielgruppe meines Werks: den Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern. Darüber hinaus resultieren aus meiner nebenamtlichen Geschäftsführung der AG RdV häufig Anregungen, sich immer wieder mit neuen Fragen zu beschäftigen. Der dabei von „meiner“ Vorsteherin gesetzte Rahmen bildete dafür eine inspirative Grundlage, sich zu entfalten. Ihr gebührt am Schluss ihrer Amtszeit mein aufrichtiger Dank!

In der neuen Wahlperiode sind neue politische Akzente in der Gesetzgebung zu erwarten, sie werden sich auch auf das Gebiet des Bezirksverwaltungsrechts, auf das Verhältnis zwischen Land und Bezirken und auf unterschiedliche Fachpolitik mit Bezug zum Organisationsrecht erstrecken. Wenn die Dinge mit Augenmaß betrieben werden, hätte selbst ein Kommentator „nix zu meckern“. Zumindest der Wunsch sollte einmal ausgesprochen sein...

Die mich regelmäßig erreichenden Fragen zur Auslegung bezirksverwaltungsrechtlicher Normen beinhalten (je nach Absender) eine sehr unterschiedliche Tiefenschärfe und weisen darüber hinaus mitunter (so) knappe Sachverhaltsdarstellungen auf, die die Subsumtion, also die konkrete Einordnung unter den Tatbestand einer Rechtsvorschrift, erschwert. Ein Blick ins Gesetz erleichtert eben nur dann die Rechtsfindung, wenn die Fallgestaltung deutlich wird. Da mein Werk ein Praxis-kommentar für (ehrenamtliche) Kommunalpolitik und Verwaltung sein soll, komme ich (und hoffentlich auch meine Leserschaft) ganz gut mit diesen unterschiedlichen Denkansätzen zu Recht. Rückfragen fördern schließlich den Kontakt. Jedermann (und „-frau“) hat eben individuelle Stärken oder (integrationspolitisch ausgedrückt): „Herkesin akli bir olsa, koyuna coban bulunmaz - Hätte jeder den gleichen Verstand, fände man für die Schafe keinen Hirten.“ Übrigens - nichts gegen Schafe...

Berlin, im Oktober 2011

Peter Ottenberg

Im Rahmen der beschränkten landesrechtlichen Normsetzungskompetenz (also z. B. ohne eine Wahlrechtsreform, die nur durch eine Änderung des GG zulässig wäre,) hat Berlin - als erstes Bundesland - ein Artikelgesetz zur Teilhabe und gesellschaftlichen Eingliederung der „Landeskinder mit Migrationshintergrund“ verabschiedet: Die Vorlage - zur Beschlussfassung - über ein Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 29. September 2010 (16/3524) fand in zweiter Lesung am 9. Dezember 2010 (16/3670) die Mehrheit der Koalition. Der hier interessierende Regelungsgegenstand umfasst insbesondere organisationsrechtliche Vorgaben für die beiden Bezirksorgane: Ernennung von Bezirksbeauftragten für Integration und Migration (§ 37) und die zwingende Bildung eines Integrationsausschusses mit vier bis sieben BD einschließlich einer Aufgabenbeschreibung (§§ 9, 20 ff, 32). Da die maßgeblichen Vorschriften zu Beginn der 17. Wahlperiode in Kraft treten, finden die bezirksverwaltungsrechtlichen Änderungen zunächst unkommentiert Eingang in das Werk (vgl. auch die Darstellung zum 8. BezVGÄndG). Die mangelbehaftete Inkrafttretensregelung erfordert jedoch entsprechende Hinweise zur erweiterten Zusammensetzung des JHA (Vor § 33, § 33).

Die Verabschiedung des 10. BezVGÄndG führt zu einer grundlegenden Überarbeitung des 6. und 7. Abschnitts (§§ 40 ff). Die Änderung maßgeblicher Verfahrensnormen für die direkte Demokratie hat mich zu einer textlichen Herauslösung interessanter Teilaspekte der historischen Gesetzgebung aus der Einzelkommentierung angeregt. Entstehungsgeschichte und Hintergrund sind nunmehr kompakt in einer Vorbemerkung (Vor § 40) dargestellt und kommentiert. Dagegen konzentrieren sich die Ausführungen zu den Einzelvorschriften vor allem auf den Wortlaut, die Systematik und den Sinn und Zweck der geltenden Regelungen, um deren aktuellen Vollzug zu unterstützen. Herrn Dr. Michael Efler danke ich für diesbezügliche Anregungen. An gleicher Stelle wurde die Rechtsprechung des VerFGH Bln zur verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit der Präventivkontrolle eines eingebrachten Volksbegehrens durch den Senat und die Reaktion des Gesetzgebers im Rahmen einer Novelle zum AbstG eingepflegt, weil die Grenzen einer finanzwirksamer Volksgesetzgebung sinngemäß auch den Raum für Bürgerbegehren mit (erheblichen) Auswirkungen auf die bezirkliche Haushaltswirtschaft abstecken. Randnummern und Fußnoten musste ich unvermeidbar völlig neu ordnen.

Darüber hinaus habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- da im Land Berlin die Erhebung einer Klage seit 1. Januar 2010 für alle Gerichtszweige (auch VG) in elektronischer Fassung eröffnet wurde, ist in den (seltenen) Fällen, wo die BVV, vertreten durch den BV-Vorsteher, Entscheidungen mit Verwaltungsaktscharakter zu treffen hat, in die Rechtsbehelfsbelehrung ein entsprechender Hinweis aufzunehmen (§ 7);
- die geschäftsordnungsrechtlichen Verfahrensregelungen unterscheiden sich vielfach, sie folgen häufig den jeweils im Bezirk gemachten Erfahrungen. Manche Materien richten sich jedoch übergreifend nach dem üblichen „Betrieb“ in Parlamenten; dies betrifft u. a. die Ordnungsbestimmungen (§ 8), deren praktische Anwendung mitunter der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. An gleicher Stelle wurden weitere Auslegungshinweise zur Frage der Beschlussfähigkeit sowie zur Medienöffentlichkeit einer Sitzung aufgenommen;
- da kein Modus zur Ermittlung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV und deren Umsetzung bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen normiert ist (§ 9), kann es mitunter zu Vollzugsproblemen kommen. Das gängige Höchstzahlverfahren bietet zwar Näherungswerte, jedoch keine unumstrittene Lösung. Der „Fall“ einer Änderung durch Aus- und Übertritt in einem Bezirk bietet den Anlass einer grundlegenden Überarbeitung dieser Kommentierung;

- die weitreichende verfassungsrechtliche Anforderung an die Begründung einer (teilweisen) Verweigerung der Akteneinsicht eines Mitglieds des Abgeordnetenhauses darf als Rahmen eines entsprechenden Vorgangs in der BVV nicht unbeachtet bleiben (§ 11). Darüber hinaus wurde an dieser Stelle die Auslegung der Bezirksaufsicht zu vermögensrechtlichen Folgen der Auflösung einer Fraktion sowie die Erhöhung der Aufwandsentschädigung der BV aufgenommen;
- in Folge der gerichtlichen Entscheidung über die verfassungswidrige Mischverwaltung der Bildung von Arbeitsgemeinschaften aus den der Bundesagentur für Arbeit zugehörigen örtlichen Agenturen sowie den jeweiligen Kommunen hat der Gesetzgeber (gerade noch rechtzeitig) eine grundgesetzliche Öffnungsklausel sowie eine einfachgesetzliche Neuordnung beschlossen. Die Zusammensetzung der in den Bezirken gebildeten Beiräte wurde mitunter durch Beschluss der BVV gesteuert, der einer Entscheidung durch Wahl entspricht (§ 16). Die Kommentierung wurde der neuen Rechtslage angepasst;
- Befangenheit von BD (§ 20);
- Einzelheiten zu den Gesetzgebungsverfahren bei den organisations- und verfahrensrechtlichen Änderungen in der JH fanden Aufnahme in die Kommentierung (Vor § 33);
- die Lebensaltershöchstgrenze für die politischen Wahlbeamten wurde in einer Novelle zum BAMG aufgehoben (§ 34).

Maßgebende Judikatur wurde eingepflegt, im Hinblick auf die Aktualisierungen und Ergänzungen habe ich den Anhang in erforderlichem Umfang ergänzt und den Stichwortkatalog moderat erweitert. Für den raschen Überblick habe ich ein Inhaltsverzeichnis hinzugefügt. Ursprünglich plante ich eine Überarbeitung zum Jahreswechsel. Da sich das Gesetzgebungsverfahren zur direkten Demokratie jedoch verzögerte, war abzuwarten. Nun sind die neuen Normen zeitnah in die Kommentierung eingeflossen.

Mitunter findet mein Werk Resonanz in Stellungnahmen o. ä. Das freut mich. Da es kostenfrei im **World Wide Web** veröffentlicht ist, steht die Leseversion allen offen. Als Urheber habe ich natürlich Interesse auf eine Bezugnahme (ein Zitiervorschlag findet sich auf dem Deckblatt). In diesem Zusammenhang fiel mir im Tagesspiegel (23. Februar 2011) eine Sequenz aus einer nicht bezeichneten Rechtssprechung (mit bundespolitisch-aktuellem Bezug zum Schmunzeln?) auf, die ich gern wiedergebe: ...wissenschaftliche Plagiate wären erst ab einer gewissen Stufe so zu bezeichnen. Rechtsprechung zufolge seien „einzelne Textpassagen eines wissenschaftlichen Werks nur dann gesondert urheberrechtsschutzfähig, wenn die konkrete Gedankenführung hierin eine eigenständige sprachlich-schöpferische Gestalt gefunden hat, welche das erforderliche Schutzniveau erreicht“. Ob ich diese Qualität bereits erreicht habe, überlasse ich Ihrer Beurteilung...

Auch im Laufe des abgelaufenen Jahres erreichten mich wieder Fragen, Anregungen und kritische Anmerkungen, nicht zuletzt meiner Rolle als „Geschäftsführer“ der AG RdV geschuldet. Dafür danke ich, führen sie gedanklich doch (fast) immer weiter. Ich gehe davon aus, dass im Zuge der Konstituierung der bezirklichen Organe nach den Wahlen am 18. September 2011 Materien berührt werden, die bisher trotz sorgfältiger Recherche nicht im Mittelpunkt meines Werks stehen. Auf entsprechende „Zuarbeit“ freue ich mich bereits. Zu diesem Ausblick zählt auch, dass sich eine Neufassung der landeskrankenhausrechtlichen Vorschriften im Gesetzgebungsverfahren befindet. Die erforderlichen Änderungen der maßgebenden Verweisungen in § 16 BezVG werden daher zum Gegenstand einer zukünftigen Ergänzung werden.

Berlin, im März 2011

Peter Ottenberg

Wie angekündigt muss eine Überarbeitung erstens erfolgen, weil die Wahlvorschriften für das Kollegialorgan (§ 35) ab 31. Dezember 2009 nunmehr fristlos gelten. Auf die zeitgleiche verfassungsrechtliche Änderung in dieser Hinsicht ist besonders hinzuweisen. Zweitens bewirkt die Änderung der Norm über die „Abgeordnetendiäten“ auf Grund der gesetzlichen Verknüpfung mit dem Entschädigungsgesetz zum 1. Januar 2010 eine Erhöhung der Grundentschädigung für die Mitglieder der BVV (§ 11). Die genannten Beträge waren insoweit zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang habe ich deren rechnerische Herleitung verdeutlicht sowie Ausführungen zur Abrechnung der Fraktionsförderung anlässlich der Liquidation ergänzt. Die aktuelle Textversion berücksichtigt daneben auch den neuen Rechtszustand des Artikel III des Gesetzes zur Einführung der beitragsfreien Förderung im Kindergarten und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 848). Das Organisationsrecht der JH wurde dadurch jedoch nicht berührt.

Darüber hinaus habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- Das rechtliche Spannungsverhältnis zwischen der Regionalisierung einer Bezirksaufgabe und dem Entscheidungsrecht der BVV wurde konkretisiert (§§ 3, 12);
- die Hinweise zu den Obliegenheiten des BV-Vorstehers in öffentlich-rechtlichen Verwaltungsverfahren nichtverfassungsrechtlicher Art wurden erweitert (§ 7);
- die grundlegende Neustrukturierung der Berliner Schullandschaft besichert dem kommunalpolitischen Kooperationsverhältnis zur JH eine Schiefelage: Einer Vertretung des JHA im Bezirksschulbeirat wird nunmehr Stimmrecht zugebilligt, während umgekehrt dessen lediglich beratende Mitgliedschaft im JHA erhalten bleibt (§ 33);
- die Auslegung zum Verwaltungsverfahren eines Einwohnerantrags wurde geändert (§ 44).

Die aktualisierten Textpassagen sind (wie bisher) farblich markiert, was im Zusammenhang mit dem jeweiligen Bearbeitungsstand beim „Blättern“ einen raschen Überblick zu den eingepflegten Änderungen verschaffen soll. Unschwer zu erkennen ist, dass ich die Reihenfolge der Vorworte vertauscht habe.

Nach wie vor besteht die Absicht, die durch das 8. BezVGÄndG (zur einheitlichen Ämterstruktur) beschlossenen Normen erst im Zusammenhang mit dem Beginn der 17. Wahlperiode neu zu kommentieren (§§ 34, 36, 37). Zu diesem Zeitpunkt werde ich mich um eine systematische Neufassung der Randnummern und Fußnoten bemühen, die die gestiegene Praxisrelevanz meines Werks hoffentlich nicht schmälern wird.

Die Art der Veröffentlichung in einzelnen Dateien wurde mitunter moniert; das „handling“ von über 2 MB (auf mittlerweile rd. 250 Seiten) für die reine Kommentierung in Form einer Datei würde allerdings erhebliche technische Probleme aufwerfen. Der Vorteil einer raschen Aktualisierung einer Normauslegung durch Tausch der Datensätze überwiegt insoweit.

Pro domo möchte ich auf eine neue Publikation hinweisen: Das KBB hat Ende 2009 ein „Kommunalpolitisches Handbuch“ veröffentlicht, das im Kommunal-Verlag Berlin (ISBN-13: 978-3-87433-100-5) erschienen und käuflich zu erwerben ist. Ich habe - unentgeltlich - den Einführungstext verfasst. Titel: Rechte, Aufgaben und Pflichten der Bezirksverordneten und Bürgerdeputierten.

Eingang in mein Werk findet nunmehr die umfangreiche (und häufig genutzte) Ausarbeitung zum Berliner Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Zivier (vgl. die ergänzte Literaturliste). Die Voraufgabe (1998) erschien mir im Zeitpunkt meiner Erstveröffentlichung (2006) bereits zu inaktuell, was

Vorworte

die Neubearbeitung mitunter (leider) bestätigt. Anpassungen verursachte darüber hinaus die 3. Auflage des Verfassungskommentars von Driehaus (2009), an dessen Text die Leiterin der Bezirksaufsicht umfangreich gewirkt hat. Für Anregungen und (dortigen) Zuspruch sage ich besten Dank!

Berlin, im März 2010

Peter Ottenberg

„In Erwägung nachstehender (118 Absätze umfassender) Gründe“ wurde die bis zum 28. Dezember 2009 umzusetzende Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt beschlossen und erforderte Anpassungen, denen sich auch der Landesgesetzgeber nicht entziehen durfte. In einem umfassenden Artikel-Gesetz vom 18. November 2009 wurden u. a. das AZG, das SchulG und (hier maßgebend) der § 37 BezVG geändert. Dabei musste der regelsetzende Wortlaut auf die geltende Fassung, nicht auf die zu Beginn der 17. Wahlperiode in Kraft tretende (aber bereits verabschiedete) Version (des 8. BezVGÄndG) bezogen werden, was sich - insbesondere im Hinblick auf eine nunmehr ergänzte Verweisung - nicht ohne weiteres erschließt. Es gilt insofern, genau zu lesen...

Soweit neuere Judikatur von Berliner oder Obergerichten für die Auslegung der bezirksverwaltungsrechtlichen Vorschriften Bedeutung erlangt hat, ist sie (teilweise als Fußnote) „eingepflegt“ worden. Darüber hinaus habe ich u. a. folgendes ergänzt:

- „etwas“ vorschnell hatte ich im März 2007 die Angelegenheit der Verleihung des Bezirkswappens für Pankow für beendet erklärt; die „heraldische Symbolik“ produzierte jedoch unerwartet weitere Konflikte. Knapp neun Jahre nach der Bezirksfusion wurde nunmehr auch dem letzten Bezirk sein Wappen verliehen (§ 2);
- Die Berechtigung zur Abgabe eines Bezirkswahlvorschlags durch Wählergemeinschaften beinhaltet Besonderheiten (auch verfassungsrechtlicher Natur), die stärker herausgestellt werden (§ 5), weil diese Umstände bei den Rechtsfolgen einer Änderung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der laufenden Wahlperiode beachtet werden müssen;
- Grundzüge des Organstreitverfahrens einschließlich einer Überarbeitung der Fußnoten sowie Hinweise über aktuelle Verwaltungsstreitverfahren (Steglitz-Zehlendorf, Reinickendorf) bei der Raumvergabe an Dritte (NPD) und ergänzende Ausführungen zu den Pflichten der ehrenamtlichen Akteure sowie über das Strafrecht (§ 7);
- die aus dem Status der Fraktion als Arbeitgeber resultierenden Faktoren der Personalmittelabrechnung sowie Fragen zum Verwendungsnachweis und zur Übertragbarkeit (§ 11); dabei erfolgte eine strukturelle Überarbeitung der Darstellung im Hinblick auf den Einkommenscharakter der Aufwandsentschädigung in anderen Rechtsgebieten sowie eine Erweiterung der Ausführungen zur Rückforderungsproblematik (mit Verweisungen in §§ 25, 33);
- eine differenzierte Darlegung der Möglichkeiten und Grenzen der BVV bei der Wahrnehmung des Entscheidungsrechts, ihre Interdependenzen zum Wirkungskreis des BA sowie die durch eine neue VwV zu beachtenden straßenausbaubearbeitungsrechtlichen Besonderheiten (§ 12);
- die zur Umsetzung der geänderten Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern (auch) in Berlin erforderliche Überarbeitung des öffentlichen Dienstrechts; in einem umfangreichen Artikelgesetz (Dienstrechtsänderungsgesetz) wurden notwendige Regelungen systematisch neu geordnet und entsprechend angepasst. Dazu zählen u. a.: SenG, AZG, VGG, AG KJHG, LHO; im BAMG erfolgten gleichfalls redaktionelle Änderungen. Darüber hinaus wurde hier ein geschlechtsneutraler Wortlaut eingeführt, jedoch - trotz bestehender Verweisungen und Bezüge - nicht auf die bezirksverwaltungsgesetzlichen Normen (§§ 34 ff) ausgedehnt.

Um die landesjugendhilferechtlichen Bestimmungen im Vollzug hinsichtlich der Zusammensetzung, der Aufgaben, Arbeitsweisen und Rechte des JHA konstruktiv umsetzen zu können, habe ich meinen Text durch eine ausführliche Vorbemerkung ergänzt (Vor § 33). Dabei handelt es sich nicht um eine Kommentierung der entsprechenden Bundesnormen (etwa § 71 SGB VIII); vielmehr versucht diese Darstellung „vor der Klammer“, die Organisationsprinzipien zum JHA, der ein auch durch Landesrecht normiertes Gremium darstellt, mit den mit unterschiedlichen Rechten ausgestatteten und teilweise unterschiedlichen Interessen folgenden Mitgliedern ins Verhältnis zu setzen und eine Rollenklärung im kommunalen Gesamtsystem vorzunehmen. Meine eigenen Erfahrungen als Mitglied in einem JHA sind dabei (natürlich) eingeflossen. Dabei gilt: Erst wenn ich (strukturelle) Hindernisse erkenne, kann ich sie überwinden...

Im Anhang habe ich neben der Erweiterung und Aktualisierung der Verzeichnisse über verwendete Abkürzungen und Vorschriften sowie der Stichwortauswahl zwei neue Rubriken eingeführt: Interessante Fachliteratur (Periodika) und die parteinahen kommunalpolitischen Bildungseinrichtungen und Organisationen für kommunale Politik (der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien).

Die einzuhaltende Systematik der Kommentierung hat mich erstmals gezwungen, eine Randnummer zu ändern, was ich bisher strikt vermieden habe (vgl. § 11). Vor allem hinsichtlich der Fußnoten stößt das Werk bereits drei Jahre nach der Erstveröffentlichung an seine Grenzen. Ich gehe davon aus, dass zu Beginn der 17. Wahlperiode eine umfassende Überarbeitung erfolgen muss, die die Vergabe von Randnummern und Fußnoten in diversen Vorschriften neu sortiert.

Regelmäßig erreichen mich Fragen zur rechtlichen Beurteilung von Sachverhalten aus dem Alltag von Politik und Verwaltung in den Bezirken. Da sie meinen eigenen Horizont erweitern, ermuntere ich dazu ausdrücklich. Mitunter ist die berührte Materie jedoch in meinem Werk bereits abgehandelt. Es sind - wie Nachfragen ergeben - häufig Zeitprobleme, die die Beschäftigung mit meiner doch recht umfangreichen kommunalrechtlichen Kommentierung verhindern. Auf einen Blick ins Gesetz - und (m)eine Auslegung -, der die Rechtsfindung bekanntlich erleichtert, wird daher eher (ganz) verzichtet. Verfügten meine Texte jedoch durchgängig über die (klassischen) Auslegungstechniken - Entstehungsgeschichte, Wortlaut, Systematik und ratio legis -, wären sie noch umfänglicher und in weit geringerem Maß praxistauglich. Ideen und Anregungen sind jederzeit erwünscht, die aus diesem Dilemma führen könnten...

Zum Schluss noch etwas zum Schmunzeln. Die (fehlerfreie und vor allem) sinnvolle Auslegung der Vorschriften zum Wohle einer möglichst konfliktreduzierten Vollzugspraxis wird hie und da durch (meist von der Verwaltung dem Gesetzgeber „untergejubelte“) Sprachungeheuer erschwert. Im Vergleich zum Bund ist unser Land jedoch reichlich „zahn“. Einem sehr zu empfehlenden Aufsatz (Hanjo Hamann: Juristische Kuriositäten - Ein Spaziergang durch den Paragrafen-Dschungel, NJW 11/2009, S. 727) sind entsprechende Beispiele zu entnehmen. Zeitweilig war § 52 EStG mit 11 993 Worten in 123 Absätzen länger als immerhin 99,96% aller deutschen Gesetze in ihrem vollen Text. Allseits bekannt - und in ihrer Bedeutung keinesfalls zu unterschätzen - ist sicher auch die Vorschrift mit den sechs „b“: BDGBIBBBMinBFAnO (Auflösung im Anhang) oder, dass das BGB über das umfangreichste Blattgrün im Paragrafendschungel verfügt, es endet nämlich (bereits seit dem 18. August 1896) mit Paragraf Zweitausenddreihundertfünfundachtzig (§ 2385). Aber, keine Panik: Im Moment reduziert sich dieses Werk um immerhin 74. Und der **BG-Baum** ist in anderer Hinsicht nicht einmal Spitzenreiter: Während er nicht über „p“ (§ 1587p im immergrünen Regelungsdickicht des Versorgungsausgleichs) hinauskommt, schafft es das Wertpapierhandelsgesetz immerhin bis § 37z! Unter Berücksichtigung des gewichtigen Umstands, dass bereits drei dieser Normen wieder weggefallen sind (§§ 37d, 37f, 37m), spielt sich der aktuelle Klimax (Höhepunkt) zur Zeit im polizeirechtlichen Kontext ab: §§ 20a-20x Bundeskriminalamtgesetz. Schließlich kann eigentlich

„nichts mehr schief gehen“, wenn die dritte Gewalt das eherne Basiswissen der altrömischen Göttin der Gerechtigkeit („Iustitia“), die wichtigen Grundsätze deutschen Rechts wenigstens fehlerlos zur Anwendung bringt (vgl. Fn 71 bis 90 in der genannten Glosse!). Dabei helfen dem Kommunalrechtsfuchs jederzeit diesbezügliche Kollisionsregeln:

„lex specialis derogat legi generali“

„lex posterior derogat legi priori“

„lex superior derogat legi inferiori“

oder auf gut deutsch, dass das speziellere dem allgemeinen, das jüngere dem älteren und das höherrangige dem niederrangigen Recht vorgeht...

... In diesem Zusammenhang existiert übrigens keiner zwischen „inferior“ und „inferno“. Von „Hölle“ ist im Bezirksverwaltungsrecht nicht die Rede. „Wir“ arbeiten schließlich nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung (vgl. Art. 66 Abs. 2 VvB) - sind allerdings (bis hinauf zum Bezirksbürgermeister mit jährlich über 250 TEUR) an jedes x-beliebige Rundschreiben eines x-beliebigen Ministerialbeamten einer Besoldungsgruppe des gehobenen Dienstes gebunden. Damit ist dann auch klargestellt, dass das Persönlichkeitsrecht eines Bezirksverordneten (oder eines „gebeutelten“ Leiters eines Büros der BVV) vor allem und (fast) ausschließlich seinen nachhaltigen Schutz über das EuRHilSRÜbkErgVtrG (Auflösung mit beachtlichen Daten wiederum im Anhang) genießt... und das natürlich unter stiller Antizipation der - durch Rundschreiben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung (im ABI. S. 2087 aktualisierten) - Neufassung des Anhangs 1 zur Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung - Besonderer Teil - (GGO II) vom 10. August 2009. Der da heißt: „Regelungen zur Abfassung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften“ und sich auf das „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ des Bundesministeriums der Justiz bezieht.

Nach Redaktionsschluss ist in gebotener Kürze auf zwei wichtige parlamentarische Initiativen hinzuweisen: Koalition und CDU-Fraktion haben Anträge zur Änderung der VvB und des BezVG mit dem Ziel eingebracht, das Wahlverfahren zum BA zu regeln. Darauf wird im Frühjahr 2010 in einer Aktualisierung einzugehen sein.

Berlin, im Dezember 2009

Peter Ottenberg

Die Novelle zur Vereinheitlichung der bezirklichen Ämterstruktur sollte ursprünglich sogleich nach dem entsprechenden Votum des RdB am 31. Mai 2007 - wie in der Koalitionsvereinbarung verabredet - in das Gesetzgebungsverfahren gebracht werden. Wie zu hören war, hatten Mitzeichnungsvorbehalte einzelner Senatsverwaltungen jedoch zu Verzögerungen geführt (vgl. auch Beantwortung der nicht behandelten Mündlichen Anfrage Nr. 18 aus der 17. Sitzung des Plenums des Abgeordneten Schmidt vom 5. Oktober 2007 - 16/20147 - über **Wohin mit VetLeb?**). Der Gesetzentwurf wurde somit erst am 23. Oktober 2007 im Senat zur Kenntnis genommen und in den RdB überwiesen, der ihn dann nach zweimaliger Ausschussberatung am 17. Januar 2008 grundsätzlich billigte. Nach der Beschlussfassung im Senat wurde die Gesetzesvorlage am 13. März 2008 in das Parlament eingebracht, erfuhr am 9. Juni 2008 im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung eine (nicht unwichtige) Überarbeitung und musste auf Antrag einer Oppositionsfraktion im Ausschuss für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik (zur Situation der Grünflächenämter) durch ein Anhörungsverfahren. Das Achte Änderungsgesetz wurde nach dortiger (federführender) Behandlung am 18. September 2008 in der Sitzung des Hauptausschusses am 24. September 2008 mehrheitlich (gegen CDU bei Enthaltung von Bündnis 90/Die Grünen und FDP) angenommen. Die Beschlussfassung konnte insofern erst in der 36. Plenarsitzung am 16. Oktober 2008, rund ein Jahr nach der Veröffentlichung des Entwurfs, erfolgen.

Materiell-rechtlich befasst sich das 8. BezVGÄndG mit den §§ 36, 37. Darüber hinaus wird - gleichfalls zu Beginn der neuen Wahlperiode, also voraussichtlich im Oktober 2011 - die Zahl der Mitglieder des BA auf fünf reduziert (§ 34). Alle neu gefassten Normen werden wiedergegeben, dabei ist besonders auf die Anlage zu § 37 zu verweisen, die nach § 50 aufgeführt ist. Diese beinhaltet (erstmalig in Berlin) eine einheitliche Ämterstruktur auf gesetzlicher Grundlage, von der die Bezirksverwaltungen nicht abweichen dürfen. Eine Änderungsoption durch Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung - abweichend von der gesetzlichen Norm - ist vorgesehen; den ggf. eintretenden verfassungsrechtlichen „Sprengstoff“ einer Änderung des Gesetzes durch VO, wie noch im Senatsbeschluss vorgesehen, hat das Parlament entschärft. Die Normänderungen sind (noch unkommentiert) jeweils nach der zur Zeit geltenden Fassung aufgeführt.

Der Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der Landeshaltshaltsordnung mit einer Beschränkung des Entscheidungsrechts der BVV zur Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen (§ 12) nahm einen unerwarteten Weg: Nach der Formulierung von Bedenken, die auf eine Intervention der AG „Rat der Vorsteherinnen/Vorsteher“ zurückgehen, hatte der Senat die diesbezügliche Abweisung beschlossen und einen unveränderten Gesetzentwurf in den RdB eingebracht. Dieser stimmte darauf hin (im Konsens) zu. Die Beschlussvorlage wurde jedoch im Hauptausschuss auf Antrag der CDU-Fraktion (!) geändert. An gleicher Stelle erfuhren die Grundlagen der Entscheidungsrechte der BVV in der Bauleitplanung sowie hinsichtlich der Trägerschaft von Einrichtungen notwendige Erweiterungen.

Darüber hinaus sind u. a. folgende Ergänzungen eingefügt:

- die durch Rechtsverordnung erfolgten geringfügigen Änderungen der Bezirksgrenzen (§ 1) finden nunmehr Erwähnung;
- die aktuelle Rechtsprechung zur Sperrklauselproblematik (§ 5) wurde aufgenommen;
- die Ausführungen zur Bildung der Ausschüsse (§ 9) wurden im Hinblick auf eine Entscheidung der Bezirksaufsichtsbehörde überarbeitet;
- nach dem Austausch ausführlicher Schriftsätze zwischen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, der Vorsitzenden der AG „Rat der Vorsteher/innen“ (Frau Dr. Suhr, BVV Charlottenburg-Wilmersdorf) und der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg, konnte die vollständige Nichtberücksichtigung der Grundentschädigung für Bezirksverordnete nach dem SGB II erreicht werden (§ 11);
- die Kommentierung des Unterrichtsrechts der BVV (§ 15) bedurfte einer datenschutzrechtlichen Erweiterung;
- der Kanon des Personalentscheidungsrechts der BVV (§ 16) musste hinsichtlich einer Rechtsgrundlage angepasst werden;
- die Förderung von Kindern im Grundschulalter durch Träger der freien JH auf schulrechtlicher Ebene verursacht eine Beschränkung des Beschlussrechts des JHA, die zu erläutern war; es erfolgte eine Ergänzung zur vorzeitigen Beendigung der beratenden Mitgliedschaft (§ 33);
- in §§ 45, 46 wurde eine verfassungsgerichtliche Entscheidung zum Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“ aufgenommen, die auch Erkenntnisse für die Durchführung von Bürgerbegehren und -entscheide eröffnet.

Ich habe den Text um eine Vorbemerkung zum 1. Abschnitt (Vor § 1) erweitert. Darin werden (nach einer Stichwortschizze der politischen Nachkriegssituation Berlins als Illustration der kommunalrechtlichen Ausgangsbedingungen) die maßgebenden Regelungen der ursprünglichen sowie der im Laufe der Zeit geänderten bezirksverwaltungsrechtlichen Normen mit **Fundstelle** (in **her-vorgehobener** Form), teilweise ergänzt um die jeweiligen Drucksachen (Vorlage des Senats - zur Beschlussfassung - bzw. Antrag sowie Beschlussempfehlung), dargestellt. Der bisherige **Anhang** wurde entsprechend gekürzt. Je „jünger“ die Novellen sind, desto häufiger habe ich sie bereits in der Kommentierung der geltenden Vorschriften in Bezug gesetzt, weil der jeweilige Wortlaut und die dazu vorliegenden Materialien häufig Sinn und Zweck einer aktuellen Regelung erschließen.

Im neuen Jahr stehen folgende Themen im Raum, die Auswirkungen auf den Gesetzgeber haben könnten: Wahlvorschriften zur Bildung des BA, Evaluation nach § 49 sowie Konsequenzen aus dem ggf. erfolgreichen Volksbegehren zur Wahlrechtsreform. Spannende politische Diskussionen sind dabei zu erwarten...

Nicht unerwähnt sei eine neue Veröffentlichung (vgl. Hinweis im Anhang), die ich an anderer Stelle rezensiert habe (PAPER-PRESS - Jugendpolitischer Pressedienst Berlin, Nr. 440, Dezember 2008, S. 13). Wie immer, bitte ich abschließend auch nach dieser Überarbeitung um Reaktionen der Leserschaft, um das Werk kontinuierlich zu verbessern.

Berlin, im Dezember 2008

Peter Ottenberg

Die nun vorliegende vierte Version greift die (eher redaktionelle) Revision einer bezirksverwaltungsgesetzlichen und hoheitszeichenrechtlichen Doppelregelung (§ 2) auf.

Darüber hinaus ist die Geschichte der Herstellung von Einvernehmen zwischen Senat und Bezirken bei der Zusammenfassung der Zuständigkeit von Bezirksaufgaben um eine - hier zu kommentierende - Variante reicher geworden (vgl. § 3). Dazu hat SenFin - „passend“ zum Thema - den zweiten Referentenentwurf eines Artikelgesetzes zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vorgelegt, der u. a. eine Beschränkung des Beschlussrechts der BVV vorsieht. Unter Berücksichtigung des Rechts auf Selbstverwaltung der Bezirke wird die begonnene Debatte politisch bewertet (vgl. § 12).

Die Kommentierung des Petitionsrechts in den Bezirken erfährt eine Überarbeitung und Erweiterung; dabei habe ich den Bogen bis zum entsprechenden Grundrecht im Bund geschlagen. Hinsichtlich der Organisation des Verfahrens der Behandlung von Eingaben und Beschwerden in der BVV wird insbesondere die Problematik der Benennung des Ausschusses und dessen Aufgabenzuweisung aufgezeigt (vgl. § 17).

Neben der leider wiederum erforderlichen Korrektur einer Einzelkommentierung (vgl. § 16) ist noch auf folgende Ergänzungen hinzuweisen:

- in einem Wahlprüfungsverfahren wurde im Ergebnis bestätigt, dass die Eigenbetriebe der Kindertagesförderung, obwohl nicht der Verwaltung des JA zugehörig, so doch organisatorischer Teil der Bezirksverwaltungen an sich sind; hinsichtlich der Mitgliedschaft in der BVV und der dortigen Beschäftigung existiert insoweit Inkompatibilität (vgl. §§ 5, 33). Zuständiges Gericht ist jedoch der VerfGH Bln. (nicht das VG);
- das (auch verfassungsrechtliche) Problem der Überlassung von Räumen an Dritte, insbesondere politische Parteien, hat sich zu einer öffentlichkeitswirksamen Angelegenheit entwickelt und bedarf deshalb einiger Ausführungen (vgl. § 7);

Das Werk erscheint in einer etwas gewandelten Form: Jede Seite ist mit dem Verfasser und dem Titel gekennzeichnet, der Bearbeitungsstand wird ebenfalls in dieser Fußzeile wiedergegeben. Dies hat einen überwiegend neuen Seitenumbruch zur Folge. Neben der Aufnahme von (neu) zitierten Abkürzungen und Normen habe ich den Anhang insbesondere um den Volltext der ursprünglichen Fassung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 30. Januar 1958 sowie die Fundstellen der bezirksverwaltungsgesetzlichen Novellierungen (unter Hinweis auf das gleichfalls im Internetauftritt des Bezirks veröffentlichte Gesetzeswerk als Volltexte) ergänzt. Beim Vergleich der Regelungen wird deutlich, dass das Bezirksverwaltungsrecht nicht nur durch erhebliche Einschnitte, sondern durchaus auch durch eine gewisse Kontinuität der Handlungsprämissen der beiden Bezirksorgane geprägt ist. Dieser Grundsatz sollte bei der zukünftigen gesetzlichen Gestaltung erhalten bleiben.

Den vorliegenden Senatsentwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes werde ich nach einer Verfestigung des Gesetzgebungsverfahrens aufgreifen; der entsprechende Volltext ist jedoch bereits veröffentlicht.

Berlin, im Dezember 2007

Peter Ottenberg

Die geplante Überarbeitung der Kommentierung der Vorschriften zur (einheitlichen) Bezirksämterstruktur wurde verschoben, weil seit Ende Februar 2008 lediglich ein Gesetzentwurf vorliegt und die Beratung in den Ausschüssen nicht abgeschlossen ist. Im Zusammenhang mit der Bildung des BA nach dem 1. Januar 2010 habe ich meine Ausführungen zwar perspektivisch erweitert (§ 35), es liegt jedoch nahe, dass einfachgesetzliche Änderungen in der Folge von Art. 99 VvB auch zur erneuten Überarbeitung der Auslegung führen.

Mit dem Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der Landeshaltshaltsordnung vom 9. Juni 2008 (RdB-Vorlage Nr. 329/08) ist eine weitere Änderung der bezirksverwaltungsgesetzlichen Vorschriften beabsichtigt. Obwohl bereits die Referentenentwürfe vom 12. Juli 2003 und vom 16. August 2007 von den Bezirken sehr kritisch begleitet wurden, bleibt der Senat dabei, den Bezirken (und den Eigenbetrieben) die Möglichkeit von Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen zu nehmen und das diesbezügliche Beschlussrecht der BVV aufzuheben. Eine Kommentierung ist einer späteren Überarbeitung (vgl. Vorwort vom Dezember 2007) vorbehalten.

Bei der Überprüfung der Kommentierung über die Bildung der Ausschüsse trat deutlich zu Tage, dass sich der Charakter meiner Texte im Laufe der Zeit verändert hat: § 9 war mein „erster Versuch“, er entstand rund zwei Jahre vor der Erstveröffentlichung (also im Jahr 2004) und hatte ursprünglich keineswegs zum Ziel, in eine Kommentierung des Bezirksverwaltungsrechts einzugehen. Dieser Gedanke entwickelte sich vielmehr erst während der Arbeit mit den vielfältigen Vorschriften. Mithin war die Tiefe der rechtlichen Erörterungen mit anderen Teilen des Werks nicht zu vergleichen und bedurfte dringend einer Änderung und Aktualisierung.

Darüber hinaus sind u. a. folgende Ergänzungen eingefügt:

- die GDZustVO vom 11. Dezember 2007 ist ohne förmliches Einvernehmen mit den Bezirken erlassen worden und beinhaltet insoweit die bereits beschriebenen verfassungsrechtlichen Probleme, was vom Senat jedoch bestritten wird (§ 3). In diesem Zusammenhang sind die Organisationsrechte der Bezirksämter (§§ 37, 38) und die Stellung des RdB (§ 39) tangiert;
- der Zusammenhang zwischen Partei und Fraktion erfuhr aus Anlass der Auflösung einer Partei ohne Rechtsnachfolge eine Erweiterung (§ 5);
- Ausführungen zum Strafrecht, das Mitglieder der BVV berührt (§ 7);
- eine kritischen Anregung der Datenschutzbehörde zur Veröffentlichung personenbezogener Daten war zu würdigen (§ 8);
- in § 12 mussten (fehlerhafte) Fußnoten korrigiert werden;
- die Berliner Initiative zur Erweiterung des Wirkungsbereiches der Widerspruchsbeiräte in Sozialhilfeangelegenheiten auf das SGB II wurde vom Bundesrat nicht aufgegriffen; die Zukunft der bezirklichen Beiräte der Arbeitsgemeinschaften im jeweiligen Job-Center ist durch die Verfassungswidrigkeit der Behörde an sich in Frage gestellt (§ 16);
- zur Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens (§ 45) sind Entscheidungen des VG und OVG im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergangen, darüber hinaus wurden Ausführungen zur Rechtswirkung in Angelegenheiten der Bauleitplanung aufgenommen;
- ein Antrag auf Änderung des § 46 scheiterte im Abgeordnetenhaus; im Übrigen wurden an dieser Stelle Ausführungen zur konkurrierenden und zur Stichfrage eingefügt.

Dem umfangreichen Anhang habe ich ein Stichwortverzeichnis zur Seite gestellt; ich hoffe, dass dadurch die Praktikabilität in der Anwendung steigt. Dass diese stattfindet, zeigen mir die zunehmenden Hinweise und Nachfragen aus dem gesamten Feld der kommunalen Politik und der Verwaltung. Ich ermuntere dazu ausdrücklich. Derartige Kontakte werfen vielfach dankbare Fragen auf (auch wenn sie mich mitunter „auf dem falschen Fuß erwischen“), die Anlass für weitere Ergänzungen und Vertiefungen darstellen. Dieser regelmäßige Ausbau des Werks bestätigt meine Entscheidung, auf eine Publikation in Form eines Buchs verzichtet zu haben.

Berlin, im Juni 2008

Peter Ottenberg

Nun liegt die zweite Überarbeitung vor; der Vollzug des Gesetzes produziert laufend neue Fragestellungen und auf Grund der überbezirklichen Bedeutung auch Anregungen zur Kommentierung. Ich gehe davon aus, dass sich die Abstände der erforderlichen Aktualisierungen im Laufe der Wahlperiode verlängern werden und sich der Text Schritt für Schritt zum Standardwerk entwickelt. Dieser Weg ist jedoch noch weit... In diesem Zusammenhang sei auf die 2. Auflage des beachtenswerten Werks von Musil/Kirchner verwiesen, das wieder im Springer-Verlag erschienen ist (siehe Anhang). Auf Anregungen und Kritik aus der Praxis bin ich weiterhin angewiesen.

Auf folgende Ergänzungen ist - neben redaktionellen Korrekturen und Änderungen - besonders hinzuweisen:

- das verfassungsrechtliche Problem der Beteiligung der Bezirke an der „Regionalisierung“ der Zuständigkeit von Bezirksaufgaben (§ 3 Rdnr. 5 ff.), in diesem Zusammenhang konnten die Ausführungen zum RdB (§ 39 Rdnr. 7, 7a) einer Überprüfung nicht standhalten und wurden entsprechend angepasst;
- das Beschlussrecht der BVV über Angelegenheiten, die ihr durch besondere Rechtsvorschrift zugewiesen sind, wurde auf die Kostenbeteiligung im Straßenausbau erstreckt (§ 12 Rdnr. 18);
- das Verfahren und die Rechtsgrundlagen zu Beschlüssen über Vorschlagslisten von ehrenamtlichen Richterinnen/Richtern und Schöffinnen/Schöffen (§ 16 Rdnr. 2);
- die Anforderungen an die Unterschriftensammlung für ein erfolgreiches Bürgerbegehren (§ 45 Rdnr. 15a ff.) im Hinblick auf ein rechtskräftiges Urteil des VG.

Die Änderungen zum jeweils letzten Bearbeitungsstand sind farblich markiert; in Texten, die bereits zum 31. März 2007 und nunmehr erneut überarbeitet wurden, beziehen sich die Hervorhebungen ausschließlich auf den Stand vom 30. Juni 2007.

Entsprechende Anfragen haben mich veranlasst, das Recht der Entschädigung von BV und BD grundsätzlich zu überarbeiten. Dies habe ich aus systematischen Gründen mit Ausführungen über den öffentlich-rechtlichen Leistungsanspruch an die Fraktionen verbunden und unter § 11 eine vollständige Kommentierung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen vorgelegt. Der Text zu § 5 wurde entsprechend angepasst. Auch das Titelblatt wurde insoweit ergänzt.

Abschließend muss noch auf die beabsichtigte Gesetzesnovelle zur „einheitlichen Ämterstruktur in den Bezirksverwaltungen“ (vgl. § 37) hingewiesen werden; da bis zum Redaktionsschluss lediglich ein (für die Koalition offenbar richtungsweisendes) Votum des RdB vorliegt, bleibt eine Kommentierung einer späteren Version überlassen.

Berlin, im Juni 2007

Peter Ottenberg

Wie ich anlässlich meiner Entscheidung über die Art der Publizierung vermutete, sind bereits nach einem halben Jahr mancherlei Sachverhalte eingetreten, die teils redaktionell, teils materiell, eine Überarbeitung erforderlich machen. Zum besseren Verständnis sind sie markiert, der Bearbeitungsstand ist aktualisiert, auch soweit es den Seitenumbruch betrifft, der wegen der Darstellung des Werks in Form von einzelnen Dateien jedoch nicht so stark ins Gewicht fällt:

- die „unendliche“ Geschichte der Namensgebung und der Verleihung des Bezirkswappens für Pankow geht (hoffentlich) in die letzte Runde... (§ 2 Rdnr. 5 Fn. 4);
- die Abrechnungsmodalitäten der Fraktionszuschüsse am Ende einer Wahlperiode bedürfen einer Ergänzung (§ 5 Rdnr. 12a);
- die Aufgaben des BV-Vorstehers im Rahmen der Verpflichtung von BV und BD und insbesondere die Rechtsfolgen mussten verdeutlicht werden (§ 7 Rdnr. 7, 7a);
- das Rederecht von Nichtmitgliedern der BVV wird im Hinblick auf die neue Wahlperiode bei der Überarbeitung der GO-BVV zu berücksichtigen sein und wird in die Kommentierung aufgenommen (§ 8 Rdnr. 3a); die Erläuterungen zur Beteiligung von sachkundige Personen und Betroffenen in den Ausschüssen ist entsprechend anzupassen (§ 9 Rdnr. 24a, 25 Fn. 7, 8);
- die kommunalpolitischen Erfahrungen mit den fünf bezirklichen Eigenbetrieben, das Beschlussrecht der BVV über die Betriebssatzung sowie die jugendhilferechtliche Stellung zum JHA sind zu erörtern (§ 12 Rdnr. 12 ff., § 33 Rdnr. 8a ff.);
- die Wahl des/der Bezirksbehindertenbeauftragten sowie der Mitglieder des entsprechenden Beirates ergänzen den Kanon der Beschlussrechte der BVV (§ 16 Rdnr. 2);
- die Bildung des BA nach den Ergebnissen der Wahlen am 17. September 2006 hat einigen „Stoff“ geliefert (§ 35 Rdnr. 4, 10a).

Einen „böser Schnitzer“ musste ich bei der Kommentierung der Organisationsvorschrift über die Wirtschaftsförderung korrigieren (§ 37 Rdnr. 19); der bisherige Text bezog sich (fehlerhaft) teilweise auf den Gesetzentwurf. Nun habe ich die Auslegung darüber hinaus um eine dezidierte Aufgabenbeschreibung ergänzt.

Die im Zusammenhang mit der „Föderalismusreform“ diskutierte Abschaffung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Kinder- und Jugendhilferecht bleibt zwar erhalten. Die Länder haben jedoch ab sofort das Recht, abweichend vom Bundesrecht die Einrichtungen von Behörden und ab 2009 die Gestaltung des Verfahrens zu regeln. Sofern im Land Berlin von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden würde, wäre eine strukturelle Überarbeitung der Kommentierung des Organisationsrechts (§ 33 BezVG) erforderlich. Ich habe mich entgegen ursprünglicher Überlegungen entschlossen, keine diesbezügliche Vorbemerkung zu verfassen, werde jedoch entsprechende Gesetzesinitiativen im Auge behalten. Der Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 6. Dezember 2006 (Drucksache 16/0100) sind allerdings keine derartigen Hinweise zu entnehmen. Speziell Interessierte verweise ich auf die sehr gute (und zudem kostenfreie) Publikation der AGJ (vgl. Literaturhinweise im Anhang), die eine Zusammenfassung der Länderkompetenzen im Jugendhilferecht beinhaltet.

Berlin, im März 2007

Peter Ottenberg

Mit dieser umfangreichen Ausarbeitung ergänzen wir die vielfältige virtuelle Darstellung vom „Leben und Treiben“ in unserem Bezirk und stellen die kommunalpolitischen Zusammenhänge auf rechtlicher Grundlage dar. Dabei ermöglicht die Form der Veröffentlichung eine ständige Aktualität. Nicht nur dies unterscheidet den Text von bisherigen Kommentierungen. Ich danke dem Leiter des Büros der Bezirksverordnetenversammlung, Herrn Peter Ottenberg, als Autor der Publikation und ermuntere die Fachöffentlichkeit, ihre Meinung zu dem Werk zu äußern.

Bezirksbürgermeisterin Monika Thiemen

Mit Interesse habe ich den von der Idee bis zur Realisierung rund zwei Jahre dauernden Prozess der Erstellung des vorliegenden Werks begleitet. Neue Fragestellungen der Kommunalpolitik und die Erarbeitung direktdemokratischer Elemente des Landesgesetzgebers, die mit einer Erweiterung der Rechte und Pflichten der politischen Organe des Bezirks und der Einwohnerinnen und Einwohner verbunden sind, bilden die Basis der hier vorliegenden Kommentierung. Der Verfasser Peter Ottenberg, seit Jahren bewährter Leiter des Büros der Bezirksverordnetenversammlung, hat zu unser aller Nutzen die „graue Theorie“ der Gesetzesmaterie dem praktischen Leben und Arbeiten zugänglich gemacht. Dies ist ihm gelungen. Seine eigenen Erfahrungen als langjähriger Bezirksverordneter kamen ihm dabei zugute, ohne die erforderliche Überparteilichkeit zu beeinträchtigen.

Bezirksverordnetenvorsteherin Dr. Marianne Suhr

Bei der Formulierung der vorliegenden Veröffentlichung habe ich das Ziel verfolgt, eine verständliche und plausible Auslegung der bezirksverwaltungsrechtlichen Normen für die praktische Anwendung - auch durch ehrenamtlich tätige Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker - zu verfassen. Gleichzeitig bestehen für die Tätigkeit der beiden bezirklichen Organe auf der Seite der Fachöffentlichkeit hochqualifizierte Erfordernisse bei der Subsummierung kommunalpolitischer Sachverhalte unter die organisationsrechtlichen Vorschriften. Ob dieser Spagat nachhaltig gelungen ist, entscheidet nicht zuletzt die interessierte Leserschaft. Für diesbezügliche Anregungen und konstruktive Kritik bin ich dankbar, sie sind ausdrücklich erwünscht.

In Abweichung von manch anderen Werken ist der Wortlaut der mitunter komplexen Einzelvorschrift nicht vorangestellt; sofern der Paragraph mehrere Absätze beinhaltet, habe ich ihn vielmehr unterteilt und jeweils kommentiert. Dies soll dem besseren Verständnis dienen; gleichen Sinn hat, die umfangreichen Fußnoten, die insbesondere den Charakter einer Ergänzung tragen, an das Ende der jeweiligen Norm zu setzen, um den Fluss des Textes nicht zu unterbrechen.

Alle Regelungen ohne Normbezeichnung beziehen sich auf das Bezirksverwaltungsgesetz; andere Normen sind regelmäßig als Abkürzung aufgeführt. Im Anhang befindet sich ein entsprechendes Verzeichnis. Frühere Rechtszustände des Bezirksverwaltungsgesetzes verfügen immer über eine Fundstelle. In diesem Zusammenhang verweise ich auf das umfangreiche elektronische Archiv der BVV, in dem u. a. alle Volltexte seit der Urfassung vom 30. Januar 1958 nachgelesen werden können. Auf die Bezeichnung der Fundstellen anderer Rechtsvorschriften, auf die Bezug genommen wird, habe ich verzichtet, um Aktualisierungen, die sich lediglich auf diesen Umstand beziehen, ohne Einfluss auf die jeweils herangezogene Regelung zu haben, zu vermeiden.

In der Hoffnung, dass die Kommentierung genutzt wird, gebe ich folgenden

Zitiervorschlag: Ottenberg, BezVG § 9 Rdnr. 5 Fn. 2.

Der Text bleibt auf der Ebene des Bezirksverwaltungsgesetzes; angrenzende Rechtsvorschriften

werden in der Regel nicht kommentiert. Dies gilt insbesondere auch für die einschlägigen Normen der Verfassung von Berlin, auf deren Auslegung ist jedoch ergänzend zu verweisen. Eine Ausnahme bilden die landesjugendhilferechtlichen Organisationsvorschriften über den kommunalen Ausschuss für die Jugendhilfe, weil sie auf bundesrechtlichem Normengeflecht basieren und besondere Beachtung in der kommunalen Praxis verdienen.

Bestimmte (regelmäßig) wiederkehrende Begriffe werden im Text als Abkürzung verwendet; ich verweise auf das entsprechende Verzeichnis (Anhang).

Die einzelnen Vorschriften verfügen jeweils über das Datum des Bearbeitungsstandes. Zukünftige Neufassungen werden entsprechend gekennzeichnet.

Nicht zuletzt wegen der Notwendigkeit einer bleibenden Aktualität habe ich mich für diese Form der Veröffentlichung entschlossen. In der 16. Wahlperiode stehen voraussichtlich zwei wesentliche Entscheidungen des Gesetzgebers über grundlegende Bestimmungen der Bezirksverfassung an: Die „Koalitionsfreiheit“ bei der Wahl des gesamten Bezirksamtes sowie die Evaluierung der neuen Abschnitte 6 und 7 („Direkte Demokratie“) zum 1. Januar 2010.

Mein besonderer Dank für entsprechende Unterstützung geht an die ersten Repräsentantinnen unseres Gemeinwesens: Frau Bezirksbürgermeisterin Monika Thiemen und Frau Bezirksverordnetenvorsteherin Dr. Marianne Suhr. Den Mitgliedern der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf bin ich gleichermaßen dankbar, haben sie mir doch durch Fragen oder Verhalten mancherlei Anlass gegeben, den tieferen Sinn einer spezifischen Regelung zu durchdringen.

Berlin, im September 2006

Peter Ottenberg