Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 835

Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg

Von

Anna Deutelmoser

Duncker & Humblot · Berlin

ANNA DEUTELMOSER

Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 835

Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg

Von

Anna Deutelmoser

Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Deutelmoser, Anna:
Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg / Anna Deutelmoser. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 835)
Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 1999
ISBN 3-428-10062-X

Alle Rechte vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10062-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Vorwort

Das Verhältnis der Bezirke zur Hauptverwaltung in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg ist seit jeher umstritten. Diese Arbeit zeigt die Grundproblematik auf, untersucht die bisherige Rechtslage sowie die jüngsten Bezirksverwaltungsreformen und versucht für die Zukunft zu klären, ob bezirkliche Selbstverwaltung mit dem Prinzip der stadtstaatlichen Einheitsgemeinde vereinbar ist. Schließlich wird den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben für die innerstaatliche Gliederung Berlins und Hamburgs nachgegangen.

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1998/99 als Dissertation angenommen. Die Arbeit ist auf dem Stand Januar 2000.

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Ulrich Battis, danke ich für zahlreiche Anregungen und lebhafte Diskussionen während der Arbeit an meiner Dissertation und davor, während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl. Herrn Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ganz herzlich möchte ich mich schließlich bei meinen Freunden und Eltern für ihre Hilfe und Unterstützung bedanken, namentlich bei Dr. Katharina Kollmann, Dagmar Rudolph, Dr. Kilian Bälz und ganz besonders bei Bernhard Maluch. Die Arbeit ist meinen Eltern gewidmet.

London, Januar 2000 *Anna Deutelmoser*

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 15

I. Das Thema und sein wissenschaftliches Umfeld 15

II. Der Gegenstand der Untersuchung 20

III. Fragestellung und Darlegung des Untersuchungsplans 20

Erster Teil

Die Untersuchungsobjekte Berlin und Hamburg 23

A. Der Begriff Stadtstaat 23

I. Die Entwicklung bis 1945: Die Stadtstaaten im weiteren Sinn 23

II. Die Entwicklung nach 1945: Die Stadtstaaten im engeren Sinn 27

III. Die Entstehung des Dogmas der stadtstaatlichen Einheitsverwaltung 28

B. Realisierbarkeit der kommunalen Selbstverwaltung in Stadtstaaten und sonstigen Großkommunen 29

I. Vergleichbarkeit der Problemlage 29

II. Kommunale Selbstverwaltung in Großstädten 31

1. Das „Problem" 31

2. Die „Lösung"?: Die Errichtung von städtischen Untergliederungen 33

III. Stadtstaatliche Sonderprobleme 35

C. Dezentralisation, Dekonzentration und Selbstverwaltung 38

I. Begriffliches 38

II. Funktionen der verschiedenen Organisationsprinzipien 42

III. Dezentralisation im Sinne des Neuen Steuerungsmodells 44

IV. Kommunalisierung der Verwaltungsaufgaben als Form der Dezentralisation in den zweistufigen Landesverwaltungen der Flächenstaaten 47

D. Berlin 48

I. Einführung 48

II. Tatsächliche Hintergründe 55

III. Geschichtliche Entwicklung bis 1945 58

1. Von der Stein'schen Städteordnung bis zum Erlaß des Zweckverbandgesetzes 58

2. Das Groß-Berlin-Gesetz von 1920 61

3. Die Novelle von 1931 64

4. Die Zeit des Nationalsozialismus 65

IV. Geschichtliche Entwicklung nach 1945 65

1. Die Entstehung des Stadtstaates im weiteren und engeren Sinne 65

2. Die Reform von 1958 68

3. Die Reform von 1971 70

4. Allgemeine geschichtliche Entwicklung 71

a) Wiedervereinigung, Hauptstadtbeschluß und gescheiterte Fusion mit Brandenburg 71

b) „Berlin, Unternehmen Verwaltung" 73

V. Reformansätze seit 1982 77

1. Der Bericht der Enquete-Kommission 77

2. Vorschläge der Enquete-Kommission zur Stärkung der bezirklichen Selbstverwaltung 78

3. Konzepte der Oppositionsparteien 81

4. Vorschläge des Rats der Bürgermeister 82

5. Bewertung der Reformansätze 83

VI. Bezirkliche Selbstverwaltungsrechte vor und nach 1994 84

1. Senatsvorlage für Inneres 1992 87

2. Normenkontrollverfahren (Art. 84 II Nr. 3 BerlVerf, §§ 14 Nr. 9, 57 VerfGHG) 89

3. Der Subsidiaritätsgrundsatz (Art. 67 I, II BerlVerf) 90
a) Aufgabenverlagerung in die Bezirke 91
b) Verhältnis des Subsidiaritätsgrundsatzes zu Art. 67 III BerlVerf 93
4. Rechtssetzungsautonomie im Bauplanungsrecht 96
5. Aufsichtsrechte gegenüber den Bezirken 99
a) Bezirksaufsicht 100
b) Eingriffsrecht 100
6. Globalsummenzuweisung 103
7. Organisationshoheit 105
8. Zusammenfassung 105

VII. Institutionelle Garantie und subjektiv-öffentliches Recht auf bezirkliche Selbstverwaltung 106
1. Berliner Verfassungsgerichtshof 107
a) Die Urteile zur Wahl der Bezirksamtsmitglieder und zur 5%-Klausel 108
b) Landesschulamtsurteil 111
c) Sondervotum zum Urteil zur Wahl der Bezirksamtsmitglieder 112
2. Neuere Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin 112
3. Literatur 114
4. Eigener Lösungsweg 118
a) Subjektiv-öffentliche Rechte von nichtrechtsfähigen Verwaltungseinheiten 118
b) Berliner Bezirke als Organe der Gebietskörperschaft Berlin? 120
c) Einrichtungsgarantie 124
d) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie 125
e) Subjektive Rechtsstellungsgarantie 127
f) Zusammenfassung 127

VIII. Rechtsschutz der Bezirke 127
1. Eingriffe des Gesetzgebers 128
2. Verfassungsrechtliche Verfahren 128
a) Einführung 128
b) Verfassungsbeschwerde (Art. 84 II Nr. 5 BerlVerf, §§ 14, 49 ff. BerlVerfGHG) 129
c) Organstreitverfahren (Art. 84 II Nr. 1 BerlVerf, §§ 14, 36 BerlVerfGHG) ... 131

3. Verwaltungsrechtliche Verfahren 133
a) Innerbezirkliche Organstreitverfahren 134
b) Verfahren gegen Eingriffe der Hauptverwaltung 135
4. De lege ferenda 136

E. Hamburg 137
I. Einführung 137
II. Geschichtliche Entwicklung bis 1937 141
III. Geschichtliche Entwicklung nach 1937 142
1. Die Beibehaltung der Einheitsgemeinde nach dem Krieg 144
2. Die Novelle des Bezirksverwaltungsgesetzes von 1978 145
IV. Reformansätze seit 1982 146
1. Vorschläge der Haas-Kommission zur Stärkung der Eigenständigkeit der Bezirksebene 147
2. Konzepte der Parteien 149
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 152
4. „Verwaltungsmodernisierung" 154
V. Bezirksverfassung vor und nach 1997 155
1. Einführung 155
2. Die Novellen des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 11. Juni 1997 und vom 29. Oktober 1997 156
a) Die Aufgabenverteilung zwischen Fachbehörde, Senat und Bezirksverwaltung 156
b) Befugnisse und rechtliche Einordnung der Bezirksvertretungen 158
c) Bezirksaufsicht / Globalsteuerung 162
d) Rahmenmittelzuweisungen 163
e) Zusammenfassung 164
VI. Bezirkliche Selbstverwaltung in Hamburg 164
1. De lege lata 164
2. De lege ferenda 166

VII. Rechtsschutz der Bezirke 169

1. Einführung 169

2. Innerbezirkliche Organstreitverfahren 170

a) Rechtsprechung der Hamburger Verwaltungsgerichte 170

b) Literatur 171

c) Stellungnahme 171

3. Verwaltungsgerichtliche Verfahren gegen Eingriffe des Senats und der Fachbehörden 171

4. De lege ferenda 173

F. Konzepte zur verwaltungsorganisatorischen Aufgliederung in anderen europäischen Großstädten 173

I. London und Brüssel 174

II. Wien 176

1. Wien als Stadtstaat im weiteren und engeren Sinn 176

2. Verwaltungsaufbau allgemein 177

3. Bezirksebene 178

III. Moskau 179

1. Moskau als Stadtstaat im weiteren und engeren Sinn 179

2. Verwaltungsaufbau / Garantie der bezirklichen Selbstverwaltung 179

Zweiter Teil

Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben 182

A. Stadtstaatliche Einheitsverwaltung und das Prinzip der Einheit der Verwaltung 182

I. Das Dogma der Einheit der Verwaltung 183

II. Die Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 186

B. Demokratieprinzip und bezirkliche Selbstverwaltung 188

I. Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung 188

1. Die Entwicklung des Meinungsstandes 188

2. Die Begründungen im einzelnen ... 192
a) Historisches Verständnis ... 192
b) Verfassungsrechtliche Aussagen ... 193
c) Demokratietheoretische Begründung ... 194

II. Politologische Ansätze ... 194

1. Die responsive Demokratie ... 196

2. Die civil society ... 197

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der unmittelbaren Legitimierung der Bezirksvertretung durch das Bezirksvolk ... 198

1. Das etatistische Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts ... 199

2. Böckenförde als Vertreter des etatistischen Demokratiekonzepts der Literatur 200

3. Die Vertreter eines pluralistischen Demokratieverständnisses ... 202

4. Die Argumente im einzelnen ... 205

5. Stellungnahme ... 208

C. Homogenitätsgebot der gegliederten Demokratie auch für Stadtstaaten? ... 209

I. Pflicht zur Bildung von rechtsfähigen Gebietskörperschaften? ... 209

II. Pflicht zur Bildung von teilrechtsfähigen bezirklichen Selbstverwaltungskörperschaften? ... 211

1. Die gegliederte Demokratie (Art. 28 I 2, II GG) ... 213

2. Funktionen der gegliederten Demokratie ... 214

3. Demokratietheoretische Begründung des Bundesverfassungsgerichts ... 217

III. Stellungnahme ... 218

D. Das kommunalrechtliche Subsidiaritätsprinzip ... 218

I. Einführung ... 218

II. Traditionelles versus funktionelles Selbstverwaltungsverständnis ... 219

III. Kritik am funktionellen Selbstverwaltungsverständnis ... 221

IV. Die Rastede-Entscheidungen ... 222

1. Das Bundesverwaltungsgericht ... 223

2. Das Bundesverfassungsgericht ... 223

V. Oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und Literatur 225

VI. Stellungnahme 226

E. Das allgemeine Subsidiaritätsprinzip 227

I. Einführung 227

II. Historische Wurzeln 230

III. Verankerung des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz? 230

1. Einführung 230

2. Wissenschaftliche Diskussion in den 60er Jahren 232

3. Kritik 233

4. Heutiger Meinungsstand 236

F. Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 II EG-Vertrag und Art. 23 I 1 GG 237

G. Pflicht zur Bildung von kommunalen Vertretungskörperschaften nach Art. 19 I EG-Vertrag in Stadtstaaten? 241

Zusammenfassung in Thesen 246

Literaturverzeichnis 252

Sachverzeichnis 272

Einleitung

I. Das Thema und sein wissenschaftliches Umfeld

Berlin, Hamburg und Bremen werden im allgemeinen Sprachgebrauch als Stadtstaaten bezeichnet. Im Gegensatz zu Bremen besitzen Berlin und Hamburg nicht nur einen Doppelstatus als Land und Stadt, sondern sind zusätzlich einheitliche Gebietskörperschaften, in denen staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt werden. Gleichzeitig sind Berlin und Hamburg in Bezirke aufgeteilt, in denen vom Bezirksvolk direkt gewählte Bezirksvertretungen bestehen. Aufgrund der fehlenden Rechtsfähigkeit der Bezirke wird für beide Stadtstaaten häufig der Begriff Einheitsgemeinde verwandt.

In dieser Arbeit wird die Rechtsstellung der Bezirke innerhalb der Einheitsgemeinden Berlin und Hamburg untersucht. Auf eine Darstellung der innerstaatlichen Gliederung Bremens wird dagegen verzichtet. Bremen ist keine ungeteilte Gebietskörperschaft wie Hamburg und Berlin, sondern besteht aus insgesamt drei Gebietskörperschaften: dem Land sowie den beiden Städten Bremen und Bremerhaven. Beide sind, obwohl dazu die rechtliche Möglichkeit bestünde, nicht in Bezirke mit örtlich gewählten Bezirksvertretungen aufgeteilt.[1]

In der politischen Ideengeschichte gilt von *Plato* über *Montesquieu* bis *Rousseau* der Stadtstaat als die ideale demokratische Staatsform.[2] *Plato* sah in der griechischen Polis die Verkörperung des demokratischen Urmodells, eine nach unserem heutigen Demokratieverständnis verklärende Beurteilung der griechischen Stadtstaaten.[3] *Rousseau* hat seine Vorstellung von der Demokratie als Identität von Herrschenden und Beherrschten am Modell des überschaubaren Stadtstaates Genf entwickelt.[4] Seitens der Rechtswissenschaft bezeichnet man die Freien Reichs-

---

[1] Gemäß Art. 145 II der Verfassung der Hansestadt Bremen können die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten bestimmter Stadtteile, insbesondere der stadtbremischen Außenbezirke, durch Gemeindegesetz örtlich gewählte Bezirksvertretungen errichten. Die Stadt Bremen hat sich im Jahre 1989 für die Bildung sogenannter Ortsämter mit Beiräten entschieden (Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter vom 20. Juni 1989, Brem.GBl. S. 241 ff.).

[2] Siehe hierzu *Häußermann,* Der Stadtstaat in der Bundesrepublik als Entwicklungsabgrenzung, 1994, S. 36, 48.

[3] Die Polis verstand sich zwar als Gemeinschaft der Einwohner, für die grundsätzlich die gleichen Rechte galten. Nicht zu den Einwohnern zählten aber bspw. Sklaven und Frauen und damit der überwiegende Teil der Bewohner.

[4] *Battis/Gusy,* Einführung in das Staatsrecht, 1991, Rn. 46.

städte sowie die drei Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg, die Wurzeln der bundesrepublikanischen Stadtstaaten, als Gegenpositionen gegen die Herausbildung des Absolutismus auf deutschem Boden.[5] Manche sehen heute in den Stadtstaaten ein mögliches Modell für eine zukünftige demokratische und territoriale Entwicklung der Europäischen Union.[6] So beruht die Konzeption des Europas der Regionen auf der Vorstellung von kleineren Regionen mit umfassenden Entscheidungsbefugnissen; ein Konzept, in das sich die Stadtstaaten sinnvoll einfügen lassen.[7]

Trotz dieses demokratietheoretischen Potentials wird seit Bestehen der Bundesrepublik in regelmäßigen Abständen gefordert, das Bundesgebiet unter Einverleibung der Stadtstaaten in die sie umgrenzenden Flächenländer neuzugliedern. Diese Neugliederungsvorschläge werden meist mit verwaltungstechnischen und finanziellen Effektivitätsargumenten begründet. Insbesondere die territoriale Größe sowie die Probleme der Einbindung des Umlands werden als Argumente für die fehlende Effizienz der Stadtstaaten genannt.[8]

Unklarheit herrscht nicht nur über den Bestand, sondern auch über die Binnengliederung der Stadtstaaten. Bei der Frage nach der Ausgestaltung der Bezirksverfassung eines Stadtstaates steht man zunächst vor dem gleichen Grundproblem wie in jedem anderen Ballungsgebiet auch: dem Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit der Zentralisation zur Herstellung einer zumindest in Teilbereichen einheitlichen und überschaubaren Verwaltung einerseits und der aus verwaltungsorganisatorischen sowie demokratietheoretischen Gründen häufig geforderten Dezentralisation durch Schaffung einer eigenverantwortlichen bezirklichen Selbstverwaltungsebene andererseits. Werden Stadtstaaten oder sonstige Großkommunen in unselbständige, rein territoriale Verwaltungseinheiten aufgegliedert, dann wird eine Bürgerpartizipation durch Bildung von Bezirksvertretungen zugunsten einer einheitlichen Verwaltung ausgeschaltet. Bei einer Aufteilung in

---

[5] Aus der Weimarer Zeit siehe *Meyer-Anschütz,* Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1919, S. 466. Aus heutiger Sicht vgl. *Gönnenwein,* Gemeinderecht, 1963, S. 236; *Schefold,* Der Stadtstaat als demokratische Zukunftsperspektive, 1994, S. 17, 23.

[6] *Krämer-Badoni,* Chancen und Grenzen territorialer Autonomie, 1994, S. 11, 12; *ders./ Petrowsky,* Anmerkungen zum Stadtstaat als Demokratielabor, 1995, S. 18, 19.

[7] Zu den unterschiedlichen Vorstellungen, die mit dem Begriff des Europas der Regionen verbunden werden, siehe nur *Battis,* Europa und die Landesverwaltung, 1993, S. 395, 397 ff. sowie *Knemeyer,* DVBl. 1990, 449 ff. Zum gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 II EG-Vertrag) als „Grundsatz der größtmöglichen Berücksichtigung der Regionen" siehe *Calliess,* AöR, 121 (1996), 509 ff. Bis heute ist nicht geklärt, in welchem Verhältnis das Modell des Europas der Regionen zu den zentralisierten Kompetenzen der Europäischen Union steht.

[8] Zur Zeit bestehen seitens der politisch Verantwortlichen keine konkreten Konzepte zur Neugliederung unter Auflösung der Stadtstaaten. Die beiden 1955 sowie 1973 vom Bundesminister des Inneren herausgegebenen Gutachten der Luther-Kommission und der Ernst-Kommission zur Neugliederung des Bundesgebiets sind wirkungslos geblieben. Siehe hierzu *Schefold,* Der Stadtstaat als demokratische Zukunftsperspektive, 1994, S. 17.

rechtsfähige Verwaltungseinheiten mit eigener Finanz-, Rechtssetzungs-, Personal- und Organisationshoheit sowie nur eingeschränkter Bezirksaufsicht stellt sich die Frage nach der Regierbarkeit der Stadt. Nach einer Äußerung des ehemaligen Hamburger Ersten Bürgermeisters *von Dohnanyi,* zu dem Vorschlag, die Bezirke Hamburgs den Gemeinden in Flächenstaaten anzugleichen, drohe die *„Balkanisierung"* der Stadt.[9]

Die Frage, wie dieses Spannungsverhältnis zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen ist, ist ein Dauerbrenner der politischen Diskussion in Berlin und Hamburg. Die unterschiedlichen Vorstellungen spiegeln sich in den zahlreichen, zum Teil stark divergierenden Reformvorschlägen der vergangenen Jahrzehnte wider. Die Forderungen reichen von einer Auflösung der Einheitsgemeinde durch Bildung rechtsfähiger Gemeinden bis zu Zentralmodellen mit lediglich dekonzentrierten Verwaltungseinheiten ohne gewählte Bezirksvertretungen.

Auch bei den in den vergangenen Jahrzehnten durchgeführten Verwaltungsreformen spielte das Verhältnis von der Bezirks- zur Zentralebene eine wichtige Rolle. Konkrete Reformvorschläge zur Stärkung der Rechtsstellung der Bezirke wie beispielsweise die gesetzliche Einräumung einer Klagebefugnis gegen Aufsichtsmaßnahmen und Verwaltungsvorschriften des Senats, Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung oder Gewährung von Rechtssetzungsbefugnissen wurden meist mit dem schlichten Hinweis auf das Prinzip der Einheitsgemeinde nicht umgesetzt. Aus diesem Grund ist es trotz des Bestehens von unmittelbar demokratisch legitimierten Bezirksvertretungen mit eigenen Entscheidungsrechten weder in Berlin noch in Hamburg zur Errichtung einer wirklich eigenständigen bezirklichen Selbstverwaltungsebene gekommen.

Zur Zeit scheint das Zusammenspiel und die Balance zwischen der Landes- und der Bezirksebene trotz einiger diesbezüglicher Gesetzesänderungen in den vergangenen Jahren aus dem Blickfeld der Verantwortlichen in Berlin und Hamburg gerückt zu sein. Im Vordergrund der laufenden Verwaltungsreformen steht die Einführung des Neuen Steuerungsmodells, die die Verwaltungen dieser Stadtstaaten durch die Umsetzung betriebswirtschaftlicher Elemente modernisieren sollen. Das Neue Steuerungsmodell verfolgt in erster Linie die Ziele einer dezentralisierten Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb des bestehenden Verwaltungsaufbaus. Die jüngsten die Bezirksverwaltung betreffenden Verwaltungsreformgesetze der Regierungsparteien wurden von einer beachtlichen Anzahl von divergierenden Gesetzentwürfen der Oppositionsparteien begleitet, die eine Stärkung der Eigenständigkeit der Bezirksebene vorsahen. Es darf deshalb nicht verwundern, daß die Rechtsstellung der Bezirke innerhalb der Einheitsgemeinden von vielen weiterhin als unbefriedigend empfunden wird.

---

9 Zitiert nach *Wewer,* Negativ-Koalition – oder – Die blockierte Verfassungs- und Verwaltungsreform im Stadtstaat Hamburg, 1991, S. 405.