

Berliner Verfassungsrecht

Ausgabe 2016

Autoren: Helmut Hildebrandt, Michael Zöpel-Brochwitz

LEHRBRIEF

1. Ausgabe 1997

Autor: Helmut Hildebrandt

2. Ausgabe 1999

Überarbeitet von: Helmut Hildebrandt

3. Ausgabe 2003

Überarbeitet von: Birgit Kübler und Michael Zöpel-Brochwitz

4. Ausgabe 2006

Überarbeitet von: Michael Zöpel-Brochwitz

5. Ausgabe 2009

Überarbeitet von: Michael Zöpel-Brochwitz

6. Ausgabe 2016

Überarbeitet von: Michael Zöpel-Brochwitz

Änderungsdienst

Der Lehrbrief unterliegt einer ständigen Anpassung an neue Entwicklungen aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Wünsche, Anregungen, Ergänzungen und Verbesserungsvorschläge zu diesem Lehrbrief richten Sie bitte an die

Verwaltungsakademie Berlin

- Ausbildungszentrum -

Turmstraße 86

10559 Berlin

© **Verwaltungsakademie Berlin**

Nachdruck sowie jede Art von Vervielfältigung und Weitergabe nur mit Genehmigung der Verwaltungsakademie Berlin.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen.....	5
1. Grundzüge des Gemeinderechts.....	6
1.1. DIE VERFASSUNGSGARANTIE DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG	6
1.2. STELLUNG UND AUFGABEN DER GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE	8
1.2.1. Stellung der Gemeinden.....	8
1.2.2. Aufgaben der Gemeinden	9
2. Verfassungsgeschichte Berlins seit 1920.....	11
3. Die Grundrechte	14
4. Das Abgeordnetenhaus von Berlin	15
4.1. DAS ABGEORDNETENHAUS WIRD GEWÄHLT	15
4.1.1. Wahlrecht.....	15
4.1.2. Wahlgrundsätze (Art. 39 Abs. 1 VvB).....	16
4.1.3. Wahlsystem	16
4.1.3.1.Wahlsysteme - allgemein	16
4.1.3.2.Wahlsystem im Land Berlin.....	18
4.1.3.3.Möglichkeiten der Veränderung des Wahlsystems.....	20
4.1.4. Wahlperiode.....	21
4.2. DIE INNERE ORGANISATION, ARBEITSWEISE	23
4.2.1. Unvereinbarkeit von Amt und Mandat	23
4.2.2. Rechtsstellung der Abgeordneten	23
4.3. DIE ARBEITSWEISE	24
4.4. DIE ORGANE DES ABGEORDNETENHAUSES	26
4.4.1. Das Plenum	26
4.4.2. Der Präsident.....	26
4.4.3. Das Präsidium	27
4.4.4. Die Ausschüsse	28
4.4.4.1.Der Hauptausschuss	28
4.4.4.2.Der Petitionsausschuss	29
4.4.4.3.Die Untersuchungsausschüsse.....	31
4.4.4.4.Die Sonderausschüsse	32
4.4.4.5.Die Enquête-Kommissionen.....	32
4.4.5. Der Ältestenrat.....	33
4.4.6. Fraktionen.....	33
4.5. DAS ABGEORDNETENHAUS WÄHLT.....	34
4.6. DAS ABGEORDNETENHAUS KONTROLLIERT.....	35
4.6.1 Das Interpellationsrecht (Fragerecht)	35
4.6.1.1.Schriftliche Anfragen (Art. 45 Abs. 1 VvB und § 50 GOAH)	35
4.6.1.2.Spontane Anfrage (Art. 45 Abs. 1 VvB und § 51 GOAH).....	35
Große Anfrage (mit der Parlamentsreform 2014 weggefallen)	36
4.6.1.3.Aktuelle Stunde (§ 52 GOAH)	36
4.6.2. Zitations- oder Zitierrecht.....	36
4.6.3. Recht auf Akteneinsicht.....	36
4.6.4. Budgetkontrolle.....	36
4.6.5. Untersuchungsausschuss	37
4.6.6. Ausschuss für Verfassungsschutz	37
4.6.7. Petitionsausschuss.....	37
4.6.8. Misstrauensvotum (Art. 57 VvB).....	37
4.7. DAS ABGEORDNETENHAUS BESCHLIEßT GESETZE	37
4.8. DER ERLASS VON RECHTSVERORDNUNGEN	39
5. Plebiszite	41

5.1.	INSTRUMENTE DER DIREKTEN DEMOKRATIE IM LAND BERLIN	44
5.1.1.	Volksinitiative	44
5.1.2.	Volksbegehren und -entscheid	44
5.1.2.1.	Gesetze erlassen, ändern oder aufheben (auch verfassungsändernd)	45
5.1.2.2.	Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode	46
5.1.2.3.	Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung	47
5.1.2.4.	Plebiszite auf Landesebene im Überblick	47
5.1.3.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf bezirklicher Ebene.....	50
6.	Der Senat von Berlin	53
6.1.	WAHL UND ABWAHL DES SENATS.....	53
6.1.1.	Wahl des Regierenden Bürgermeisters.....	53
6.1.2.	Wahl der übrigen Senatsmitglieder	53
6.1.3.	Abwahl des Regierenden Bürgermeisters	53
6.1.4.	Senatsumbildung	54
6.2.	DER SENAT ALS LANDESREGIERUNG.....	54
6.2.1.	Die Arbeitsweise des Berliner Senats	54
6.2.2.	Aufgaben des Senats und der Senatsmitglieder	55
7.	Die Verwaltung.....	58
7.1.	BEGRIFF DER VERWALTUNG	58
7.2.	DIE UNMITTELBARE LANDESVERWALTUNG	60
7.2.1.	Aufgabenabgrenzung	60
7.2.2.	Die Hauptverwaltung	60
7.2.3.	Die Bezirksverwaltung	61
7.2.3.1.	Die Rechtsstellung der Bezirke	61
7.2.3.2.	Organe der Bezirke	61
7.2.3.3.	Aufsicht über die Bezirke.....	63
7.3.	DER RAT DER BÜRGERMEISTER.....	64
7.4.	DIE MITTELBARE LANDESVERWALTUNG	65
7.5.	DIE AUFSICHT ÜBER SELBSTVERWALTUNGSKÖRPERSCHAFTEN	66
7.6.	REFORMEN IM LAND BERLIN (GEBIETSREFORM / FUNKTIONALREFORM / VERWALTUNGSREFORM) ...	66
7.6.1.	Verwaltungsreform.....	67
7.6.2.	Funktionalreform.....	70
7.6.3.	Gebietsreform	70
8.	Der Verfassungsgerichtshof Berlin	72
8.1.	MITGLIEDER.....	72
8.2.	AUFGABEN.....	73
9.	Beantwortung der „Fragen zur Selbstkontrolle“	75

Vorbemerkungen

Ziel dieses Lehrbriefes soll es sein, Ihnen einige Grundkenntnisse der Verfassung von Berlin (VvB) zu vermitteln. Grundkenntnisse bedeutet, dass dieser Lehrbrief nicht das Fachbuch ersetzt und schon gar nicht den Dozenten oder die Dozentin. Er ist gleichermaßen für Mitarbeiter/innen in der mittleren und der gehobenen Funktionsebene der Verwaltung geeignet.

Von ihm/ihr werden Sie die Feinheiten, die möglichen Abweichungen bei einzelnen Begriffen ebenso kennen lernen wie unterschiedliche Arbeitsweisen und Anwendungen in den unterschiedlichen Behörden.

Jeder Dozent, jede Dozentin, wird auch je nach Zusammensetzung der Lehrgruppen unterschiedliche Schwerpunkte bei den Lehrinhalten setzen (setzen müssen) – diese Probleme kann der Lehrbrief in seiner Allgemeinheit nicht lösen.

Diese Kenntnis ist für Sie als Verwaltungsangehörige deshalb so wichtig, weil das Verfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland von besonderer Bedeutung ist. Alle von der Verwaltung erlassenen Akte müssen sich nämlich an der Verfassung messen lassen. So ist es denkbar, dass alle Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, die Rechtsgrundlage Ihrer Arbeit sind, ja selbst einzelne Ermessensentscheidungen, die Sie getroffen haben, von dem betroffenen Bürger einer speziellen Gerichtsinstanz zur Entscheidung vorgelegt werden – **dem Landesverfassungsgericht (Verfassungsgerichtshof Berlin)**.

Hier einige Empfehlungen für die Arbeit mit dem Lehrbrief:

Für die Arbeit mit dem Lehrbrief benötigt man die folgenden Gesetzestexte: die Verfassung von Berlin (VvB), die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO AH), das Fraktionsgesetz sowie das Bezirksverwaltungsgesetz. Sie finden sie im Gesetz- und Verordnungsblatt oder im Internet (www.berlin.de - *Bürgerservice – Rechtsvorschriften*). In Buchform sind sie ebenfalls verfügbar:

- Nikolaus Trojahn, Die Gesetze über die Berliner Verwaltung, in der jeweils aktuellen Auflage, Kulturbuch-Verlag.

Weiterhin ist empfehlenswert:

- Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin in der jeweils aktuellen Fassung (www.parlament-berlin.de - *Parlamentarische Materialien – Rechtsgrundlagen*).

Um die angesprochenen Fragen weiter bearbeiten zu können, ist es zweckmäßig, sich

- b) das Heft 239 „Grundrechte“ und
- c) das Heft 242 „Kommunalpolitik“

aus der Reihe „Informationen zur politischen Bildung“ zu beschaffen. Sie bekommen sie kostenlos in der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Hardenbergstr. 22-24, 10623 Berlin oder in der Bundeszentrale für politische Bildung, Krausenstr. 4, 10117 Berlin.

1. Grundzüge des Gemeinderechts

Lernziele:

Der/Die Lernende soll ohne Hilfsmittel mit eigenen Worten

- die verfassungsrechtliche Stellung der Kommunen im Rahmen des Grundgesetzes erklären,
- die Merkmale, die die Stellung der Gemeinde kennzeichnen, wissen und aufzählen,
- beispielhaft einige Aufgaben der Gemeinden aufzählen,
- einige allgemeine Ausführungen zur geschichtlichen Entwicklung und den gegenwärtigen Problemen der Kommunen machen können.

1.1. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung

Kommunale oder gemeindliche Selbstverwaltung ist überhaupt nichts Neues. Ein gemeinschaftliches Zusammenleben ist vielmehr eine ursprüngliche menschliche Organisationsform.

Im deutschen Raum begann eine gemeinschaftliche (heute = gemeindliche oder kommunale) Selbstverwaltung als die Menschen aus dem herrschaftlichen Zusammenhang eines Gutshofes entlassen wurden und nicht mehr als Leibeigene, sondern als selbständige Bauern zusammenlebten. Überall, wo Menschen relativ gleichberechtigt zusammenleben, können anfallende Probleme und Aufgaben sinnvoller und zum Nutzen aller gemeinschaftlich gelöst werden:

- Infrastruktur muss geschaffen werden (Wege, Brücken, Bewässerungsanlagen)
- Personal muss angestellt und bezahlt werden (Brunnenwärter, Viehhirten)
- Konflikte müssen geregelt werden (Benutzen der Weiden, Rodung der Wälder)
- Hilfe gegen Krankheit, Not und äußere Feinde muss organisiert werden
- Sprecher der Gemeinden müssen benannt werden (Außenvertretung).

In Erfüllung dieser gemeinsamen Aufgaben wurden die Gemeinden zunehmend selbständiger und selbstbewusster. Ein enormer qualitativer Wandel begann mit der Industrialisierung ab ca. Mitte des 19. Jahrhunderts. Einhergehend mit der Industrialisierung vollzog sich ein tiefgreifender gesellschaftlicher Wandel (Landflucht, Auseinanderbrechen der bäuerlichen Großfamilien).

In der Folge wuchsen viele kleine Gemeinden zu enormer Größe heran und bekamen die Ausmaße von Städten. Die Gemeinden hatten nun bisher nicht bekannte Probleme und Aufgaben zu bewältigen (soziale Probleme, Verkehrsprobleme, Ver- und Entsorgungsprobleme). Insgesamt führte diese Entwicklung zu einer starken Aufwertung der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Heute ist die gemeindliche Selbstverwaltung im Grundgesetz verankert:

Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz

Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.

Achtung! Selbstverwaltung ist das verfassungsmäßig verbriefte *Definition*
Recht der Kommunen, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze *Selbstverwaltung*
ohne Staatseingriff zu erledigen.

In den Verfassungen der einzelnen Bundesländer wird dieses Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung konkretisiert. Beispielhaft hier der entsprechend Artikel der Verfassung des Landes Brandenburg:

Art. 97 der Verfassung des Landes Brandenburg

Kommunale Selbstverwaltung

1. Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung. Dem Land steht nur die Rechtsaufsicht gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden zu.
2. Gemeinden und Gemeindeverbände erfüllen in ihrem Gebiet alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die nicht nach dieser Verfassung oder kraft Gesetzes anderen Stellen obliegen.
3. Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz verpflichten, Angelegenheiten des Landes wahrzunehmen, wenn gleichzeitig Festlegungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Bei der Übertragung von Angelegenheiten kann sich das Land ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten.
4. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in Gestalt ihrer kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die sie unmittelbar berühren.
5. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Gegenüber der grundsätzlichen Bestimmung im Grundgesetz wird hier im Absatz 3 die Möglichkeit eröffnet, den Gemeinden zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben Angelegenheiten des Landes zu übertragen (übertragene Aufgaben oder Auftragsverwaltung).

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des Grundgesetzes folgenden Leitsatz formuliert*:

Leitsatz Bundesverfassungsgericht

Das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung liegt in der Erfüllung örtlicher Gemeinschaftsaufgaben im eigenen Namen unter eigener Verantwortung durch eigene gewählte Organe, mit denen sich die Bürgerschaft mittels eigenverantwortlicher Beschlussfassung sozusagen selbst verwaltet.

Wenn man diese Darstellung gliedert, ergeben sich fünf Merkmale:

Fünf Merkmale kommunaler Selbstverwaltung

1. Die umfassende Zuständigkeit für alle Aufgaben der örtlichen Verwaltung
2. Das Recht auf eigenverantwortliche, weisungsfreie Verwaltung (einschließlich Personal- und Organisationshoheit)
3. Die Befugnis zur Rechtsetzung in örtlichen Angelegenheiten (Satzung)
4. Die Finanzhoheit
5. Die Beteiligung der Bürgerschaft durch eine Gemeindevertretung

In der Gesamtschau will Selbstverwaltung in einem demokratischen Staat den Gemeingeist, den Bürgersinn aktivieren. Die Nähe zu den Problemen soll in ganz besonderem Maße die Kreativität und den Sachverstand der örtlich unmittelbar betroffenen Bürger ansprechen.

Sie soll Initiativen wecken, Einfallsreichtum und Gemeinschaftssinn sollen sich entfalten können. Was an Ort und Stelle getan werden kann, was jeder einzelne Bürger dazu tun kann, was am Ort besser als durch jede andere staatliche Organisation getan werden kann, das soll im Rahmen der Selbstverwaltung geschehen.

1.2. Stellung und Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände

1.2.1. Stellung der Gemeinden

Die Gemeinde [auch Kommune (communis = lat. gemeinschaftlich), kommunal (eine Gemeinde betreffend)] ist der Hauptträger der kommunalen oder gemeindlichen Selbstverwaltung. Dabei gelten als solche nicht nur die im herkömmlichen Sprachgebrauch, sondern auch die *kreisfreien* und *kreisangehörigen Städte*.

So ist z.B. München eine Kommune des Bundeslandes Bayern.

Definition Gemeinde

Was ist eine Gemeinde?

Die Gemeinden sind aufgrund konkreter geographischer, soziologischer und/oder auch politischer Bedingungen entstandene und sich auch stetig entwickelnde Gemeinschaften, denen die Verfassung eine eigene Rechtsstellung eingeräumt hat, die nach dem GG verfassungsrechtlich zu beachten sind.

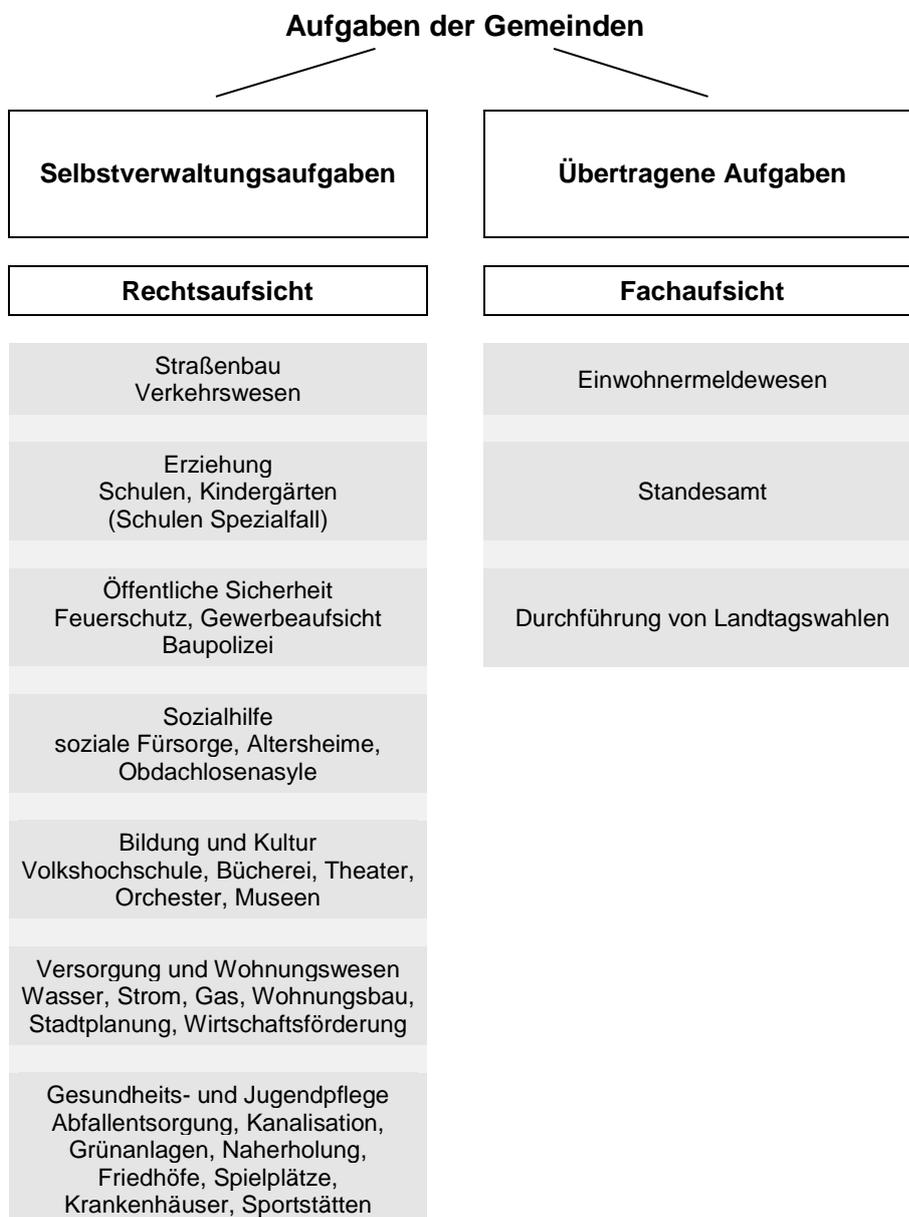
* BVfGE 6; 104, 117

Gemeinden sind als heutige juristische Personen des öffentlichen Rechts (Gebietskörperschaften) also

- aus einer ursprünglichen Organisationsform des menschlichen Zusammenlebens entstanden und haben sich im Rahmen der geschichtlichen und gesellschaftlichen Entwicklung verändert
- mit ihrem frei gewählten Vertretungsorgan die Grundlage des demokratischen Staats- und Gemeinwesens, das von unten nach oben aufgebaut ist und nach weitgehender Demokratisierung und Dezentralisierung staatlicher Macht strebt.

1.2.2. Aufgaben der Gemeinden

Die Aufgaben der Gemeinden lassen sich in zwei Bereiche aufteilen. Die reinen Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne des Art. 28 GG und die übertragenen Angelegenheiten, die eigentlich Ländersache sind.



Aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklungen und den Verschiedenheiten in den Verfassungen der Bundesländer gibt es dabei regionale Besonderheiten. Die Darstellung ist daher nur beispielhaft.

Für die Gemeinde ist von besonderer Bedeutung, welche Art von Aufgabe sie durchführt (Selbstverwaltungsaufgaben oder übertragene Aufgaben). Von der Art der Aufgabe ist abhängig, wie sie finanziert wird und welcher Aufsichtsart (Rechtsaufsicht oder Fachaufsicht) die Gemeinde unterliegt.

Fragen zur Selbstkontrolle:

1. Wo gibt es eine Garantie für den Bestand der gemeindlichen Selbstverwaltung?
2. Welche fünf Merkmale müssen nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts mindestens gegeben sein, um dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden?
3. Nennen Sie einige typische kommunale Aufgaben!
4. Worin unterscheiden sich Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene Aufgaben?
5. Sind die heutigen Gemeindeordnungen (-verfassungen) in der gesamten Bundesrepublik gleich? Woher kommen mögliche Unterschiede?
6. Welche Neuerungen, die auch heute noch Gültigkeit haben, brachte das "Groß-Berlin-Gesetz" von 1920?
7. Welche gesellschaftlichen Entwicklungen führten zum „Groß-Berlin-Gesetz“?

2. Verfassungsgeschichte Berlins seit 1920

Lernziele:

Der/Die Lernende soll ohne Hilfsmittel und mit eigenen Worten

- zur Verfassungsgeschichte Berlins mündlich einige Ausführungen auf Befragen machen können.

Die Stadt Berlin erlebte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen enormen Aufschwung, der für die Stadt Berlin und die gesamte Region einen erheblichen Bevölkerungszuwachs bedeutete. Die sich daraus ergebenden Probleme (Bodenknappheit, Ver- und Entsorgung, Wohnprobleme, soziale Schwierigkeiten) waren mit den herkömmlichen Verwaltungsstrukturen nicht zu lösen. So wurde schon bald die Frage aufgeworfen, ob durch die Zusammenfassung der gesamten Region die Dinge nicht besser zu lösen seien.

Am 27. April 1920 wurde das

„Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin“

in der preußischen Landesversammlung nach langen Debatten mit den Stimmen von SPD und USPD angenommen. Nur 164 der 315 Abgeordneten stimmten dem Gesetzesantrag zu. Das Gesetz trat am 1. Oktober 1920 in Kraft.

*Gesetz über die
Bildung einer neuen
Stadtgemeinde*

Damit entstand aus den acht Städten Berlin, Charlottenburg, Köpenick, Lichtenberg, Neukölln, Schöneberg, Spandau und Wilmersdorf, aus 59 umliegenden Landgemeinden und 27 Gutsbezirken die Gesamtgemeinde Berlin, die sich in 20 Bezirke gliederte. In dieser neuen Stadt lebten auf 878 km² 3,858 Mio. Einwohner. Die Vorteile des Zusammenschlusses zeigten sich noch im Jahr 1920 selbst.

Verfassungsrechtlich war Berlin eine Gemeinde in Preußen mit einer Magistratsverfassung, die Verwaltung wurde **zweistufig** organisiert; sie ist es bis heute geblieben. Zentrale Organe waren die 225-köpfige Stadtverordnetenversammlung sowie der aus höchstens 30 Mitgliedern bestehende Magistrat. Die besoldeten Stadträte wurden auf zwölf, die unbesoldeten auf vier Jahre gewählt.

Die zweite Stufe bildeten die 20 Bezirksämter mit ihren Bezirksversammlungen. 1931 war eine Straffung beabsichtigt, die politische Verantwortung ging vom Magistratskollegium auf den Oberbürgermeister über, der vorher nur „*primus inter pares*“ (d.h. Erster unter Gleichen) war. Die Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung übernahm weitgehend ein aus deren Mitte gewählter Stadtgemeindevorstand, der unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters vertraulich tagte. Gleiches galt für die Bezirke, in denen die Bezirksversammlung vertraulich unter dem Vorsitz des Bezirksbürgermeisters tagte.

Während der Zeit des Nationalsozialismus wurden die Möglichkeiten der Selbstverwaltung der Bezirke nach und nach abgeschafft.

Viermächte-Status Dieses oben beschriebene Gesetz war Grundlage für den „Viermächte-Status“ der Stadt nach dem Krieg. Im „Londoner Protokoll“ (vom 12. September 1944 mit Ergänzungsabkommen vom 14. November 1944 und dann vom Juli 1945 nach dem Beitritt Frankreichs) wurde festgelegt, dass immer dann, wenn von Berlin die Rede ist, Groß-Berlin in den Grenzen des Gesetzes von 1920 gemeint ist.

Die Auflösung Preußens war eine Voraussetzung für die Bildung des Landes Berlin, diese war auch notwendig, da Berlin bis dahin – ein Sondergebilde unter Viermächteverwaltung – immer noch eine Gemeinde innerhalb Preußens war. Die Sowjets hatten einen Magistrat eingesetzt, die Alliierte Kommandantur ermöglichte den Aufbau der 20 Bezirksämter. Am 20. Oktober 1946 fanden dann die ersten – und bis zur Wiedervereinigung einzigen – freien Wahlen für Groß-Berlin statt.

Die gewählte Stadtverordnetenversammlung hatte den Auftrag, eine endgültige Verfassung zu entwerfen und sie der Alliierten Kommandantur bis zum 1. Mai 1948 zur Genehmigung vorzulegen.

Spaltung der Stadtverwaltung Im Zuge des „Kalten Krieges“, der „Währungsreform“ und der „Blockade“ vollzog sich 1948 die Spaltung der Stadtverwaltung. Die für den 5. Dezember 1948 festgesetzten Wahlen wurden vom sowjetischen Stadtkommandanten kurzfristig abgesagt und in den acht östlichen Bezirken verboten. In den zwölf Westsektoren fand sie statt, die SED nahm nicht teil. So konnte am 14. Januar 1949 die neu gewählte Stadtverordnetenversammlung im Rathaus Schöneberg zusammentreten.

Die 1948 begonnene Verfassung wurde überarbeitet, das Grundgesetz als Vorlage genommen. Die Stadtverordnetenversammlung wurde zum Abgeordnetenhaus, der Stadtverordnetenvorsteher zum Präsidenten des Abgeordnetenhauses, der Magistrat zum Senat und der Oberbürgermeister zum Regierenden Bürgermeister.

Berlin wurde aber nicht Teil der Bundesrepublik oder der DDR, es blieb auch nach der Gründung der DDR und der Bundesrepublik Deutschland ein Teil Deutschlands unter der Viermächteverwaltung aus den originären Siegerrechten als Besatzungsgebiet – auch wenn die DDR-Regierung und zeitweilig auch die Sowjetunion der Öffentlichkeit einen anderen Eindruck vermitteln wollten. Sowohl bei der Blockade 1948 als auch beim Mauerbau 1961 wurde in vielen Dingen deutlich, die Deutschen waren besiegt – die Exekutive lag bei den vier Siegermächten.

Insbesondere die westlichen Alliierten achteten argwöhnisch darauf (z.B. bei dem Versuch der Sowjetunion, durch Gründung neuer Bezirke in Berlin das Gesetz aus dem Jahre 1920 auszuhebeln), dass die sog. Rechte der vier Alliierten weder von den Deutschen noch von einem der Alliierten beschädigt wurden.

So wurden in Berlin (West) - die Regelung in Berlin (Ost) war immer „Westberlin“ und die „Hauptstadt der DDR“ - sowohl die Mitglieder

des Bundestages als auch des Europäischen Parlaments nicht direkt gewählt. Sie wurden anteilmäßig durch das Abgeordnetenhaus gewählt, hatten in den Institutionen aber immer nur beschränktes Stimmrecht.

Bundesrecht musste immer als Landesrecht vom Abgeordnetenhaus *Landesrecht* in einer besonderen Sitzung übernommen werden. Kompliziert: Für die Deutschen war es Bundesrecht, für die Alliierten Landesrecht und damit dieses Problem nie öffentlich wurde, durfte es z.B. kein Landesverfassungsgericht geben.

Erst in der konstituierenden Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 11. Januar 1991 wurde die Stadt auch wieder verfassungsrechtlich vereint. Die Verfassung aus dem Jahr 1950 wurde mit einigen Änderungen, die vorher durch AH und Stadtverordnetenversammlung vereinbart waren, übernommen. *Vereinigung*

Neu in der Verfassung war die Aufzählung von 23 Bezirken (die Gründung der drei Bezirke und der Widerstand der Westalliierten ist eine eigene Geschichte), neu war aber auch die Verpflichtung im Art. 88 VvB, nach der in der ersten Wahlperiode die Verfassung zu überarbeiten war und am Ende der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden musste. Dieses ist am 22.10.1995 geschehen. *neu in der Verfassung*

Mit dem Scheitern der Fusion mit Brandenburg durch die Volksabstimmung am 5. Mai 1996 bleibt die alte Rechtsstellung bestehen. Berlin ist (als Stadtstaat im Gegensatz zu den Flächenstaaten) ein Land der Bundesrepublik und gem. Art. 3 Abs. 2 VvB Land, Gemeindeverband und Gemeinde gleichzeitig.

In den Jahren 1996 und 1998 wurde die Verfassung von Berlin von 1995 erneut geändert. Die Änderungen betrafen insbesondere

- eine Verschlankung von Volksvertretung und Regierung (Reduzierung der Mindestzahl der Abgeordneten im Abgeordnetenhaus von 150 auf 130 und eine Reduzierung der Höchstzahl der Senatoren von 10 auf 8)
- eine Gebietsreform (Reduzierung der Zahl der Bezirke von 23 auf 12; vgl. Kapitel 6)
- eine Veränderung des Verhältnisses zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen („Abschichtung“ von Aufgaben und Veränderung in der Aufsicht über die Bezirke; vgl. Kapitel 6).

3. Die Grundrechte

Lernziele:

Der/Die Lernende soll

- den Unterschied zwischen der Landesverfassung und dem Grundgesetz bei den Grundrechten erklären können.

Die Herkunft, die Wirkung und die Ausfüllung des einzelnen Grundrechts sind für die öffentlich Bediensteten so überaus wichtig, dass der Lehre hierfür mehrere Stunden gewidmet sind und auch sein müssen. Die Lehre ist im Fach Staatsrecht angesiedelt und erfährt hier nur eine Ergänzung.

Hier ist im Wesentlichen das Missverständnis auszuräumen, dass gleichlautende Landes- und Bundesgrundrechte nur ein einziges „einheitliches“ Grundrecht gewährleisten.

Grundgesetz Tatsächlich stehen auch bei gleichem Wortlaut dem Bürger nicht nur ein, sondern tatsächlich zwei Grundrechte zu. Das eine kann er vor
und dem Bundesverfassungsgericht im Einzelfall geltend machen, das
Landesverfassung andere vor dem Landesverfassungsgericht, d.h. es sind so zwei gleiche und dennoch verschiedene Ansprüche gesichert.

Nur wenn sich aus den Formulierungen der Landesverfassung und des Grundgesetzes ergibt, dass sie für den gleichen Sachverhalt gelten, gilt im Zweifelsfall die Bestimmung des Art. 31 GG.

Dieser Widerspruch ist jedoch nicht schon dadurch gegeben, dass die einzelnen Grundrechte hinter denen des Grundgesetzes zurückbleiben, sondern nur dann, wenn die Landesverfassung ein Verhalten der staatlichen Gewalt ge- oder verbietet, das sich mit den Garantien des Grundgesetzes nicht vereinbaren lässt. Dieses ist immer dann der Fall, wenn

- a) die VvB die Gleichbehandlung fordert, wo das GG ungleiche Behandlung gebietet,
- b) die VvB die Ungleichbehandlung gebietet, wo das GG die Gleichbehandlung gebietet,
- c) das Gleichheits- oder Ungleichheitsgebot in der VvB die grundgesetzlich geschützte Freiheit unzulässigerweise beschneidet.

4. Das Abgeordnetenhaus von Berlin

Lernziele:

Der/Die Lernende soll ohne Hilfsmittel mit eigenen Worten

- einige allgemeine Ausführungen zu den Aufgaben des Abgeordnetenhauses (AH) machen,
- die Wahlen zum AH im Grundsatz erläutern,
- die wichtigsten Organe des AH und ihre wesentlichen Aufgaben erläutern,
- die Hauptaufgaben des AH nennen und in Grundzügen darstellen sowie
- mit Hilfe der Verfassung und der Geschäftsordnung präzise das Thema erörtern

können.

4.1. Das Abgeordnetenhaus wird gewählt

4.1.1. Wahlrecht

In Deutschland gibt es ein Wahlrecht, keine Wahlpflicht. Das gilt für die Bundestagswahl und alle Landtags- und Kommunalwahlen. Das Wahlrecht lässt sich unterteilen in das aktive Wahlrecht und das passive Wahlrecht. Dabei bedeutet aktives Wahlrecht, dass man selbst wählen darf; passives Wahlrecht bedeutet hingegen, dass man selbst gewählt werden kann.

aktives und passives Wahlrecht

Um das Berliner Abgeordnetenhaus (AH) zu wählen (aktives Wahlrecht), müssen nach Art. 39 Abs. 3, 4 VvB folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

Gesetzliche Voraussetzungen

- a) man muss **Deutscher** (deutsche Staatsbürgerschaft) im Sinne des Grundgesetzes (Art. 116 Abs. 1 GG) sein,
- b) am Tag der Wahl das **18. Lebensjahr** vollendet haben und
- c) seit mind. drei Monaten seinen (Haupt-) **Wohnsitz in Berlin** haben.

Das passive Wahlrecht ist eng an das aktive Wahlrecht gebunden: Man kann als Abgeordneter gewählt werden, wenn man die gleichen drei Voraussetzungen wie beim aktiven Wahlrecht erfüllt.

Das aktive und passive Wahlrecht kann nur durch richterliche Entscheidung aberkannt werden; z.B. bei Straftätern, psychisch kranken oder unter Betreuung stehenden Menschen. Jedoch ist die Aberkennung des Wahlrechts relativ selten.

Verlust des Wahlrechts

4.1.2. Wahlgrundsätze (Art. 39 Abs. 1 VvB)

Gem. VvB werden Abgeordnete in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl gewählt. Diese Grundsätze haben folgende Bedeutung:

vier Wahlgrundsätze	allgemein	⇒ alle, die die (o.g. drei) gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, dürfen wählen, d.h. keine Beschränkung der Wahlberechtigung auf bestimmte Bevölkerungsschichten aufgrund politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Stellung
	gleich	⇒ jede Stimme besitzt das gleiche Gewicht
	geheim	⇒ die Stimmabgabe erfolgt unbeobachtet, d.h. der Wähler muss sich ohne Kenntnisnahme anderer Personen entscheiden können, wen er wählen will
	direkt (unmittelbar)	⇒ jeder Wahlberechtigte wählt selbst, d.h. ohne Zwischenschalten anderer Personen, z.B. Wahlmänner

Anders als im GG nennt die VvB nur vier Grundsätze, es fehlt der Begriff „frei“. Eine Wahl ist frei, wenn von keiner Seite auf den Wähler Druck ausgeübt wird. Der Wähler soll sich also ganz allein entscheiden, wen er wählt. Dieser Wahlgrundsatz ist natürlich auch auf die Wahlen zum Abgeordnetenhaus (AH) übertragbar (siehe Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG).

4.1.3. Wahlsystem

4.1.3.1. Wahlsysteme - allgemein

Wahlen dienen der demokratischen Legitimation politischer Macht. Dabei muss das Ziel sein, den Wählerwillen möglichst genau widerzuspiegeln. Die bekannten Grundwahlsysteme (Mehrheitswahl und Verhältniswahlsystem) haben Vor- und Nachteile sowie unterschiedliche Wirkungen auf das politische Gefüge.

Merkmale der Wahlsysteme

Mehrheitswahlsystem (auch Persönlichkeitswahl)	Verhältniswahlsystem (auch Listenwahl)
Das Wahlgebiet wird in Wahlkreise eingeteilt. Die Anzahl der Wahlkreise entspricht der Anzahl der Abgeordneten, die in dem Parlament vertreten sein sollen.	Das Wahlgebiet wird nicht in Wahlkreise eingeteilt.
Der Wähler wählt in seinem Wahlkreis einen Kandidaten.	Der Wähler wählt eine (Partei-) Liste, auf denen Kandidaten in einer vorgegebenen Reihenfolge aufgelistet sind.

Gewählt ist in jedem Wahlkreis der Kandidat, der

- a) die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht hat (absolute Mehrheitswahl) oder
- b) die meisten Stimmen erreicht hat (relative Mehrheitswahl)

Jede Partei erhält so viele Abgeordnetensitze, wie es dem Stimmenanteil, der im gesamten Wahlgebiet erreicht worden ist, entspricht.

Wirkungen der Wahlsysteme

Mehrheitswahlsystem	Verhältnisswahlsystem
Viele Stimmen werden nicht berücksichtigt. Der Wählerwille wird im Parlament nur unzureichend wiedergespiegelt. Die Wähler, deren Kandidat den Wahlkreis nicht gewonnen hat, fühlen sich nicht repräsentiert.	Der Wählerwille wird exakt entsprechend dem jeweiligen Anteil an den Gesamtwählerstimmen wiedergespiegelt.
Kandidaten fühlen sich eher dem Wähler verpflichtet. Der Wähler kennt i.d.R. seine Wahlkreiskandidaten.	Kandidaten sind dem Wähler eher unbekannt (ausgenommen Spitzenkandidaten). Kandidaten müssen das Ziel haben, einen möglichst guten Listenplatz zu erhalten. Parteien können auch Experten, die als Direktkandidaten eher erfolglos wären ins Parlament bringen.
Parteienzersplitterung wird verhindert.	Parteienzersplitterung wird gefördert.
In der Tendenz entsteht ein Zweiparteiensystem. Neue Parteien können sich kaum etablieren.	In der Tendenz gibt es eine vielfältige Parteienlandschaft. Auch neue Parteien haben Chancen auf Mandate.
Machtwechsel wird gefördert, da durch Wechselwähler große Veränderungen in den Stärkeverhältnissen möglich sind.	Die Machtverhältnisse sind eher stabil. Durch veränderte Koalitionen können neue Themen die Politik beeinflussen. Der Zwang zu Koalitionsbildungen ist aufgrund der breitgefächerten Parteienlandschaft im Parlament zwingend.

Die Regierungsbildung ist für den Wähler vorhersehbar, da i.d.R. keine Koalitionsverhandlungen notwendig sind, die in sich Unwägbarkeiten tragen.

Aufgrund der Notwendigkeit, Koalitionen schließen zu müssen, kann die Regierungsbildung erschwert werden. Die Folge könnte eine instabile Regierung sein. Machtmissbrauch wird durch Koalitionen eher verhindert.

4.1.3.2. Wahlsystem im Land Berlin

Wahltag ist nach dem Landeswahlgesetz immer ein Sonn- oder Feiertag.

Modifizierte Verhältniswahl In Berlin wird gem. Landesgesetz sowohl nach dem Mehrheitswahlsystem (auch Persönlichkeits- oder Personenwahlsystem genannt) als auch nach dem Verhältniswahlsystem (auch Listenwahlsystem genannt) gewählt. Deshalb spricht man auch von der sogenannten **modifizierten Verhältniswahl**.

Danach ist im Landeswahlgesetz festgelegt, dass 60 Prozent der (Mindest-) Sitze im AH nach dem Mehrheitswahlverfahren und 40 Prozent nach dem Verhältniswahlverfahren bestimmt werden.

Das AH besteht seit der 14. Wahlperiode gemäß VvB aus mindestens 130 Abgeordneten. Davon werden 78 (60 Prozent von 130) direkt in den Wahlkreisen und 52 (40 Prozent von 130) aus den Bezirks- oder Landeslisten der Parteien gewählt. Dementsprechend wird das Berliner Stadtgebiet in 78 Wahlkreise eingeteilt, wobei sich jeder Stadtbezirk in mehrere Wahlkreise unterteilt.

Erststimme und Zweitstimme Die Wählerinnen und Wähler haben nun zwei Stimmen: Die Erststimme für die Wahlkreiskandidatin oder den Wahlkreiskandidaten (das sog. Direktmandat) und die Zweitstimme für die Bezirks- oder Landesliste einer Partei. Mit der Erststimme wählt man also eine Person, mit der Zweitstimme eine Partei. Beide Stimmen können die Wähler unabhängig voneinander für unterschiedliche Parteien bzw. Kandidatinnen oder Kandidaten abgeben.

Direktmandat Das Direktmandat (Erststimme) erringt jeweils der Kandidat, der in seinem Wahlkreis die meisten Stimmen auf sich vereinigt (Mehrheitswahl).

Wahllisten Voraussetzung für das Verhältniswahlsystem ist die Bildung von Listen, auf denen Personen aufgelistet sind, die in der Reihenfolge des Stimmergebnisses dann gewählt sind. Die Zweitstimme ist jedoch die wichtigere, denn sie entscheidet über die Zusammensetzung des AH, also über das zahlenmäßige Verhältnis der Parteien zueinander.

Bei der letzten Wahl zum Abgeordnetenhaus am 18. September 2011 verteilten sich die gültigen Zweitstimmen (1.452.430) wie folgt:

Partei	Zweitstimmen	Anteil
SPD	413.332	28,3 %
CDU	341.158	23,3 %
Bündnis 90/Die Grünen	257.063	17,6 %
Die Linke	171.050	11,7 %
Piraten	130.105	8,9 %
F.D.P	26.943	1,8 %
NPD	31.241	2,1 %
Tierschutzpartei	21.654	1,5 %
Sonstige	59.884	4,8 %

Um ins AH einziehen zu können, müssen die Parteien jedoch mindestens fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen errungen haben (Fünf-Prozent-Hürde). Für die Berechnung der Mandate, die jeder Partei im AH nach der Wahl zustehen, werden zunächst jene Parteien ermittelt, die die Fünf-Prozent-Hürde übersprungen haben oder von denen mindestens eine Bewerberin oder ein Bewerber direkt gewählt wurde.

Fünf-Prozent-Hürde

Dann wird mit Hilfe einer mathematischen Methode (nach Niemeyer) berechnet, wie viele Parlamentssitze den einzelnen Parteien auf Grund des Wahlergebnisses auf Landesebene zustehen. Bei Landeslisten (mit Landeslisten traten bei der letzten AH-Wahl die Grünen und die PDS an) werden von der so ermittelten Sitzzahl für die jeweilige Partei die errungenen Direktmandate (Wahlkreismandate) angezogen und die restlichen Mandate auf die Landeslisten verteilt. Treten die Parteien mit Bezirkslisten an (CDU, SPD, FDP), werden die Sitze auf die Wahlkreisverbände (ein Wahlkreisverband entspricht immer einem Stadtbezirk) je nach dem Zweitstimmenanteil im Bezirk verteilt und dann die im Bezirk errungenen Direktmandate abgezogen.

Wenn eine Partei mit Hilfe der Erststimmen mehr Direktmandate erhält, als ihr entsprechend ihrem Zweitstimmenanteil zustehen, darf sie diese Mandate behalten. Das sind dann die Überhangmandate. Um aber das Verhältnis der Parteien zueinander, das nach der Zweitstimme herrschte, wieder herzustellen, müssen anderen Parteien zusätzliche Mandate zugeteilt werden; das sind dann die so genannten Ausgleichsmandate. Das führt dazu, dass regelmäßig die Anzahl der Angeordneten im AH größer ist als die gesetzlich vorgeschriebene Mindestanzahl.

*Überhangmandate
und
Ausgleichsmandate*

Die Mandatsverteilung bei der AH-Wahl 2011:

Partei	Sitzverteilung nach Zweitstimme	Überhangmandate	Ausgleichsmandate	Gesamt
SPD	41	6	0	47
CDU	34	3	2	39
Bündnis 90/Die Grünen	25	0	4	29
Die Linke	17	0	2	19
Piraten	13	0	2	15
Gesamt	130	9	10	149

Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung lag bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus am 18.09.2011 bei 60,2 %
am 17.09.2006 bei 58,0 %
am 21.10.2001 bei 68,1 %.

4.1.3.3. Möglichkeiten der Veränderung des Wahlsystems

Mit der Kombination beider Wahlsysteme in Form einer „modifizierten Verhältniswahl“ (auch „personalisierte Verhältniswahl“ oder „Verhältniswahl mit Elementen der Mehrheitswahl“) wird versucht, die jeweiligen Vorteile der Wahlsysteme zu nutzen und die jeweiligen Nachteile zu minimieren (vgl. Tz. 4.1.3.2.).

Darüber hinaus werden in der Öffentlichkeit konkrete Veränderungsmöglichkeiten diskutiert. Ziel ist dabei,

- eine bessere Abbildung des Wählerwillens,
- mehr demokratische Teilhabe,
- bessere Effektivität der abgegebenen Stimmen.

Folgende Vorschläge sind in der Diskussion:

▪ **Senkung des aktiven Wahlalters**

Das aktive Wahlrecht könnte an eine Altersgrenze von 16 Jahren gebunden werden. Bei den Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung ist dies bereits seit Beginn der 16. Wahlperiode (2006) der Fall (vgl. Tz. 7.2.3).

▪ **Wahlrecht für Ausländer**

Das Wahlrecht kann zurzeit nur von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes sowie bei Kommunal-Wahlen und Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung auch von EU-Bürgern ausgeübt werden. In Deutschland lebende Ausländer anderer Nationalitäten sind vom Wahlrecht ausgeschlossen, unabhängig davon, wie lange sie hier ihren Aufenthalt haben. Im Land Berlin leben ca. 466.000 Migranten.

Verbunden mit einer Mindestaufenthaltsdauer könnte diese Personengruppe an der demokratischen Gestaltung beteiligt werden.

Voraussetzung wäre eine Änderung des Grundgesetzes. Entsprechende Gesetzesinitiativen der Bundesländer Rheinland-Pfalz und Berlin sind allerdings gescheitert.

- **Senkung der Sperrklausel**

Die Sperrklausel soll eine zu große Parteientersplitterung und damit eine erschwerte Koalitionsbildung im Parlament vermeiden. Allerdings bleiben damit alle Stimmen für Parteilisten, die weniger als derzeit 5 % der Stimmen erhalten, unberücksichtigt. Kleineren Parteien wird damit der Weg ins Parlament erschwert. Eine Senkung der Sperrklausel würde diesen negativen Effekt abmildern.

- **Alternativstimme bei Sperrklausel**

Der Wähler erhält eine „Alternativstimme“, die nur für den Fall Gültigkeit erlangt, dass die zunächst abgegebene Stimme nicht berücksichtigt wird, weil die Parteiliste an der Sperrklausel scheitert. Dadurch kann die Zahl der Stimmen, die nicht berücksichtigt werden, minimiert werden.

- **Mehrere Stimmen für eine Parteiliste**

Mit der Möglichkeit, mehrere Stimmen abgeben zu können, kann der Wähler seinen Willen sehr differenziert ausdrücken. So können z.B. auch Koalitionswünsche relativ genau durch eine entsprechende Aufteilung der möglichen Stimmen gewählt werden.

- **Möglichkeit der Veränderung von Parteilisten**

Zurzeit hat der Wähler nur die Möglichkeit, eine von den Parteien erstellte und vorgelegte Liste zu wählen oder nicht zu wählen. Auf die Rangfolge der in der Liste enthaltenen Kandidaten hat der Wähler keinen Einfluss. Diese Möglichkeit soll dem Wähler eingeräumt werden.

- **Mehrmandatswahlkreise**

Da zurzeit in jedem Wahlkreis nur der Kandidat gewählt ist, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt, werden viele Stimmen nicht berücksichtigt. Wenn in jedem Wahlkreis mehrere Kandidaten als gewählt gelten, also z. B. auch der Zweit- oder Drittplatzierte, wird dieser Effekt abgeschwächt. Als Folge müsste die Anzahl der Wahlkreise reduziert werden.

Als **Kritik** an diesen Vorschlägen wird vorgebracht:

- Überforderung der Wähler durch zu komplizierte Regelungen,
- sehr aufwändiges und langwieriges Auszählungsverfahren,
- erhöhte Kosten.

4.1.4. Wahlperiode

Das AH wird gem. Art. 54 Abs. 1 VvB für fünf Jahre gewählt. Die Wahlperiode kann jedoch auch vorzeitig beendet werden: Zum einen kann sich das AH durch Beschluss mit einer 2/3-Mehrheit selbst auflösen (Art. 54 Abs. 2 VvB), zum anderen kann ein Volksentscheid die Wahlperiode vorzeitig beenden (dazu später mehr).

*Dauer der
Legislaturperiode:
5 Jahre*

Die konkreten Eckdaten ergeben sich aus Art. 54 Abs. 1 und Abs. 5 S. 2 VvB:

- die Wahl erfolgt frühestens 56 und spätestens 59 Monate nach dem Beginn der Wahlperiode;
- die Wahlperiode beginnt mit dem ersten Zusammentritt des AH nach der Wahl (konstituierende Sitzung), also spätestens sechs Wochen nach der Wahl.

Frage: Am 18. September 2011 fanden AH-Wahlen statt.

- a) Wann muss das neue Parlament spätestens zum ersten Mal zusammen treten?
- b) Wenn die Legislaturperiode nicht vorzeitig beendet wird, wann würden die nächsten regulären AH-Wahlen frühestens, wann spätestens stattfinden müssen?

Zu a: Gem. Art. 54 Abs. 5 S. 2 VvB muss das neu gewählte Parlament spätestens sechs Wochen nach der Wahl zusammen treten. Das ist die sog. konstituierende Sitzung. Da die Wahlen am 18. September 2011 stattfanden, muss das AH also spätestens am 30. Oktober 2011 das erste Mal zusammen treten. Das AH fand sich tatsächlich am 27. Oktober 2011 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen (Beginn der 17. Legislaturperiode).

Zu b: Das ist abhängig vom ersten Zusammentritt des AH, denn erst damit beginnt die neue Wahlperiode. Legt man den 27. Oktober 2011 zu Grunde, so könnten die regulären Neuwahlen frühestens am 28. Juni 2016 bzw. dem darauf folgenden Sonn- oder Feiertag erfolgen, spätestens am 28. September 2016 bzw. dem vorhergehenden Sonn- oder Feiertag. Tatsächlich finden die Wahlen am 18. September 2016, also innerhalb dieses zulässigen Zeitraumes, statt.

Frage:

- a) Was passiert in der so genannten „konstituierenden Sitzung“?
- b) Welche Funktion hat der Alterspräsident?

Zu a: Die konstituierende Sitzung ist – wie bereits erwähnt – die erste Sitzung, in der das neu gewählte AH zusammen kommt. Da es noch kein neues AH gibt, denn es will sich ja in dieser Sitzung erst konstituieren (einsetzen, gründen = erfolgt durch Namensaufruf und der Feststellung, dass man sich konstituiert habe), ergibt sich Folgendes:

Zu b: Die Einladung muss durch den amtierenden, den alten Präsidenten (Präsidentin) erfolgen und das neue AH tritt dann unter dem ältesten Abgeordneten bzw. der ältesten Abgeordneten als sog. Alterspräsident/in (Art. 54 Abs. 5 Satz 2 VvB, § 10 GO AH) zusammen. Der Alterspräsident bzw. die Alterspräsidentin eröffnet die erste Sitzung und beruft die vier jüngsten Abgeordneten zu Beisitzern. Bis zur Wahl des Präsidenten bzw. der Präsidentin, die in der ersten Sitzung zu erfolgen hat, bilden die Fünf das amtierende Präsidium. Im Allgemeinen wird auch das Präsidium am gleichen Tag gewählt.

4.2. Die innere Organisation, Arbeitsweise

4.2.1. Unvereinbarkeit von Amt und Mandat

Es gibt gem. § 26 des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) bestimmte Ämter, die mit der Ausübung eines Mandates als Abgeordneter nicht vereinbar sind. Dazu gehören u.a. folgende Personen, die mit dem Erwerb der Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus aus ihren Dienstfunktionen ausscheiden:

1. Unmittelbare Landesbeamte und -beamtinnen mit Dienstbezügen in der Hauptverwaltung und Angestellte des Landes Berlin in der Hauptverwaltung.
2. Beamte, Beamtinnen und Angestellte beim Abgeordnetenhaus, des Rechnungshofes und der Gerichtsverwaltungen.
3. Berufsrichter und Berufsrichterinnen, die im Dienst des Landes Berlin stehen.
4. Der Berliner Datenschutzbeauftragte sowie Beamte, Beamtinnen und Angestellte des Berliner Datenschutzbeauftragten.
5. Mitglieder eines Bezirksamtes.

4.2.2. Rechtsstellung der Abgeordneten

Abgeordnete sind als Vertreter aller Berliner an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (Art. 38 IV VvB). Die Unabhängigkeit gehört zu den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates; sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen. Die Ausübung von Druck auf die Abgeordneten, der sie zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten verpflichtet, ist daher rechtswidrig. Um ihr Mandat richtig ausüben zu können, besitzen die Abgeordneten verschiedene Rechte. Zu den wichtigsten Rechten gehören **Immunität**, **Indemnität** und **Zeugnisverweigerungsrecht**.



Immunität (Art. 51 Abs. 3, 4 VvB) bedeutet, dass die Abgeordneten *Immunität* wegen strafbarer Handlungen - auch solcher außerhalb des AH - während ihrer Amtszeit nicht verhaftet werden dürfen; jede Haft oder sonstige persönliche Freiheitseinschränkung eines Abgeordneten ist auf Verlangen des AH aufzuheben.

Bei jeder Art von Haft und vor jeder Erhebung einer Klage in einem Strafverfahren ist die Aufhebung der Immunität durch das AH notwendig. Die Immunität soll sicherstellen, dass die Abgeordneten zu jeder Zeit an jeder Abstimmung teilnehmen können und damit die Arbeitsfähigkeit des Parlaments gewahrt bleibt.

Indemnität Indemnität (Art. 51 Abs. 1 VvB) bedeutet, dass die Abgeordneten für bestimmte Handlungen, die sie in dieser Eigenschaft begehen, nicht - auch nicht nach Beendigung der Abgeordnetentätigkeit - zur Verantwortung gezogen werden dürfen. Sie bezieht sich v.a. auf Äußerungen und Abstimmungen, die die Abgeordneten im AH oder in den Ausschüssen tätigen.

Davon ausgenommen sind verleumderische Beleidigungen, die jedoch nachgewiesen werden müssen. Die Indemnität soll es den Abgeordneten ermöglichen, vor dem Parlament oder seinen Ausschüssen Sachverhalte zur Sprache bringen zu können, die nicht oder noch nicht beweisbar sind.

Zeugnisverweigerungsrecht Jedem Abgeordneten steht als Ausfluss der Indemnität das Zeugnisverweigerungsrecht zu. D.h. der oder die Abgeordnete kann Angaben über Informanten und die Herausgabe von Schriftstücken verweigern, wenn er oder sie die Informationen oder Schriftstücke in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete/r erhalten hat. Damit werden auch künftige Informationen gesichert.

Freies Mandat Abgeordnete besitzen ein sog. Freies Mandat, d.h. ein Abgeordneter kann die Partei wechseln oder aus seiner Partei austreten und behält dennoch sein Mandat als Abgeordneter. Er ist an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Das Mandat würde jedoch z.B. bei einer Wohnsitzverlegung außerhalb Berlins oder bei einer Verurteilung über ein Jahr vorzeitig erlöschen.

Diäten = Aufwandsentschädigung Außerdem erhalten die Abgeordneten eine angemessene Entschädigung, die sog. Diäten.

4.3. Die Arbeitsweise

Art. 42 Abs. 3 VvB besagt, dass Verhandlungen des AH grundsätzlich öffentlich sind; d.h. dass man als Besucher Zutritt hat. Dies stellt eine Ergänzung des demokratischen Prinzips dar. Die Parlamentstätigkeit wird auch mit Hilfe der Massenmedien (Presse, Rundfunk, Fernsehen) einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, was verstärkt eine Kontrolle des Parlamentes durch das Volk ermöglicht und eine Anteilnahme an der Arbeit des Parlaments fördert.

Öffentlichkeit Nach Art. 42 Abs. 4 VvB ist unter besonderen Voraussetzungen der Ausschluss der Öffentlichkeit möglich. Außerdem kann auf Anweisung des Präsidenten bzw. des Ausschussvorsitzenden sofort aus dem Saal gewiesen werden, wer auf den Zuhörerplätzen Beifall oder Missbilligung äußert oder Ordnung und Anstand verletzt. Entsteht eine störende Unruhe auf den Zuhörerplätzen, so kann der Präsident bzw. der Ausschussvorsitzende sie räumen lassen.

Das AH ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gewählten Abgeordneten anwesend sind (bei derzeit 141 Abgeordneten müssen das dann 71 sein); Beschlüsse werden grundsätzlich **mit einfacher Mehrheit** gefasst; für bestimmte Beschlüsse ist in der Verfassung ein anderes Stimmenverhältnis vorgeschrieben (Art. 43 VvB).

Beschlussfähigkeit

Gem. Art. 41 Abs. 1 VvB gibt das AH sich selbst eine Geschäftsordnung (GOAH). Diese ist eine Zusammenfassung der parlamentarischen „*Spielregeln*“, sozusagen eine Art „*Knigge*“ für Abgeordnete. Sie ist für die Abgeordneten verbindlich und ermöglicht eine faire Abwicklung der Verhandlungen und gewährleistet einen Minderheitenschutz.

Geschäftsordnung (GOAH)

Die Geschäftsordnung enthält auch Bestimmungen über die Organe des AH und die Verfahrensregelungen für die Arbeit des Parlamentes. Sie sichert somit die Funktionsfähigkeit des Parlamentes und schützt die parlamentarische Minderheit. Die GOAH gilt immer nur für eine Wahlperiode; jedes neu gewählte Abgeordnetenhaus gibt sich eine neue GO.

Anlässlich einer Feierstunde führte der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin Ralf Wieland in einer Ansprache am 17. September 2014 unter anderem aus:

„... Wie alles Menschliche, so wandelt sich auch der Parlamentarismus. Zum einen verändert er sich aus sich selbst. Zum anderen wird Druck von außen erzeugt, damit der Parlamentarismus modernen Anforderungen genügt. Zu Beginn des Jahres haben wir aus dem Parlament heraus eine Reform vorgenommen. Unsere Plenarsitzungen fangen jetzt früher an, enden aber auch früher. Wir bemühen uns, die Tagesordnung in acht Stunden abzuarbeiten – und ich muss sagen, dass uns das auch gut gelingt. Wenn man so will, haben wir uns ein wenig selbst diszipliniert.

Parlamentsreform 2014

Ein anderer Aspekt der Parlamentsreform ist die Bürgernähe. Wir haben zwar ein offenes Haus, die Besucherinnen und Besucher können jeden Wochentag zu uns kommen und sich hier im Haus umschauchen. Doch so offen wir uns auch geben: Die Politikferne vieler Menschen ist damit nicht überwunden. Insofern war es richtig, dass die Parlamentarier jetzt Bürgerbüros in den jeweiligen Wahlkreisen einrichten konnten, damit die Menschen vor Ort direkte Kontaktmöglichkeiten zu ihren gewählten Volksvertretern haben

Immerhin: Fast alle Abgeordneten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Das ist eine erfreuliche Entwicklung. Das Parlament und die Abgeordneten haben hier ein wichtiges Signal gesendet, im Rahmen ihrer politischen Arbeit mehr Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern zu praktizieren. Und dieses Angebot wird auch angenommen. Das ist gut. ...“

(Quelle: www.parlament-berlin.de)

Am 30.01.2014 beschloss das Abgeordnetenhaus Änderungen zur Verfassung von Berlin (Art. 45 Abs. 1) und zur Geschäftsordnung. Die Änderungen regeln das Fragerecht der Abgeordneten gegenüber der Regierung neu (siehe auch Ziffer 4.6.1).

Neuregelung des Fragerechts der Abgeordneten

Bereits im Dezember 2013 ist das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin (Landesabgeordnetengesetz – LAbgG) geändert worden. Mit der Änderung ist für

Externe Büros für Abgeordnete

die Abgeordneten die Möglichkeit eröffnet worden, externe Büros zu eröffnen und zu unterhalten.

4.4. Die Organe des Abgeordnetenhauses

4.4.1. Das Plenum

Plenum = Vollversammlung Das Plenum ist die sogenannte Vollversammlung und damit das höchste Organ des Parlaments. Traditioneller Sitzungstag der Berliner Volksvertretung ist der Donnerstag; diese Tradition wurde bereits von der alten Stadtverordnetenversammlung begründet, die seit 1809 jeweils am Donnerstag zusammentrat. Das heutige Plenum tritt alle 14 Tage zu einer ordentlichen Sitzung zusammen, abgesehen von den Parlamentsferien.

Das AH kann außerplanmäßig zusammentreten, wenn ein Fünftel seiner Mitglieder oder der Senat dies beantragt (Art. 42 Abs. 2 VvB). Die Sitzungen werden vom Präsidenten und/oder seinen Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidentin geleitet; sie finden im Plenarsaal statt.

Tagesordnung Tagesordnung für die Plenarsitzung des AH von Berlin, d.h. das Programm und die Reihenfolge, nach der die Beratungspunkte behandelt werden, wird zwei Tage vor dem Plenum (am Dienstag) vom Ältestenrat festgelegt; dabei gibt es eine in der GO festgelegte Reihenfolge: Fragestunde, Aktuelle Stunde, Große Anfragen, Anträge.

In der Plenarsitzung gibt es folgende Sitzordnung:



Dabei sind die Parteien in der 17. Wahlperiode mit folgender Stärke vertreten:

SPD	- 47 Abgeordnete
CDU	- 39 Abgeordnete
Grüne	- 29 Abgeordnete
Linke	- 19 Abgeordnete
Piraten	- 15 Abgeordnete

4.4.2. Der Präsident

Das AH wählt für die Dauer der Wahlperiode aus seiner Mitte einen Präsidenten/eine Präsidentin und zwei Vizepräsidenten / Vizepräsidentinnen. Die Wahl erfolgt mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des AH (absolute Mehrheit). Für die Wahl haben die

Fraktionen das Vorschlagsrecht in der Reihenfolge ihrer Stärke. Damit stellt die stärkste Fraktion den Präsidenten. Der Präsident und die Vizepräsidenten können durch das Abgeordnetenhaus mit einer Mehrheit von zwei Dritteln abberufen werden (Art. 41 Abs. 3 VvB).

Der Präsident hat folgende Aufgaben:

*Aufgaben des
Präsidenten*

- er führt die Geschäfte anhand der Geschäftsordnung;
- er beruft die Plenarsitzungen ein (Art. 42 Abs. 1 VvB), wobei er die Verhandlungen gerecht und unparteiisch zu leiten hat;
- er verwaltet die wirtschaftlichen Angelegenheiten des AH und vertritt es in allen Angelegenheiten nach außen (Art. 41 Abs. 4 VvB);
- er übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im AH aus (Art. 41 III VvB); im Rahmen des Hausrechts hat er die Befugnis, das Betreten der Räume des AH und das Verhalten in diesen Räumen zu regeln;
- der Präsident ist gleichzeitig für das AH Polizeibehörde; übt in dieser Eigenschaft die Polizeigewalt anstelle des Polizeipräsidenten aus; die vom Polizeipräsidenten zur Verfügung gestellten Polizeibeamten unterstehen ausschließlich den Weisungen des Präsidenten des AH;
- er führt den Vorsitz in den Sitzungen des Plenums, des Präsidiums und des Ältestenrates (geregelt in der GO);
- er kann mit beratender Stimme an den Sitzungen aller übrigen Ausschüsse teilnehmen.

Außerdem gibt es zwei Vizepräsidenten. Sie unterstützen den Präsidenten in seiner Amtsführung; vertreten ihn bei seiner Abwesenheit oder Verhinderung mit all seinen Rechten und Pflichten gemäß der GO; sie sind Mitglieder des Präsidiums und des Ältestenrates. Sie können auch von ihren Fraktionen zu Mitgliedern eines Ausschusses ernannt werden.

Vizepräsidenten

4.4.3. Das Präsidium

Das Präsidium wird gem. Art. 41 Abs. 2 ebenso wie der Präsident aus der Mitte des AH gewählt, es ist also ein durch die Verfassung vorgeschriebenes Gremium. Das Präsidium wird für die Dauer der Wahlperiode gewählt. Eine Abwahl ist ebenso wie beim Präsidenten und den Vizepräsidenten des AH möglich (Art. 41 Abs. 3 VvB). In der 17. Wahlperiode gehören dem Präsidium 15 Mitglieder an: Der Präsident, die beiden Vizepräsidenten und zwölf Beisitzer (alle Fraktionen vertreten).

Das Präsidium beschließt in allen inneren Angelegenheiten des AH, soweit sie nicht dem Präsidenten vorbehalten sind; stellt den Haushaltsplan für das AH auf und verfügt über die dem AH zustehenden Räume.

*Aufgaben des
Präsidiums*

4.4.4. Die Ausschüsse

Gem. Art. 44 Abs. 1 VvB wählt das AH nach Bedarf Ausschüsse aus seiner Mitte ein. Mitglieder der Ausschüsse können nur Abgeordnete sein; Ausschüsse können aber sachkundige Personen und Sachverständige hinzuziehen.

In die Ausschüsse werden von den Fraktionen diejenigen Abgeordneten entsandt, die mit dem jeweiligen Sachgebiet besonders vertraut sind.

Schwergewicht der parlamentarischen Arbeit Das Schwergewicht der parlamentarischen Arbeit des AH liegt in den Ausschüssen; hier werden die vom Plenum überwiesenen Vorlagen und Anträge für die Beschlussfassung im Plenum beraten und vorbereitet und in jedem Fall eine Beschlussempfehlung abgegeben (z.B. auch Gesetzesvorlagen, Berichte des Senats). Hier wird also die eigentliche parlamentarische Sacharbeit geleistet (Detaildiskussion in Fachgremien).

Funktionen Ausschüsse haben vorrangig die Funktion der Regierungs- und Verwaltungskontrolle. Das Parlament setzt gemäß seiner GO parallel zu jedem Geschäftsbereich des Senats einen Fachausschuss ein (z.B. den Ausschuss für Jugend, Familie, Schule und Sport parallel zur Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft).

Im Übrigen können die Ausschussmitglieder auch ohne einen Auftrag des Plenums Fragen ihres Geschäftsbereichs aufgreifen und erörtern.

Die Zahl der Ausschussmitglieder wird vom Abgeordnetenhaus mit der Einsetzung der Ausschüsse festgelegt. In der Regel sind in den ständigen Ausschüssen 19 Abgeordnete vertreten. Auch in den Ausschüssen sind die Fraktionen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vertreten (Art. 44 Abs. 2 VvB). Die Stärke der einzelnen Fraktionen in den Ausschüssen wird nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt ermittelt.

Einige Ausschüsse sind von besonderer Bedeutung, da sie von ihrer Aufgabenstellung oder zusätzlichen Kompetenz rechtlich oder politisch hervorgehoben sind: Hauptausschuss, Petitionsausschuss und Untersuchungsausschüsse. Die Sitzungen der Ausschüsse sind i.d.R. öffentlich (Art. 44 Abs. 1 VvB); der Petitionsausschuss ist davon ausgenommen.

4.4.4.1. Der Hauptausschuss

Zuständigkeit: Haushalt Der in Berlin für den Haushalt zuständige Ausschuss heißt „Hauptausschuss“.

Dem Hauptausschuss müssen nach der GO grundsätzlich alle Vorlagen zugeleitet werden, die eine Minderung der Einnahmen oder eine Erhöhung der Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan zur Folge haben.

Das Budgetrecht, das Recht des Parlaments, die staatlichen Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr festzulegen und die Regierung zu kontrollieren, wird am eindrucksvollsten im Hauptausschuss wahrgenommen.

4.4.4.2. Der Petitionsausschuss

In Art. 46 VvB ist verankert, dass zum Schutz der Rechte der Bürger ein Ausschuss eingerichtet wird, der über Petitionen entscheidet, soweit das AH nicht selbst entscheidet. Die Stellung des Petitionsausschusses ist in einem Gesetz geregelt (Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 25. November 1969).

Das Wort Petition (Bittschrift, Eingabe) macht bereits die Aufgabenstellung des Ausschusses deutlich: Er beschäftigt sich mit Bitten und Ersuchen von Bürgern (Eingaben und Beschwerden). Jedermann (auch Geisteskranke, Häftlinge, fremde Staatsbürger) hat das Recht, sich schriftlich oder persönlich an den Ausschuss mit Problemen zu wenden, sofern in Rechte von Bürgern eingegriffen wird und was das AH unter Umständen verändern, beseitigen oder verbessern kann.

*Definition
Petition*

Der Ausschuss kann aber auch eigeninitiativ werden, wenn ihm auf andere Weise Umstände bekannt werden.

Alle Petitionen werden streng vertraulich behandelt, denn in ihnen geht es meist um persönliche Angelegenheiten und um Auseinandersetzungen von Bürgern mit Behörden. Der Petitionsausschuss des AH ist nur für Petitionen zuständig, die die Organe des Landes Berlin betreffen. Er klärt den Sachverhalt auf und entscheidet dann nach pflichtgemäßem Ermessen über die weitere Behandlung der Petition.

Der Petitionsausschuss ist durch das Petitionsgesetz mit besonderen Rechten ausgestattet: er kann vom Senat und den Behörden Auskünfte und Berichte sowie die Vorlage von Akten verlangen. Der Petitionsausschuss hat dabei folgende Entscheidungsmöglichkeiten:

- Überweisung der Petition an den Senat zur Kenntnisnahme/Überprüfung mit der Empfehlung, bestimmte Maßnahmen zu veranlassen (Rechtlich verbindlich sind diese Empfehlungen nicht; besitzen jedoch ein gewisses politisches Gewicht);
- dem Petenten wird empfohlen, zunächst den Rechtsweg auszuschöpfen oder
- die Petition wird zurückgewiesen oder an eine andere zuständige Stelle weitergegeben.

Kompetenzen

Der Petent wird in der Regel über die Art der Erledigung seiner Eingabe unterrichtet; in ungezählten Fällen konnte der Ausschuss bisher den Bürgern gegenüber dem bürokratischen Verhalten von Behörden zu ihrem Recht verhelfen.

Eine Vorlage der Petition an das Plenum ist nur vorgesehen, wenn der Ausschuss dies selbst beschließt oder 10 seiner Mitglieder einen entsprechenden Antrag stellen. Dem AH wird regelmäßig ein Bericht der Arbeit des Ausschusses vorgelegt.

Aus dem Bericht des Petitionsausschusses 2014:

„Im Jahr 2014 erhielt der Petitionsausschuss 1.641 Eingaben. Hinzu kamen 1.751 weitere Zuschriften, in denen die Bürgerinnen und Bürger zumeist ihre Eingaben ergänzt bzw. nach einer Antwort des Ausschusses um erneute Prüfung ihres Anliegens gebeten haben. Der Ausschuss tagte – bis auf einige Ferienzeiten – wöchentlich und kam damit im Jahr 2014 auf 38 Sitzungen, in denen er insgesamt 1.942 Eingaben abschließend beraten hat. Diese Zahl ist höher als die Zahl der eingegangenen Petitionen, unter anderem deshalb, weil sich der Ausschuss häufig – zum Beispiel bei der Wiederaufnahme von Petitionen – mehrfach mit einer Bitte oder Beschwerde befasst hat.

In 24 % der Fälle konnte der Ausschuss dem Anliegen der Petentinnen bzw. Petenten ganz oder teilweise entsprechen und in weiteren 32 % der Fälle Auskünfte erteilen, sodass er insgesamt mehr als der Hälfte der Einsender helfen konnte.“

Hier einige Beispiele zur Arbeit des Petitionsausschusses aus dem Jahr 2014 (entnommen aus dem Bericht):

Unzureichende Stellungnahmen eines Bezirksamtes

Ein Empfänger von Grundsicherungsleistungen bat den Ausschuss um Hilfe, da das Bezirksamt bei ihm eingegangene Überweisungen als Einkommen anrechnete, obwohl er immer wieder darauf verwiesen hatte, dass es sich um Rückzahlungen einer verliehenen Summe handelte. Dem Bescheid und dem Widerspruchsbescheid fehlten ausführliche Begründungen, sodass der Ausschuss die Angelegenheit zunächst nicht inhaltlich prüfen konnte. Der Ausschuss musste sich insgesamt sieben Mal an das Bezirksamt wenden, bevor dieses dann erstmalig ausführlich die Gründe für die Entscheidung darlegte.

Der Ausschuss führte weitere Gespräche in Berliner Jobcentern

Auch im Jahr 2014 gab es zahlreiche Beschwerden über die Berliner Jobcenter. Allerdings ist anzumerken, dass die Zahl der Eingaben in diesem Bereich rückläufig ist, sodass davon ausgegangen werden kann, dass sich die Arbeitsqualität in den Berliner Jobcentern seit Inkrafttreten des SGB II am 1. Januar 2005 deutlich verbessert hat. Unabhängig davon führte der Ausschuss wie in den Jahren zuvor wieder interessante Gespräche vor Ort.

Hinweistafeln in Berliner Pflegeheimen

Ein Petent aus Hamburg wollte mit seiner Petition, die er an die Hamburgische Bürgerschaft und zugleich an die anderen Länderparlamente gerichtet hatte, erreichen, dass in allen stationären Pflegeeinrichtungen Hinweistafeln angebracht werden, aus denen insbesondere die Kontaktdaten der Leitung und des pflegerischen Personals hervorgehen. Damit soll es Angehörigen, denen bei Besuchen Probleme oder Mängel bei der Versorgung der Pflegebedürftigen auffallen, einfach und schnell möglich sein, sich an Verantwortliche zu wenden oder sich zu beschweren.

Einstellung der Buslinie 325

Seit der Einstellung der Buslinie 325 im Jahr 2012 bemüht sich

der Petitionsausschuss um eine Wiederanbindung der Haltestelle Sagritzer Weg / Eichhorster Weg am Rande des Märkischen Viertels an den öffentlichen Nahverkehr. In diesem Bereich befinden sich ein Selbsthilfe- und Stadtteilzentrum sowie zahlreiche behindertengerechte Wohnungen, deren Besucher bzw. Bewohner bei der Bewältigung weiterer Wege große Schwierigkeiten haben.

4.4.4.3. Die Untersuchungsausschüsse

Gem. Art. 48 VvB können Untersuchungsausschüsse vom AH jederzeit eingesetzt werden. Sie müssen vom Parlament eingesetzt werden, wenn ein Viertel der Mitglieder dies verlangt (Art. 48 Abs. 1 VvB). Ergänzend zu den Vorschriften in der VvB richtet sich Ziel und Zweck eines Untersuchungsausschusses nach dem Gesetz über Untersuchungsausschüsse des AH von Berlin vom 22. Juni 1970.

Untersuchungsausschüsse sind damit nicht ständige Ausschüsse, da sie während der Legislaturperiode nur bei Bedarf eingesetzt werden. Ein Untersuchungsausschuss besteht aus höchstens zehn Mitgliedern des AH und einer gleichen Anzahl von Stellvertretern. Die Fraktionen werden nach ihrer Stärke im Parlament beteiligt; jede Fraktion muss durch mindestens ein Mitglied vertreten sein. Wie der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses und sein Stellvertreter werden auch die übrigen Ausschussmitglieder vom AH gewählt.

Nicht ständiger Ausschuss

Ein Untersuchungsausschuss kann nur für einen ganz bestimmten Untersuchungsauftrag eingesetzt werden. Die Arbeit des Ausschusses ist dann auch an den Untersuchungsgegenstand gebunden. Allerdings kann sich der Auftrag des Parlamentes, einen bestimmten Tatbestand aufzuklären, nur auf Bereiche erstrecken, die auch zur Kompetenz des Parlamentes gehören (i.d.R. Aufklärung von Vorkommnissen und Missständen im Lande; politisches Fehlverhalten); meist werden bestimmte politische Verantwortlichkeiten untersucht. Damit ein Untersuchungsausschuss seine Aufgaben erfüllen kann, sind ihm weitgehende Rechte gegeben:

Einzelner konkreter Untersuchungsauftrag

- jedermann ist verpflichtet, den Aufforderungen des Untersuchungsausschusses zur Beweiserhebung Folge zu leisten;
- Zeugen und Sachverständige sind verpflichtet zu erscheinen;
- Gerichte und Behörden haben Rechts- und Amtshilfe zu leisten;
- Gerichte und Behörden haben Akten vorzulegen;
- Gerichte und Behörden haben ihren Dienstkräften Aussagegenehmigungen zu erteilen (soweit nicht Gründe der Sicherheit entgegenstehen).

Befugnisse

Als Ergebnis seiner Arbeit fertigt ein Untersuchungsausschuss einen Bericht über die Aufhellung der Tatbestände, die untersucht werden sollten. Dieser wird dem Plenum zur Kenntnis vorgelegt.

Untersuchungsausschüsse sind keine Gerichte, sie dienen vielmehr politischen Zwecken; deshalb gibt es vor dem „Tribunal“ dieses Ausschusses keine Angeklagten, Beschuldigten oder Betroffenen, sondern ausschließlich Zeugen. Beweise werden in öffentlicher Sitzung erhoben (wenn zwei Drittel der Ausschussmitglieder es

wünschen, wird die Öffentlichkeit ausgeschlossen); die Beratungssitzungen sind dagegen generell nicht öffentlich.

In der 17. Wahlperiode gibt es derzeit den Untersuchungsausschuss „BER“ und den Untersuchungsausschuss „Staatsoper“.

4.4.4.4. Die Sonderausschüsse

Für einzelne Angelegenheiten, die von im Parlament vorhandenen Fachleuten gesondert bearbeitet werden sollen, kann das Abgeordnetenhaus von Berlin gemäß seiner Geschäftsordnung Sonderausschüsse einsetzen. Sonderausschüsse bearbeiten den Auftrag, erarbeiten eine Beschlussempfehlung zu dem Gegenstand, geben dem Plenum einen Bericht und gelten nach dem Beschluss darüber als automatisch wieder aufgelöst.

In der 17. Wahlperiode (2011-2016) gab es den Sonderausschuss „Wasserverträge“, der seine Arbeit mit einem Bericht an das Abgeordnetenhaus im Januar 2013 abgeschlossen hat.

4.4.4.5. Die Enquête-Kommissionen

= *Sachverständigenkommission* Enquête-Kommissionen sind keine Parlamentsausschüsse im üblichen Sinne, aber wichtige Gremien, die dem Parlament zuarbeiten. Ihnen können auch Sachverständige angehören, die keine Abgeordneten sind.

Sie sollen Sachverhalte, Entwicklungen und Entwicklungstendenzen in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen klären – durch Sammlung und Auswertung von Materialien, Untersuchungen, Anhörungen, Forschungsaufträge u.a. Ziel dieser Arbeit ist es, Grundlagen für parlamentarische Initiativen zu schaffen, für gesetzliche Regelungen und Neuregelungen also.

Kompetenzen Gemäß Verfassung muss ihre Einsetzung erfolgen, wenn ein Viertel der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin dies verlangt. Die Sitzungen der Kommissionen sind nicht öffentlich, es sei denn, sie führen gesonderte öffentliche Informationssitzungen durch. Die Kommissionen sind berechtigt, alle für ihren Auftrag erforderlichen Unterlagen, Dokumente und Urkunden von allen Institutionen des öffentlichen Rechts, Behörden und natürlichen und juristischen Personen in Berlin zu verlangen. Sie können darüber hinaus Auskünfte von Einzelpersonen einholen, auch in mündlichen Anhörungen. Der Einladung der Enquête-Kommission zur Anhörung muss Folge geleistet werden, ein Ausbleiben kann strafrechtliche Folgen haben. Auskunft und die Vorlage von Unterlagen dürfen nur verweigert werden, wenn dadurch in den persönlichen Lebensbereich des Befragten oder seiner Angehörigen eingegriffen wird oder wenn – bei Institutionen – ein nicht wieder gut zu machender Schaden entstehen würde. Der Bericht der Kommission darf auch keine fremden Geheimnisse offenbaren.

In der 17. Wahlperiode wurde im Mai 2014 die Enquete-Kommission „Neue Energie für Berlin – Zukunft der energiewirtschaftlichen Strukturen“ eingesetzt. Die Kommission hat ihre Arbeit im Oktober

2015 mit dem Abschlussbericht, der vom Abgeordnetenhaus angenommen wurde, abgeschlossen.

4.4.5. Der Ältestenrat

Der Ältestenrat ist eines der wichtigsten Gremien des Parlaments und unterstützt den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte. Er stellt die Tagesordnung der Plenarsitzungen auf und legt die Redezeiten fest, die den Fraktionen für ihre Stellungnahmen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten eingeräumt werden. Der Ältestenrat ist kein Beschlussorgan. Seine Mitglieder bemühen sich um Einvernehmen in Geschäftsordnungsfragen, aber auch in anderen parlamentarischen Angelegenheiten.

*Rolle des
Ältestenrates*

Im Ältestenrat werden die Stärke der Ausschüsse und die Verteilung der Leitungsaufgaben in den Ausschüssen entsprechend den Fraktionsstärken in der Regel durch Konsens festgelegt. Dem Ältestenrat gehören der Präsident, die Vizepräsidenten und entsprechend den Fraktionsstärken weitere Mitglieder aller Fraktionen des Abgeordnetenhauses an – in der 17. Wahlperiode besteht er aus fünfzehn Mitgliedern. Es sind dies meist die Mitglieder der Fraktionsvorstände oder sonstige Parlamentarier mit großer Erfahrung.

konsensorientiert

4.4.6. Fraktionen

Abgeordnete, die derselben Partei angehören, schließen sich im Parlament zu einer Fraktion zusammen (Bruchteil oder Teil eines Ganzen, einer Versammlung). Allerdings muss eine Fraktion mindestens sieben Mitglieder haben (gem. Art. 40 Abs. 1 VvB fünf Prozent der festgelegten Mindestzahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses; also 5 Prozent von 130). Eine Vereinigung von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses, die nicht Fraktionsstärke erreicht, kann nach der GOAH bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen als Parlamentarische Gruppe tätig werden.

*Definition
Fraktion*

Der Zusammenschluss zu Fraktionen ist notwendig, weil bei der Vielfalt der anstehenden Fragen, Probleme und formellen Abläufe der einzelne Abgeordnete überfordert wäre, müsste er sich in alle Zusammenhänge selbst einarbeiten. Bei dem umfangreichen Arbeitspensum in einem modernen Parlament wäre ohne organisierte Zusammenschlüsse der Abgeordneten eine zeitgerechte Verabschiedung der Parlamentsvorlagen kaum möglich. Deshalb werden die unterschiedlichen Standpunkte zu einzelnen Problemen in den Fraktionen erörtert und durch Fraktionsbeschluss wird dann eine gemeinsame Haltung der jeweiligen Fraktion festgestellt. Diese wird dann durch einen oder mehrere Fraktionssprecher vertreten.



„*Fraktionsdisziplin*“ Bei Abstimmungen im Plenum oder in den Ausschüssen ist es üblich, dass die Abgeordneten Fraktionsdisziplin üben, d.h. trotz eventuell abweichender Meinung die Haltung ihrer Fraktion mittragen. Der Fraktionsdisziplin beugt sich der Abgeordnete im Interesse der politischen Wirksamkeit seiner Fraktion und Partei freiwillig. Die Fraktionsdisziplin wird – insbesondere bei Gewissensentscheidungen – immer wieder durchbrochen. Ein solcher Schritt ist nicht ausschließlich unter politisch-taktischen Gesichtspunkten zu bewerten; er muss auch als Ausdruck persönlicher und geistiger Unabhängigkeit gesehen werden.

Der bzw. die Fraktionsvorsitzende und die übrigen Mitglieder des Fraktionsvorstandes bereiten die Fraktionssitzungen vor. Sie halten Kontakt zu den anderen Fraktionen, zur Regierung und zu wichtigen Gruppen und Institutionen außerhalb des Parlaments. Daher haben die Mitglieder des Fraktionsvorstandes oft einen Informationsvorsprung vor den übrigen Fraktionsmitgliedern, der ihnen einen entsprechend großen Einfluss gibt. Die Durchsetzungsfähigkeit des einzelnen Abgeordneten erweist sich in den Ausschüssen und in den Fraktionsarbeitskreisen, die zur Bearbeitung der anstehenden Probleme gebildet worden sind, sowie in den Fraktionssitzungen.

In der 17. Wahlperiode sind im AH folgende Fraktionen vertreten:

SPD	47 Mitglieder
CDU	39 Mitglieder
Grüne	29 Mitglieder
Linke	19 Mitglieder
Piraten	15 Mitglieder.

Definition Bilden mehrere Fraktionen (mindestens zwei) zur Regierungsbildung
Koalition einen Zusammenschluss, so nennt man dies Koalition; Fraktionen, Gruppen oder Einzelabgeordnete, die nicht zur Regierung gehören, bilden die Opposition. In der 17. Wahlperiode bildet die SPD gemeinsam mit der CDU die Regierungskoalition; die anderen vertretenen Abgeordneten bilden die Opposition.

4.5. Das Abgeordnetenhaus wählt

Das Abgeordnetenhaus wird nicht nur gewählt, sondern es ist auch selbst Wahlorgan. Zu den wichtigsten Organen, die das AH wählt, gehören:

- a) der/die Präsident/in des AH,
- b) die übrigen Mitglieder des Präsidiums,
- c) der Regierende Bürgermeister,
- d) sonstige in der Verfassung und in Gesetzen benannte Personen, z.B. der Datenschutzbeauftragte (Art. 47 VvB), die Präsidenten der oberen Landesgerichte Berlins (Art. 82 Abs. 2 VvB), die neun Richter des Verfassungsgerichtshofes (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 VvB), der Präsident des Landesrechnungshofes (Art. 95 Abs. 2 VvB), die Mitglieder der Kuratorien von Universitäten und Hochschulen.

Die Wahl erfolgt i.d.R. mit einfacher Mehrheit (Art. 43 Abs. 2 VvB, § 74 GOAH), soweit die Verfassung oder Gesetze nichts anderes vorsehen. Die Mitglieder des Präsidiums werden aus der Mitte des Hauses gewählt, d.h. sie müssen selbst Abgeordnete sein. Sie werden für die Dauer der Wahlperiode gewählt, d.h. sie können nicht abgewählt werden (Art. 41 Abs. 2 VvB).

Die Wahl des Regierenden Bürgermeisters erfolgte in der Vergangenheit mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Mit einer Verfassungsänderung im Dezember 2009 ist in Art. 56 Abs. 1 VvB nunmehr geregelt, dass der Regierende Bürgermeister mit der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses gewählt wird. Kommt nach zwei Wahlgängen eine absolute Mehrheit nicht zustande, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen erhält.

*Wahl des Regierenden
Bürgermeisters*

Die weiteren Ausführungen zur Regierungsbildung erfolgen im Kapitel 6.

4.6. Das Abgeordnetenhaus kontrolliert

Neben der Wahlfunktion und der Gesetzgebung gehört auch die Kontrolle von Regierung und Verwaltung zu den Hauptaufgaben des Berliner AH. Dazu stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung.

4.6.1 Das Interpellationsrecht (Fragerecht)

Jeder Abgeordnete hat das Recht, sich an der Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Dies geschieht durch Rede, Anträge und Anfragen (Art. 45 Abs. 1 VvB).

Es ist daher das traditionelle Recht des Parlaments, Fragen an die Regierung zu stellen (an die Regierung als Kollegialorgan und an einzelne Senatoren als Chef eines bestimmten Geschäftsbereiches, also der Verwaltung).

Im Einzelnen bestehen folgende Fragemöglichkeiten:

4.6.1.1. Schriftliche Anfragen (Art. 45 Abs. 1 VvB und § 50 GOAH)

Jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses kann über bestimmte Vorgänge in einer Anfrage, die bei dem Präsidenten schriftlich einzureichen ist, vom Senat Auskunft verlangen (Schriftliche Anfrage). Der Senat beantwortet die schriftliche Anfrage schriftlich. Die Antwort soll innerhalb von drei Wochen erfolgen. Der Senat darf schriftliche Anfragen grundsätzlich nicht wegen ihres Umfangs zurückweisen und hat Verzögerungen zu entschuldigen. Anfrage und Antwort werden vom Präsidenten grundsätzlich veröffentlicht.

4.6.1.2. Spontane Anfrage (Art. 45 Abs. 1 VvB und § 51 GOAH)

Im Rahmen jeder ordentlichen Plenarsitzung findet eine sogenannte Fragestunde statt. Jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses ist im Rahmen dieser Fragestunde berechtigt, ohne vorherige schriftliche

Einreichung eine mündliche Anfrage an den Senat zu richten (Spontane Anfrage). Die Anfragen sind durch ein Senatsmitglied, das bei Abwesenheit durch den zuständigen Staatssekretär vertreten werden kann, zu beantworten. Die Frage muss ohne Begründung kurz gefasst und von allgemeinem Interesse sein sowie eine kurze Beantwortung ermöglichen. An die mündliche Antwort des Senats schließt sich keine Besprechung an. Im Anschluss an die Beantwortung können bis zu zwei Zusatzfragen gestellt werden. Die Dauer der Fragestunde beträgt 60 Minuten.

Große Anfrage (mit der Parlamentsreform 2014 weggefallen)

Große Anfragen wurden namens einer Fraktion oder von mindestens 10 Abgeordneten schriftlich eingereicht und mussten in einer Plenarsitzung von einem Senatsmitglied mündlich beantwortet werden. Im Anschluss fand in der Regel eine Parlamentsdebatte statt (§§ 47 bis 49 GOAH alte Fassung).

Diese Möglichkeit des Fragerechts ist mit der Parlamentsreform 2014 und der damit einhergehenden Änderung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses zum 30. Januar 2014 abgeschafft worden. Damit soll eine Straffung der Plenarsitzungen erreicht werden.

4.6.1.3. Aktuelle Stunde (§ 52 GOAH)

Diese findet in den ordentlichen Sitzungen auf Antrag einer Fraktion oder mindestens zehn Abgeordneten zu einem Thema von allgemeinem Interesse statt. Jede Fraktion hat im Laufe eines Kalenderjahres Anspruch auf zweimalige Berücksichtigung des von ihr eingereichten Antrages. Jeder Fraktion steht eine Redezeit von 10 Minuten zu. Im Rahmen der Aktuellen Stunde wird nur ein Thema besprochen. Die Dauer ist auf eine Stunde beschränkt.

4.6.2. Zitations- oder Zitierrecht

Mit dem Interpellationsrecht im Zusammenhang steht das Recht, die Anwesenheit und die Äußerung von Regierungsmitgliedern gem. Art. 49 VvB zu verlangen.

4.6.3. Recht auf Akteneinsicht

Jeder Abgeordnete hat das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen (Art 45 Abs. 2 VvB). Die Einsichtnahme darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegend öffentliche Interessen oder überwiegend private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern.

4.6.4. Budgetkontrolle

Das ist sozusagen das „*vornehmste*“ Recht des Parlaments. Der von der Regierung (Senat) erarbeitete Entwurf eines Haushaltsplans wird vom Parlament nach der ersten Beratung in den Hauptausschuss überwiesen. Dort wird er in monatelanger intensiver Aussprache von den Abgeordneten bis ins Detail überprüft und je nach Ergebnis dieser Prüfung genehmigt oder verändert.

Die Kontrolle wird nicht nur rein rechnerisch vorgenommen, sondern es wird auch die sachliche und politische Berechtigung der Ausgaben untersucht. Die Etatdebatten im Plenum, der Vollversammlung aller Abgeordneten, am Ende des Jahres nehmen in der Regel zwei bis drei Tage in Anspruch.

4.6.5. Untersuchungsausschuss

Dieser kann für politisch besonders brisante Probleme eingesetzt werden (vgl. oben unter Kapitel 4.4.4).

4.6.6. Ausschuss für Verfassungsschutz

Nach Art 46a VVB richtet das Abgeordnetenhaus einen Ausschuss für Verfassungsschutz, auch Parlamentarische Kontrollkommission (PKK) genannt, ein. Der Ausschuss begleitet und kontrolliert die Arbeit des Verfassungsschutzes. Er tagt nichtöffentlich.

4.6.7. Petitionsausschuss

Mit diesem Ausschuss kontrolliert das AH auf Anregung (Petitionen) von Bürgern und Bürgerinnen. Der Ausschuss kann aber auch tätig werden, wenn ihm auf andere Weise Umstände bekannt werden (vgl. oben unter Kapitel 4.4.4).

4.6.8. Misstrauensvotum (Art. 57 VvB)

Dieses Instrument stellt sozusagen die „letzte Kontrollmöglichkeit“. Meist wird das Misstrauensvotum erst dann zur Anwendung kommen, wenn andere Kontrollinstrumente solche Tatbestände zu Tage brachten, die nur noch eine Abwahl des Senats oder einzelner Senatsmitglieder nach sich ziehen können. Dazu mehr im Kapitel 6.

4.7. Das Abgeordnetenhaus beschließt Gesetze

Vorschriften zum Verfahren der Gesetzgebung finden sich in Art. 59 - 65 VvB. Danach unterteilt sich das Gesetzgebungsverfahren in fünf Schritte:

1. Gesetzesinitiative
2. Gesetzesberatung
3. Gesetzesverabschiedung
4. Gesetzesausfertigung
5. Gesetzesverkündung

*Fünf Schritte des
Gesetzgebungs-
verfahrens*

Gesetzesinitiative bedeutet dabei einfach das Einbringen von Gesetzesentwürfen in das AH (da ja bekanntlich nur das AH im Land Berlin Gesetze erlassen kann). Gesetzesvorlagen können gem. Art. 59 Abs. 2 VvB sowohl vom AH (von einer Fraktion bzw. mind. zehn Abgeordneten gem. § 39 Abs. 1 GOAH) als auch vom Senat (Senat

1. Gesetzesinitiative

als Kollegium) sowie im Wege eines Volksbegehrens/Volksentscheides eingebracht werden.

2. Gesetzesberatung Anschließend muss jedes Gesetz in mindestens zwei Lesungen im AH **beraten** werden (Art. 59 Abs. 4 VvB). Mit dem Eingang der Gesetzesvorlage ist der Präsident verpflichtet, diesen auf die nächste Tagesordnung zu setzen - zur Ersten Lesung. Zu den Gesetzesvorlagen gibt es also im Plenum eine sog. Generaldebatte (1. Lesung). Generaldebatte bedeutet, dass der Initiator des Gesetzes das Gesetz generell erläutert, Ziel und Zweck aufzeigt. Nach Schluss der ersten Lesung kann das AH die Vorlage oder den Antrag ganz oder teilweise an einen Ausschuss überweisen bzw. je nach Bedarf gleichzeitig mehreren Ausschüssen zu getrennter Beratung.

Dabei bestimmt der Präsident einen federführenden Ausschuss, soweit ihn das AH nicht benannt hat. In den zuständigen Ausschüssen wird dann die Vorlage unter fachlichen Aspekten geprüft; hier kann es auch Änderungen der Gesetzesvorlage geben. Sind durch die Annahme des Entwurfs haushaltsmäßige Veränderungen zu erwarten, muss vorher immer der Hauptausschuss (Finanzausschuss) zugestimmt haben. Am Ende der Ausschussberatungen steht eine Beschlussempfehlung, mit der die Vorlage zurück an das Plenum gegeben wird. Dort erfolgt dann die 2. Lesung (frühestens 48 Std. nach 1. Lesung); eine 3. Lesung findet nur statt, wenn grundlegende Veränderungen in der 2. Lesung einer Beratung bedürfen und der Präsident des AH bzw. der Senat dies verlangt (Art. 59 VvB).

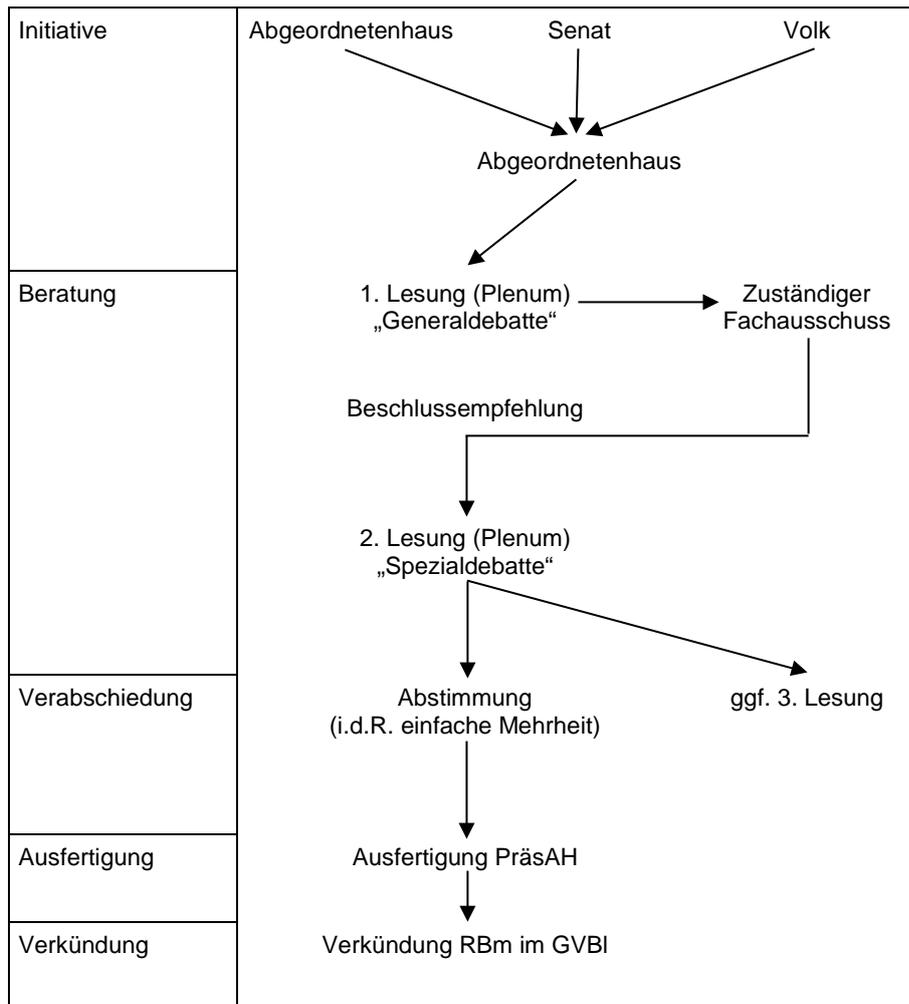
3. Gesetzesverabschiedung In der Regel erfolgt unmittelbar im Anschluss an die 2. Lesung die **Schlussabstimmung** (solange diese nicht erfolgt ist, kann das AH die Vorlage oder den Antrag ganz oder teilweise zurückverweisen; auch schon erledigte Teile können zu erneuten Beratungen in die den Ausschuss bzw. die Ausschüsse zurückverwiesen werden). Das AH beschließt/verabschiedet grundsätzlich mit einfacher Mehrheit die Gesetzesvorlage (Art. 60 Abs. 1 VvB).

4. Gesetzesausfertigung Nach der Verabschiedung wird das Gesetz gem. Art. 60 Abs. 2 VvB; vom Präsidenten des AH **ausgefertigt** (Ausfertigung = authentische Feststellung des zustande gekommenen Gesetzestextes in einer Urkunde; Bestätigung, dass das Gesetz verfassungsgemäß zustande gekommen ist). Nach einer Ausfertigung können Fehler nur wieder durch eine Gesetzesnovelle beseitigt werden. Hat der Präsident Zweifel an der materiellen (inhaltlichen) Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, muss er eine 3. Lesung herbeiführen.

5. Gesetzesverkündung Das ausgefertigte Gesetz wird vom Regierenden Bürgermeister im Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl) **verkündet** (Art. 60 Abs. 2 VvB); im Gesetz soll der Tag des Inkrafttretens bestimmt werden, ansonsten tritt es am 14. Tag nach der Verkündung in Kraft. Die Verkündungsformel lautet:

„Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.“

Im Überblick lässt sich das Gesetzgebungsverfahren im Land Berlin wie folgt darstellen:



4.8. Der Erlass von Rechtsverordnungen

Der Senat oder ein Mitglied des Senats (also ein einzelner Senator oder eine einzelne Senatorin) erlässt gem. Art. 64 Abs. 1 VvB die zur Durchführung eines Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen (RVO). Damit besteht keine generelle Ermächtigung zum Erlass von RVO, vielmehr ist für jede RVO eine spezielle gesetzliche Ermächtigung notwendig. Ähnlich wie in Art. 80 GG formuliert, muss im jeweiligen Gesetz eine Ermächtigung enthalten sein, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der RVO beschreibt.

Rechtsverordnungen sind dem AH unverzüglich zur Kenntnis vorzulegen.

Seit 1994 können auch die Bezirke zur Festsetzung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 64 Abs. 2 S. 2 VvB).

Fragen zur Selbstkontrolle:

8. Welche Aufgaben hat das Abgeordnetenhaus hauptsächlich wahrzunehmen?
9. Was versteht man unter dem Begriff Immunität?
10. Was bedeutet Indemnität?
11. Welche Bedeutung haben diese beiden Parlamentsrechte?
12. Was bedeuten die Begriffe aktives und passives Wahlrecht?
13. Für welche Dauer wird das Abgeordnetenhaus gewählt?
14. Welche Wahlgrundsätze gelten in Berlin und welche inhaltliche Bedeutung haben sie?
15. Was versteht man unter Mehrheitswahlsystem (Persönlichkeitswahl)?
16. Was versteht man unter Verhältniswahlsystem (Listenwahl)?
17. Welches Wahlsystem haben wir in Berlin und wie setzt sich dadurch das Abgeordnetenhaus zusammen?
18. Was ist ein Überhangmandat?
19. Wie kommen Ausgleichsmandate zustande?
20. Aus welchen Ämtern/Personen besteht das Präsidium des Abgeordnetenhauses?
21. Welche Voraussetzungen und Folgen knüpfen die Abgeordneten an die Wahl dieser Personen?
22. Was versteht man allgemein unter dem Interpellationsrecht?
23. Was versteht man unter dem „Zitationsrecht“ des AH?
24. Was ist eine Fraktion und wer darf sie bilden?
25. Was versteht man unter dem Begriff Gesetzgebungsinitiative?
26. Wer hat dieses Recht nach der VvB?

5. Plebiszite

Unter Plebiszit versteht man eine Volksabstimmung, in der die stimmberechtigten Bürger über eine Sachfrage - im Gegensatz zur Wahl, die sich auf Personalentscheidungen bezieht - entscheiden.

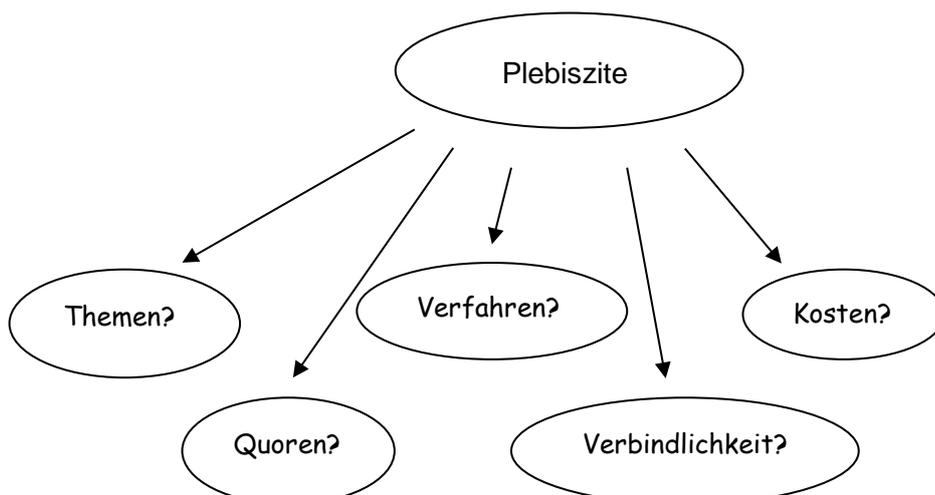
Im bundesrepublikanischen System der **repräsentativen Demokratie** liegen die wesentlichen Funktionen beim Parlament (Wahl der Regierung, Kontrolle der Exekutive, Gesetzgebung). Die Plebiszite, also Elemente der **direkten Demokratie**, sollen daher die repräsentative Demokratie nicht ersetzen. Sie sollen und können das bestehende System aber ergänzen und stellen zusätzliche Möglichkeiten der Beteiligung der Bürger bei politischen Entscheidungen dar.

Dazu der Präsident des AH, Walter Momper, in seiner Rede zur Änderung der Verfassung von Berlin am 18.05.2006:

„... Als Zweites werden durch die Verfassungsänderung die Möglichkeiten direkter Demokratie für die Berlinerinnen und Berliner ausgeweitet. Wir wollen die Quoren für Volksabstimmungen und Volksentscheide senken, auch um der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Den Bürgerinnen und Bürgern Berlins wird es dadurch wesentlich erleichtert, politische und gesellschaftliche Entscheidungsprozesse unmittelbar mitzugestalten oder Gesetze auf den Weg zu bringen, so dass die repräsentative Demokratie um das plebiszitäre Element sinnvoll ergänzt wird.

Wir wissen, dass unsere Verfassung aus historischen Gründen Mitwirkungsrechte des Volkes nur sehr eng ausgestaltet hat. Heute gehen wir mit dieser Änderung einen wichtigen Schritt voran und unterbreiten diese Änderung einer Volksabstimmung am Wahltag, am 17. September 2006. ...“

Wichtige Aspekte bei der Beurteilung von Plebisziten



Die Schwierigkeit in der konkreten Ausgestaltung der Plebiszite besteht einerseits darin, den Bürgern eine Mitgestaltungsmöglichkeit zu bieten, die keine unüberwindlichen Hürden aufbaut. Andererseits muss eine entsprechende Initiative oder ein Begehren auch tatsächlich vom Souverän mitgetragen werden, um erfolgreich zu sein. Dies ist allerdings vor dem Hintergrund einer Wahlbeteiligung von nur rd. 60 % (Wahlen zum Berliner AH 2011) und damit eines freiwilligen Verzichts auf Teilhabe eines großen Teils der potenziellen Wählerschaft zu beurteilen.

Dabei sind folgende Aspekte zu betrachten:

▪ Themen

Die Bandbreite der Themen, die nach der Verfassung von Berlin Gegenstand von Plebisziten sein können, ist in den vergangenen Jahren erweitert worden.

Auf Landesebene gibt es folgende Möglichkeiten:

- Befassung des Abgeordnetenhauses mit Gegenständen der politischen Willensbildung (Volksinitiative)
- Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben
- Verfassungsändernde Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben
- Eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode herbeizuführen
- Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses herbeizuführen.

Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen oder Personalentscheidungen sind unzulässig. Volksbegehren können zu jeder Zeit angestrengt werden, zur gleichen Sache aber in jeder Legislaturperiode nur einmal.

Träger entsprechender Initiativen können eine natürliche Person, eine Mehrheit von Personen, eine Personenvereinigung oder eine Partei sein.

Auf bezirklicher Ebene gibt es weitere Möglichkeiten der Einflussnahme durch direktdemokratische Instrumente (Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid). Hier ersetzen erfolgreiche Plebiszite Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung.

▪ Verbindlichkeit

Die Verbindlichkeit der zur Verfügung stehenden Plebiszite, also inwieweit das Anliegen, sofern es erfolgreich war, zwingende Konsequenzen hat, ist von hoher Wichtigkeit. Die Motivation der Initiatoren sowie der Mobilisierungsgrad innerhalb der Wählerschaft hängen wesentlich davon ab.

Zum Plebiszit, Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses herbeizuführen, hat der Verfassungsgerichtshof Berlin im Oktober 2008 ein Urteil gefällt. Es war umstritten, ob ein entsprechender Volksentscheid, wenn er die notwendige Zustimmung findet, rechtlich bindend sei.

Anlässlich des gescheiterten Volksentscheids zur Offenhaltung des Flughafens Tempelhof hatten die Befürworter das Gericht angerufen und kritisiert, dass der Senat bereits vorher deutlich gemacht hat, von seiner Entscheidung nicht abweichen zu wollen und das Ergebnis des Volksentscheides für nicht bindend erklärt hat.

Der Verfassungsgerichtshof hat diese Auffassung bestätigt und festgestellt, dass das abstimmungsberechtigte Volk - ebenso wie das Parlament - kein generelles Mitwirkungsrecht bei grundlegenden Entscheidungen des Senats besitze.

Damit hat dieses Instrument lediglich deklaratorischen Charakter, in dem der Wille des Volkes in einer Sachfrage seinen Ausdruck findet. Allerdings hat das Gericht auch festgestellt, dass der Senat verpflichtet sei, über das Ergebnis eines Volksentscheides „nicht leichtfertig hinwegzugehen, sondern es zu würdigen und Abwägungen vorzunehmen“.

▪ Quoren

Die Quoren, also die in dem Stufenverfahren (Unterstützungsunterschriften – Volksbegehren – Volksentscheid) jeweils zu erreichenden Zustimmungszahlen, sind mit der Verfassungsänderung 2006 zum Teil herabgesetzt worden. Damit sind die Hürden für ein erfolgreiches Plebiszit geringer geworden.

Sowohl die Anzahl als auch das Themenspektrum der angestregten Plebiszite auf Landesebene (Flughafen Tempelhof, „ProReli“, „Mehr Demokratie“, „Aufhebung des Rauchverbots in Gaststätten“) zeigen, dass Bürger bereit sind, sich für Sachfragen zu engagieren und die Instrumente insgesamt als Möglichkeit politischer Teilhabe annehmen.

▪ Verfahren

Das Verfahren (dazu gehören auch die geltenden Fristen) zur Durchführung eines Plebiszites kann bei hoher Regelungsdichte Initiatoren abschrecken. Andererseits bedarf es aus rechtsstaatlichen Gründen gewisser bürokratische Regelungen.

Derzeit gelten in den einzelnen Verfahrensstufen hinreichende und sinnvolle Fristen.

Insbesondere das Sammeln der Unterschriften im Rahmen des **Volksentscheides** ist durch eine Änderung des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) im Jahre 2008 wesentlich entbürokratisiert und erleichtert worden. Unverändert können Zustimmungsignaturen in amtlichen Auslegungsstellen (i.d.R. Rathäuser und Bürgerämter) geleistet werden. Darüber hinaus können aber auch Unterschriften in „Straßensammlungen“ o.ä. gesammelt werden, so dass Bürger sehr niedrigschwellig die Möglichkeit haben, ihr Votum abzugeben.

Beim Volksentscheid gelten allerdings ähnliche Regelungen wie zu den Wahlen. Das heißt, dass die Wahlberechtigten ihr Votum - nachdem Wählerlisten erstellt und entsprechende Benachrichtigungen verschickt wurden - in einem Wahllokal abgeben müssen.

Hierzu hat der Verfassungsgerichtshof Berlin im Oktober 2008 festgestellt, nachdem die Tempelhof-Befürworter die gegenüber Wahlen geringere Zahl von Wahllokalen kritisiert hatten, dass einer Abstimmung über eine einzelne Sachfrage in der Demokratie nicht annähernd die gleiche Bedeutung zukommt wie bei den Wahlen zu den Volksvertretungen. Die zuständigen Behörden seien lediglich

verpflichtet, die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger an der Abstimmung nicht „unbillig“ zu erschweren.

▪ **Kosten**

Anlässlich der Änderung des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) im Jahre 2008 ist diskutiert worden, ob Initiatoren eines Plebiszites – ähnlich wie bei den Wahlen die Parteien – eine staatliche Kostenerstattung erhalten sollten. Dies ist aber vom Gesetzgeber nicht umgesetzt worden.

Allerdings ist geregelt worden, dass Einzelspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung anzuzeigen sind. Die einzelnen Spenden sowie der Name des Spenders werden von der Senatsverwaltung für Inneres fortlaufend im Amtsblatt für Berlin veröffentlicht. Ebenso findet eine Veröffentlichung im Internet-Auftritt des Landeswahlleiters statt. Damit soll für die Öffentlichkeit Transparenz hinsichtlich der Finanzierung und möglicher Interessen hergestellt werden.

5.1. Instrumente der direkten Demokratie im Land Berlin

Grundlage ist Art. 3 Abs. 1 VvB:

Die gesetzgebende Gewalt wird durch **Volksabstimmungen**, **Volksentscheide** und durch die Volksvertretung ausgeübt, die vollziehende Gewalt durch die Regierung und die Verwaltung sowie in den Bezirken im Wege von **Bürgerentscheiden**.

Weitergehende Regelungen finden sich in den Artikeln 61 bis 63 VvB und im Art. 72 Abs. 2 VvB.

5.1.1. Volksinitiative

Jeder Einwohner Berlins, der mindestens 16 Jahre alt ist, kann die Initiative starten. Sie ist erfolgreich, wenn 20.000 volljährige Einwohner (also auch Ausländer), die ihre Hauptwohnung in Berlin haben, diese tragen und dieses durch Unterschrift bestätigen. Alle Gegenstände politischer Willensbildung, die der Kompetenz des Abgeordnetenhauses unterliegen, können Gegenstand der Initiative sein. Wenn eine solche Initiative erfolgreich war, d.h. 20.000 Unterschriften oder mehr gesammelt wurden, haben Vertreter dieser Initiative das Recht, in den zuständigen Ausschüssen des Abgeordnetenhauses von Berlin gehört zu werden. Ob die in der Anhörung vorgebrachten Argumente dann auch umgesetzt werden, obliegt allein der Entscheidung des AH.

5.1.2. Volksbegehren und -entscheid

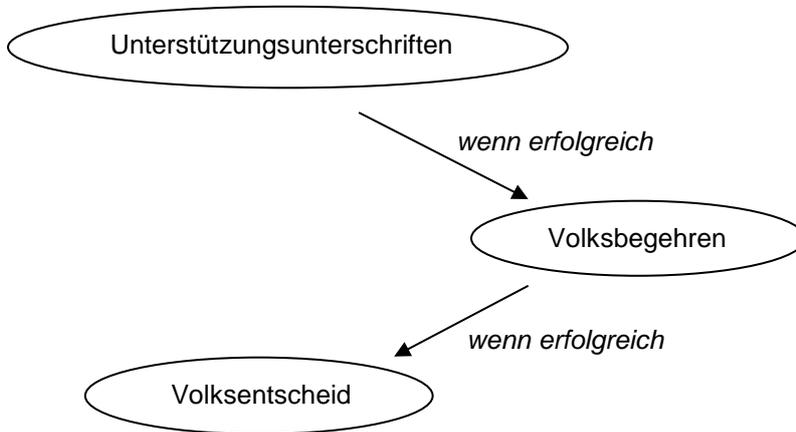
Volksbegehren und Volksentscheid können mit unterschiedlichen Folgen auf unterschiedliche Dinge gerichtet sein:

Ziele von Volksbegehren / -entscheiden

1. auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes
2. auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines verfassungsändernden Gesetzes

3. auf die vorzeitige Auflösung des Abgeordnetenhauses
4. Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses herbeizuführen.

Unabhängig vom Ziel ist der Weg zu einem erfolgreichen Volksentscheid nur über ein dreistufiges Verfahren zu erreichen.



Im Vorfeld des eigentlichen Volksbegehrens benötigen die Initiatoren 20.000 Unterschriften von zum AH von Berlin Wahlberechtigten, wenn Gesetze erlassen, geändert oder aufgehoben werden sollen oder ein Beschluss zu Gegenständen der politischen Willensbildung herbeigeführt werden soll.

Ein Volksbegehren, das einen die Verfassung von Berlin ändernden Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, benötigt 50.000 Unterstützungsunterschriften. Geht es um die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des AH, dann sind ebenfalls 50.000 Unterschriften notwendig.

5.1.2.1. **Gesetze erlassen, ändern oder aufheben (auch verfassungsändernd)**

Mit dem Antrag auf Volksbegehren muss von den Initiatoren ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf der Senatsinnenverwaltung vorgelegt werden. Diesen hat der Senat mit einer Stellungnahme dem Abgeordnetenhaus vorzulegen.

*Voraussetzungen:
Volksbegehren*

Damit ein Volksbegehren zustande kommt, müssen innerhalb von vier Monaten 7 Prozent (bei verfassungsändernden Gesetzen 20 %) der zum AH Wahlberechtigten dem Volksbegehren zustimmen. Dabei erfolgt die Zustimmung durch Eintragung in Unterschriftenlisten, die an verschiedenen Stellen der Stadt ausliegen. Wenn das Volksbegehren zustande gekommen ist, geschieht:

1. nichts weiter, wenn das AH den dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzesentwurf in seinem wesentlichen Bestand unverändert innerhalb von vier Monaten annimmt (also mittels 1. und 2. Lesung, Ausschussberatung sowie Abstimmung);
2. sonst muss innerhalb von vier Monaten über den Gesetzesent-

wurf ein Volksentscheid herbeigeführt werden.

Wird ein Volksentscheid herbeigeführt, kann das AH einen eigenen Gesetzesentwurf gleichzeitig zur Abstimmung stellen. Ein Volksentscheid ist dann erfolgreich, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens ein Viertel der zum AH Wahlberechtigten zustimmt.

Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Teilnehmer und zugleich mindestens die Hälfte der zum AH Wahlberechtigten zustimmt.

Anschließend geht das Gesetz den üblichen Weg der Ausfertigung, Unterschrift und Verkündung.

*Volksentscheid
„Tempelhofer Feld“
Mai 2014*

Am 25. Mai 2014 hatten die Wahlberechtigten Gelegenheit, über Gesetzesentwürfe zur zukünftigen Nutzung und Bebauung des Tempelhofer Feldes abzustimmen. Nach dem entsprechenden Vorlauf (Unterstützungsunterschriften – Volksbegehren) lagen

- ein Gesetzesentwurf des Trägers der Initiative „THF 100 Demokratische Initiative 100% Tempelhofer Feld e.V.“ und
- ein Gesetzesentwurf des Abgeordnetenhauses

zur Abstimmung vor.

Für die Annahme eines Gesetzesentwurfes musste u. a. ein Quorum von 622 842 Personen erreicht werden (ein Viertel der Wahlberechtigten).

Ergebnis der Abstimmung:

Stimm- berechtigte	Teilnehmer	Gesetzesentwurf Träger „THF 100“		Gesetzesentwurf des AH	
		Ja	Nein	Ja	Nein
2.491.365	1.149.145	739.124	343.982	468.094	588.586

Nähere Informationen: www.wahlen.berlin.de.

5.1.2.2. Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode

Voraussetzungen

Hier müssen mindestens 20 Prozent aller wahlberechtigten Bürger dem Volksbegehren innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben. Daran schließt sich der Volksentscheid an.

Der Volksentscheid ist nur zustande gekommen, wenn sich mindestens die Hälfte aller wahlberechtigten Bürger beteiligt hat und davon eine Mehrheit für die vorzeitige Beendigung stimmt.

Der letzte Versuch eines Volksbegehrens startete im Frühsommer 2001, als eine parteiübergreifende Initiative von Bündnis 90/Die Grünen, PDS und F.D.P. gemeinsam die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode herbeiführen wollte. Innerhalb von zwei Wochen wurden mehr als die gesetzlich notwendigen 50.000 Unterschriften wahlberechtigter Berlinerinnen und Berliner gesammelt, die die Unterstützung durch die Bevölkerung signalisierten. Jedoch löste sich das AH

mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit am 1. September 2001 selbst auf, so dass am 21. Oktober 2001 Neuwahlen zum AH von Berlin erfolgten. Vorausgegangen waren die so genannte „*Banken- und Parteispendenaffäre*“, die zum Bruch der großen Koalition aus CDU und SPD führte (Abwahl der damaligen CDU-Senatoren durch das Berliner AH).

Auch schon 1981 hat sich das AH vorzeitig selbst aufgelöst (heute Art. 54 Abs. 2 VvB), als man den Eindruck gewinnen konnte, dass ein Volksentscheid erfolgreich sein könnte.

5.1.2.3. **Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung**

Mit diesem Plebiszit wird ein Beschluss herbeigeführt, der im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses liegt und einen Gegenstand der politischen Willensbildung beinhaltet. Ein derartiger Beschluss ist allerdings rechtlich nicht bindend (vgl. oben), macht aber den Willen des Volkes deutlich und muss vom Senat zumindest zur Kenntnis genommen und gewürdigt werden.

Im Übrigen gelten die gleichen Quoren wie bei der Volksgesetzgebung (vgl. Tz. 5.1.3.1).

5.1.2.4. **Plebiszite auf Landesebene im Überblick**

Gesetze erlassen, ändern, aufheben	Artikel der VvB 59 Abs. 2 / 62 Abs. 1 / 63 Abs. 1
Unterstützungs-Unterschriften	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20.000 Wahlberechtigte ▪ innerhalb von 6 Monaten
Volksbegehren	Zustimmung von <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7% der Wahlberechtigten = ca. 170.000 ▪ innerhalb von 4 Monaten <hr style="width: 20%; margin-left: 40px;"/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Volksbegehren unterbleibt, wenn das AH den Gesetzentwurf annimmt.
Volksentscheid	Zustimmung von <ul style="list-style-type: none"> ▪ der Mehrheit der Teilnehmer und ▪ mindestens ein Viertel der WB = ca. 625.000 ▪ innerhalb von 4 Monaten <hr style="width: 20%; margin-left: 40px;"/>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das AH kann einen eigenen Gesetzentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. ▪ Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das AH den begehrten Gesetzentwurf annimmt.
Bei Erfolg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesetz tritt in Kraft

Verfassungs- ändernde Gesetze erlassen, ändern, aufheben	Artikel der VvB 59 Abs. 2 / 62 Abs. 1 / 63 Abs. 2
Unterstützungs- Unterschriften	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 50.000 Wahlberechtigte ▪ innerhalb von 6 Monaten
Volksbegehren	Zustimmung von <ul style="list-style-type: none"> ▪ 20% der Wahlberechtigten = ca. 500.000 ▪ innerhalb von 4 Monaten <hr style="width: 20%; margin: 10px auto;"/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das AH den begehrten Gesetzentwurf annimmt.
Volksentscheid	Zustimmung von <ul style="list-style-type: none"> ▪ eine Mehrheit von zwei Dritteln der Teilnehmer und ▪ mindestens die Hälfte der WB = ca. 1,25 Mio. ▪ innerhalb von 4 Monaten <hr style="width: 20%; margin: 10px auto;"/> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Das AH kann einen eigenen Gesetzentwurf zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. ▪ Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das AH den begehrten Gesetzentwurf annimmt.
Bei Erfolg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verfassungsänderung tritt in Kraft

Beschlüsse zu	Artikel der VvB
Gegenstände der	Art. Abs. 1 / 52 Abs. 1
Beitreibung der	54 Abs. 3 / 62 Abs. 6 / 63 Abs. 3
Wahlperiode	
Unterstützungs-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20.000 Wahlberechtigte ▪ innerhalb von 6 Monaten
Unterschriften	
Volksbegehren	<p>Zustimmung von</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 20% der Wahlberechtigten = ca. 50.000 ▪ innerhalb von 4 Monaten
Volksentscheid	<p>Zustimmung von</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ der Mehrheit der Teilnehmer ▪ und ▪ mindestens die Hälfte der WB beteiligt. = ca. 1,25 Mio. ▪ innerhalb von 4 Monaten ▪ innerhalb von 4 Monaten
Bei Erfolg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entscheidungsfreiheit des AH und des Senats werden nicht berührt. ▪ Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das AH selbst beschließt, die Wahlperiode zu beenden (Art 54 Abs. 2 VvB)
Bei Erfolg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wahlperiode ist beendet. ▪ Neuwahlen innerhalb von acht Wochen.

Volksinitiative	Artikel 61 der VvB
Befassung des AH mit Gegenständen der politischen Willensbildung	
Unterstützungs-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20.000 Einwohner Berlins (Mindestalter 16 Jahre/ Hauptwohnung in Berlin) ▪ innerhalb von 6 Monaten
Unterschriften	
Bei Erfolg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beratung im AH innerhalb von 4 Monaten. ▪ Entscheidungsfreiheit des AH und des Senats werden nicht berührt.

5.1.3. **Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf bezirklicher Ebene**

Mit den Änderungen der VvB und des BezVG vom 28.06.2005 bzw. vom 07.07.2005 sind die Möglichkeiten der direkten Demokratie auf bezirklicher Ebene wesentlich erweitert worden. Ähnlich wie auf der Landesebene (Volksbegehren - Volksentscheid) gibt es nunmehr auf bezirklicher Ebene durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine direkte Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Bezirkspolitik.

Gem. Art 72 Abs. 2 VvB können an die Stelle von Beschlüssen der Bezirksverordnetenversammlung im Rahmen der Zuständigkeit der Bezirksverordnetenversammlung Bürgerentscheide der zur Bezirksverordnetenversammlung Wahlberechtigten treten (s.a. Kapitel über die Bezirksverordnetenversammlungen und vgl. § 12 Abs. 2 BezVG). Damit haben alle Einwohner eines Bezirkes über 16 Jahre, die eine EU-Staatsangehörigkeit besitzen, die Möglichkeit, Bezirkspolitik zu beeinflussen. Die konkreten Regelungen finden sich in den §§ 45 bis 47 des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG).

Ebenso wie beim Volksbegehren und Volksentscheid handelt es sich um ein Stufenverfahren.

1. Stufe Bürgerbegehren

- Antrag an das Bezirksamt
- Das Bürgerbegehren muss eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Fragestellung enthalten.
- Das Bezirksamt hat eine Beratungsverpflichtung.

Innerhalb von sechs Monaten nach Feststellung der Zulässigkeit durch das Bezirksamt müssen mindestens 3 % der zur letzten Wahl zur BVV Wahlberechtigten das Bürgerbegehren durch Unterschrift unterstützen.

2. Stufe Bürgerentscheid

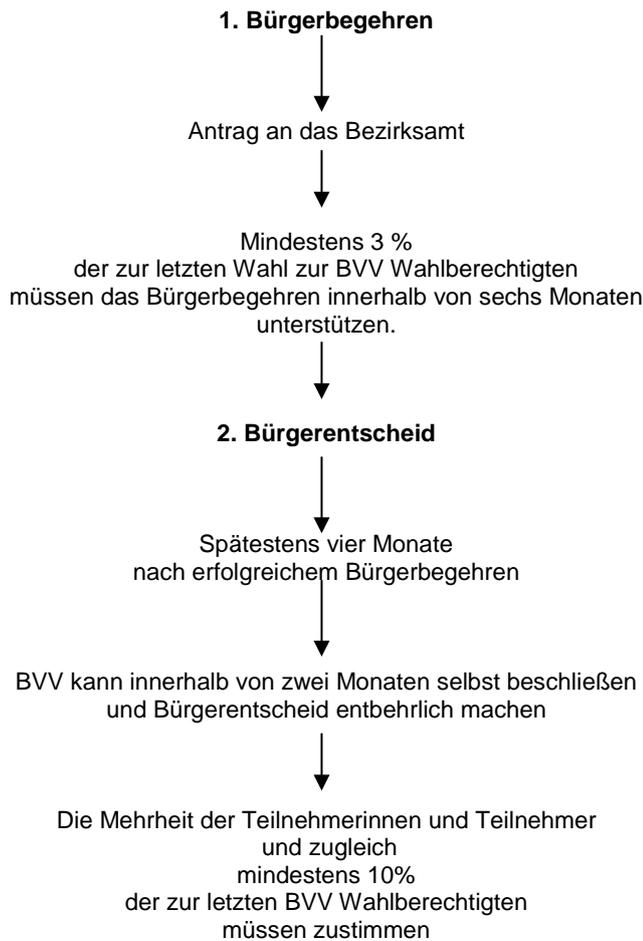
- Spätestens vier Monate nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt.
- Die BVV kann innerhalb von zwei Monaten ein dem Bürgerbegehren entsprechenden Beschluss fassen, so dass der Bürgerentscheid entbehrlich wird.
- Die BVV kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung bringen.
- Eine Vorlage ist angenommen, wenn sie von einer Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und zugleich mindestens 10 % der zur letzten Wahl zur BVV Wahlberechtigten angenommen wurde.

Da es in der Bezirkspolitik in der Regel um sehr konkrete, kiezbezogenen Fragen geht, ist das Interesse und Engagement der Bürgerinnen und Bürger groß. Entsprechend gab es seit der Einführung der Instrumente Bürgerbegehren/Bürgerentscheid etliche - zum Teil erfolgreiche - Bürgerbegehren.

Einige Beispiele:

- Gegen die Umbenennung einer Straße in Rudi-Dutschke-Straße (Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg)
- Für die Erhaltung eines Gymnasiums (Bezirk Lichtenberg)
- Gegen den Bau einer Moschee (Bezirk Pankow)
- Gegen den Bau von Möbelhäusern (Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf)

Bürgerbegehren - Bürgerentscheid nach den §§ 45 bis 47 BezVG



Fragen zur Selbstkontrolle:

27. Was ist ein Plebiszit?
28. Welche Möglichkeiten der direkten Demokratie gibt es im Land Berlin?
29. Auf welches Ziel kann ein Volksbegehren gerichtet sein?
30. Was muss einem Volksbegehren vorausgehen?
31. Darf ein Bezirk von Berlin eine Rechtsverordnung erlassen?
32. Unter welchen Voraussetzungen darf der Senat von Berlin Rechtsverordnungen erlassen?

6. Der Senat von Berlin

Lernziele:

Der/Die Lernende soll ohne Hilfsmittel mit eigenen Worten

- die Stellung des Regierenden Bürgermeisters und
- die Wahl und Abwahl des Senats erörtern können sowie
- die Aufgabe der Regierung und
- die Stellung des Senatsmitgliedes als Chef der Verwaltung darstellen können.

6.1. Wahl und Abwahl des Senats

6.1.1. Wahl des Regierenden Bürgermeisters

Eine Person, die nicht Mitglied des Abgeordnetenhauses sein muss (aber gemäß § 26 Landeswahlordnung Mitglied des AH sein kann), wird mit der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses zum Regierenden Bürgermeister gewählt. Wird eine absolute Mehrheit nicht erreicht, so gibt es einen zweiten Wahlgang, in dem ein Kandidat auch die absolute Mehrheit auf sich vereinigen muss. Kommt die Wahl auch in diesem Wahlgang nicht zustande, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen erhält (Art. 56 Abs. 1 VvB).

Nur gültige Ja-Stimmen zählen

6.1.2. Wahl der übrigen Senatsmitglieder

Nach Art. 56 Abs. 2 VvB besteht der Senat aus dem Regierenden Bürgermeister und bis zu **acht** Senatoren. Mit Beginn der 18. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses tritt Art. 55 Nr. 2 mit folgendem Wortlaut in Kraft: „Der Senat besteht aus dem Regierenden Bürgermeister und bis zu **zehn** Senatoren“.

Zusammensetzung des Senats

Die Senatoren werden vom Regierenden Bürgermeister ernannt. Zwei Senatoren ernennt er zu seinen Stellvertretern (Bürgermeister). Die Verfassungsregelung, wonach auch die Senatoren vom AH gewählt wurden, ist mit Beginn der 16. Wahlperiode (Wahl am 17.09.2006) abgeschafft worden. Die Stellung des Regierenden Bürgermeisters wurde damit gestärkt.

6.1.3. Abwahl des Regierenden Bürgermeisters

Der Regierende Bürgermeister (RBm) bedarf gem. Art. 57 Abs. 1 VvB des Vertrauens des AH, denn schließlich ist er vom AH gewählt worden. Entsprechend kann das AH den Regierenden Bürgermeister auch abwählen. Dies geschieht im Wege eines sogenannten Misstrauensantrages.

Misstrauensantrag gem. § 45 GOAH Ein Misstrauensantrag kann gem. GOAH während einer Sitzung des AH eingebracht werden und bedarf der Unterstützung einer

Fraktion oder von mindestens einem Viertel der anwesenden Mitglieder des AH. Über diesen Antrag wird dann frühestens 48 Stunden später im AH abgestimmt. Die Abstimmung erfolgt namentlich und für den Beschluss über den Misstrauensantrag ist die Zustimmung der Mehrheit der gewählten Mitglieder des AH erforderlich (absolute Mehrheit). Erhält der Misstrauensantrag die erforderliche Mehrheit, so hat der RBm sofort zurückzutreten. Er ist jedoch verpflichtet, die Geschäfte auf Verlangen weiterzuführen, bis ein Nachfolger das Amt antritt.

Das AH ist nun verpflichtet, innerhalb von 21 Tagen einen neuen Regierenden Bürgermeister zu wählen. Wird innerhalb dieser Frist kein Nachfolger gewählt, so verliert der Misstrauensantrag seine Wirksamkeit und der ursprüngliche Zustand ist wieder hergestellt (der von dem Misstrauensantrag zunächst betroffene RBm ist also wieder im Amt).

Mit der Beendigung des Amtes des Regierenden Bürgermeisters endet auch die Amtszeit der übrigen Senatsmitglieder (Art. 56 Abs. 3 VvB).

6.1.4. Senatsumbildung

Neben dem Misstrauensvotum gibt es noch weitere Möglichkeiten, die zu einer Umbildung des Senats während einer Legislaturperiode führen können:

Gem. Art. 56 Abs. 2 VvB kann der RBm jeden *Rücktritt eines* Senator entlassen. Auch die Möglichkeit des *Senatsmitglieds* jederzeitigen Rücktritts ist den Mitgliedern des Senats gegeben (Art. 56 Abs. 3 VvB).

Der RBm muss dann einen Nachfolger ernennen.

6.2. Der Senat als Landesregierung

6.2.1. Die Arbeitsweise des Berliner Senats

Ressortprinzip Gem. Art. 58 Abs. 5 VvB leitet jedes Senatsmitglied seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik (Ressortprinzip).

Kollegialprinzip Bei übergreifenden Themen oder Meinungsverschiedenheiten zwischen den Senatsmitgliedern entscheidet der Senat als Kollegium (Kollegialprinzip).

Die Richtlinien der Regierungspolitik werden gem. Art. 58 Abs. 2 VvB vom RBm bestimmt. Eines Einvernehmens mit dem Senat bedarf es dabei nicht mehr (bis zum Ende der 15. Wahlperiode hatte der RBm nur eine gegenüber dem Senat eingeschränkte Richtlinienkompetenz). Allerdings bedürfen die Richtlinien der Billigung des Abgeordnetenhauses.

Die Richtlinien sind für die Senatsmitglieder verbindlich und in ihren Geschäftsbereichen eigenverantwortlich zu verwirklichen. Der RBm überwacht die Einhaltung der Richtlinien. Er hat das Recht, über alle Amtsgeschäfte Auskunft zu verlangen (Art. 58 Abs. 2 VvB).

Richtlinienkompetenz und die Befugnis, Senatoren zu ernennen und zu entlassen, geben dem RBm ein großes politisches Gewicht und eine große Verantwortung.

Dazu der Präsident des AH, Walter Momper, in seiner Rede zur Änderung der Verfassung von Berlin am 18.05.2006:

„...Der erste Punkt der Verfassungsänderung ist die Stärkung der Verantwortlichkeit des Regierenden Bürgermeisters gegenüber dem Abgeordnetenhaus. Die Einzelverantwortung der Senatoren gegenüber dem Parlament wird eingeschränkt. Der Regierende Bürgermeister erhält die Richtlinienkompetenz gegenüber den Mitgliedern des Senats.

Richtlinienkompetenz des RBm

Außerdem wird der Regierende Bürgermeister der nächsten Legislaturperiode (Anmerkung: Gemeint ist die 16. Wahlperiode, Wahl am 17.09.2006) nicht mehr primus inter pares (Anmerkung: Erster unter Gleichen) sein, sondern er wird - wie in fast allen anderen Bundesländern und im Bund die Kanzlerin - allein Senatorinnen und Senatoren ernennen und entlassen. ...“

Gem. Art. 58 Abs. 4 VvB gibt sich der Senat eine Geschäftsordnung (GO Sen). Entsprechend dieser GO Sen ist ein Senatsbeschluss – also ein Beschluss des gesamten Senatskollegiums – insbesondere in folgenden Fällen vorgesehen:

Geschäftsordnung des Senats

- a) Meinungsverschiedenheiten über Angelegenheiten, die den Zuständigkeitsbereich verschiedener Senatsmitglieder berühren;
- b) Verlangen auf unverzügliche Einberufung des AH;
- c) Einbringung von Gesetzentwürfen beim AH;
- d) Beantwortung von Großen Anfragen der Fraktionen des AH;
- e) Angelegenheiten, die das zuständige Senatsmitglied wegen ihrer politischen Bedeutung dem Senat vorlegt

Senatsbeschlüsse bei

Darüber hinaus gibt es in der Geschäftsordnung des Senats weitere Regelungen der Beteiligung der Senatsmitglieder untereinander; z.B. ist bei allen Entwürfen von Gesetzen und Rechtsverordnungen und bei allen grundsätzlichen Rechtsfragen der Senator für Justiz zu beteiligen; bei allen Angelegenheiten von finanzieller Bedeutung ist der Senator für Finanzen zu beteiligen (i.d.R. auch bei allen Gesetzen).

Beteiligung einzelner Senatsmitglieder

6.2.2. Aufgaben des Senats und der Senatsmitglieder

Der Senat übt die Regierung in Berlin aus (Art. 55 Abs. 1 VvB). Die VvB weist also der Landesregierung eine bestimmte verfassungsrechtliche Funktion zu und beschränkt sich nicht darauf, ihre Zusammensetzung zu regeln.

Gem. Art. 67 Abs. 1 VvB nimmt der Senat durch die Hauptverwaltung Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Der Senat ist also befugt und durch die Verfassung verpflichtet, auch die Verwaltung, d.h. den „unpolitischen“ Teil der Exekutive zu leiten. Alle Verwaltungsorgane im Bereich der Hauptverwaltung sind damit grundsätzlich an Weisungen des Senats gebunden. Der Senat und seine Mitglieder tragen gegenüber dem Parlament die politische Verantwortung für das Handeln der Verwaltung.

Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung

Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften Der Senat kann Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen, und übt dann die Aufsicht über die Einhaltung aus (Art. 67 Abs. 2 VvB).

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Senatsmitgliedern entscheidet der Senat (Art. 58 Abs. 5 Satz 2 VvB).

Weitere Kompetenzen des Senats Der Senat kann verlangen, dass das AH unverzüglich einberufen wird (Art. 42 Abs. 2, zweiter Halbsatz VvB).

Der Senat hat die Gesetzgebungsinitiative (Art. 59 Abs. 2, zweiter Halbsatz VvB).

Der Senat kann eine dritte Lesung bei der Gesetzgebung verlangen (Art. 59 Abs. 5 VvB).

Der Senat erlässt Rechtsverordnungen (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 VvB). Haushaltsüberschreitungen bedürfen der Zustimmung des Senats (Art. 88 Abs. 1 VvB).

Weitere Zuständigkeiten ergeben sich z.B. aus der GO des Senats, z.B.:

- a) Verhalten bei Abstimmungen im Bundesrat
- b) Beantwortung einer Großen Anfrage im AH

oder aus anderen Gesetzen, z.B. AZG (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz).

Der Senat hat aber auch Aufgaben wahrzunehmen, die einem Staatsoberhaupt zustehen:

- a) das Begnadigungsrecht
- b) das Recht der Ordensverleihung
- c) Anordnung der Staatstrauer
- d) Anordnung von Staatsbegräbnissen
- e) Beflagung öffentlicher Gebäude u.a.

Funktionen des Regierenden Bürgermeisters Der Regierende Bürgermeister sitzt dem Senat vor und repräsentiert das Land nach außen (Art. 58 Abs. 1 Satz 1 VvB). Im Senat gibt seine Stimme bei Stimmengleichheit bei Abstimmungen den Ausschlag. Er überwacht die Tätigkeit der Senatoren im Hinblick auf die Richtlinien der Regierungspolitik.

Ressortverantwortlichkeit Jedes Senatsmitglied führt sein Ressort (Geschäftsbereich) selbstständig und in eigener Verantwortung (im Rahmen der Regierungspolitik) gem. Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB. Damit ist ein Senator bzw. eine Senatorin oberster Chef seiner/ihrer Verwaltung, ohne einer Dienstaufsicht zu unterstehen. Die Verantwortlichkeit bestimmt sich ausschließlich aus Art. 57 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 sowie aus Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB.

Fragen zur Selbstkontrolle:

33. Wie kommt der Regierende Bürgermeister in das Amt?
34. Welche Aufgabe hat er nach der Verfassung mit der Wahl übernommen?
35. Wodurch endet die Rechtsstellung eines Senators?
36. Was passiert, wenn einem Regierenden Bürgermeister das Vertrauen entzogen wurde?

7. Die Verwaltung

Lernziele:

Der/Die Lernende soll ohne Hilfsmittel und mit eigenen Worten

- die Stellung und die Aufgaben der Hauptverwaltung sowie der Bezirksverwaltung darstellen und erklären;
- die Aufgabenverteilung abgrenzen;
- die Aufgaben und Stellung des Rats der Bürgermeister darstellen;
- etwas über die Aufsicht der Hauptverwaltung über die Bezirke sagen;
- Aufgaben und Stellung der mittelbaren Landesverwaltung darstellen und ihren Zweck begründen;
- die Grundzüge der Reformbestrebungen im Land Berlin nennen können.

7.1. Begriff der Verwaltung

Verwaltung ist ein sehr vielschichtiger Begriff, der im Allgemeinen bedeutungsgleich (aber dennoch falsch) mit dem Begriff „öffentliche Verwaltung“, vor allem aber „Bürokratie“ verwendet wird.

Eine recht allgemeine Definition sagt, dass

Verwaltung als eine zweckgerichtete und planmäßige Besorgung von Angelegenheiten mit der Verantwortlichkeit Dritten gegenüber verstanden werden muss.

Auch der Begriff der „öffentlichen Verwaltung“ ist nicht so einfach zu handhaben. Jeder, der diesen Versuch machen will, muss überlegen, wie er z.B. die Tätigkeit eines Zollinspektors mit der eines Museumswissenschaftlers, die eines Bediensteten in der Kommunalverwaltung mit der Verwaltungskraft in einem Krankenhaus und ähnliche zusammenbringen will.

Eine sehr bekannte Definition sagt,

dass öffentliche Verwaltung jede staatliche Tätigkeit sei, die nicht zur Gesetzgebung oder Rechtsprechung gehöre.

Was Gesetzgebung bedeutet, ist im Kapitel 5 Abschnitt V VvB genau dargestellt, die Rechtsprechung im Art. 79 Abs. 1 VvB.

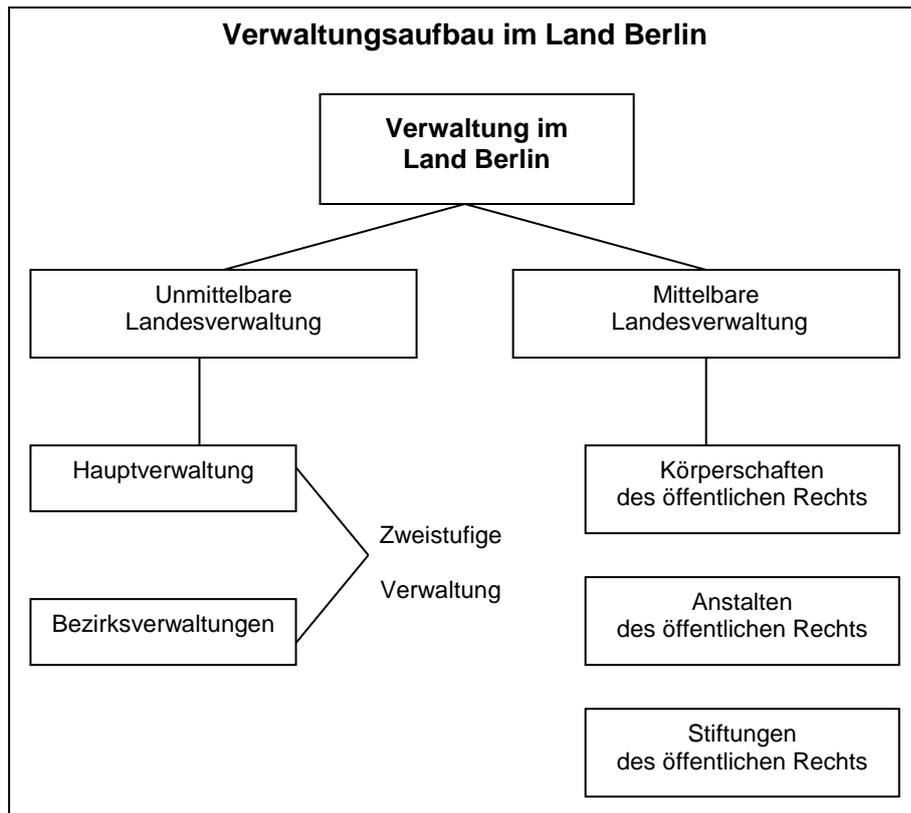
Grundforderungen an die Verwaltung Im Art. 66 Abs. 1 VvB sind mehrere Grundforderungen an die Verwaltung gerichtet: Die Verwaltung ist **bürgernah**, im **demokratischen** und **sozialen** Geist, nach der Verfassung und den **Gesetzen** zu führen.

Über den Begriff „Bürgernähe“ ist in den letzten Jahren viel diskutiert worden. Im Ergebnis ist eine moderne Verwaltung heute als Dienstleister für den Bürger, der auch entsprechend als „Kunde“ gesehen wird, zu verstehen.

Bürgernähe

Bürger als „Kunde“

Die weiteren Grundforderungen des Art. 66 Abs. 1 VvB (Demokratieprinzip, Sozialstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit) ergeben sich aus den verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen des Art. 20 Grundgesetz, die für die einzelnen Bundesländer ebenso gelten (Art. 28 Abs. 1 GG).



Die Behörden des Landes Berlin nehmen die unmittelbare Landesverwaltung wahr. Durch juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) wird die mittelbare Verwaltung wahrgenommen.

Die heutige zweistufige Gliederung der landesunmittelbaren Verwaltung ergibt sich aus Art. 67 Abs. 1 und 2 VvB. Dieser zweistufige Aufbau ist von der Stadtstaatlichkeit geprägt. Bei dem Zusammenschluss 1920 zu einer neuen Stadtgemeinde wurde mit der Schaffung der Bezirke die Verwaltung zweistufig organisiert und diese ist auch nach dem Krieg erhalten geblieben, nachdem Berlin nicht mehr den Status einer Gemeinde hatte, sondern Land wurde.

zweistufige Verwaltung

7.2. Die unmittelbare Landesverwaltung

7.2.1. Aufgabenabgrenzung

In einer zweistufigen Verwaltung müssen zwischen den beiden Stufen (hier: Landesebene und Bezirksebene) die Aufgaben klar voneinander abgegrenzt sein. Entsprechend regelt Art. 67 VvB, dass

- Aufgabenabgrenzung Landes- u. Bezirksebene*
1. der Senat durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahrnimmt, dazu gehören
 - Leitungsaufgaben,
 - Polizei- und Steuerverwaltung,
 - einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen;
 2. die Bezirke alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahrnehmen.

Die Aufgaben des Senats außerhalb von Leitungsaufgaben werden im Einzelnen im „Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG –)“ bestimmt.

Sie sind in der Anlage zu diesem Gesetz abschließend aufgeführt. Alle dort nicht aufgeführten Aufgaben sind Aufgaben der Bezirke (siehe auch Universalität als ein Wesensmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung im Kapitel 1.1.).

Die Zuständigkeiten bei Polizei- und Ordnungsaufgaben werden im „Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln –)“ geregelt.

7.2.2. Die Hauptverwaltung

Die Hauptverwaltung umfasst

- die Senatsverwaltungen (zurzeit Regierender Bürgermeister und acht weitere Senatsverwaltungen),
- die ihnen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden),
- die nicht rechtsfähigen Anstalten,
- die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe.

Die einzelnen Senatoren nehmen ihre Aufgaben nach dem Ressortprinzip wahr, das heißt, sie leiten ihren Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik.

7.2.3. Die Bezirksverwaltung

7.2.3.1. Die Rechtsstellung der Bezirke

Nach Art. 66 Abs. 2 VvB erfüllen die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Damit haben die Bezirke nicht die gleichen Rechte wie Gemeinden im Sinne des Art. 28 GG. Im Gegensatz zu den Gemeinden fehlt es den Bezirken an wesentlichen Eigenschaften:

Grundsätze der Selbstverwaltung

a) Keine eigene Rechtspersönlichkeit

Die Bezirke sind keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Vielmehr ist das Land Berlin Gebietskörperschaft und somit Rechtsträger. Die Bezirke sind Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit (§ 2 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz).

b) Kein uneingeschränktes Recht auf eigenverantwortliche und weisungsfreie Verwaltung

Der Senat kann Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen (Art. 67 Abs. 2 VvB). Ebenso besitzen die Bezirke keine Personalhoheit. Alle Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen im öffentlichen Dienst erfolgen durch den Senat. Den Bezirken wird dieses Recht übertragen, sie führen es lediglich im Namen des Landes Berlin aus (Art. 77 Abs. 1 VvB).

c) Keine Befugnis zur Rechtssetzung (Satzungsrecht)

Die Bezirke besitzen kein umfassendes Satzungsrecht wie die Gemeinden. Lediglich zur Festsetzung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen können die Bezirke durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 64 Abs. 1 VvB).

d) Keine Finanzhoheit

Die Bezirke können nicht in eigener Verantwortung Ausgaben und Einnahmen bewirtschaften. Die Grundlage bildet immer das Haushaltsgesetz, das vom Abgeordnetenhaus verabschiedet wird. Im Rahmen dieses Haushaltsgesetzes wird den Bezirken eine Globalsumme zugewiesen (Art. 85 Abs. 2 VvB).

7.2.3.2. Organe der Bezirke

Organe des Bezirkes sind

- die Bezirksverordnetenversammlung
- das Bezirksamt (als Kollegialorgan mit dem Bezirksbürgermeister und den Stadträten).

a) Die Bezirksverordnetenversammlung

Wahl der BVV In jedem Bezirk wird eine Bezirksverordnetenversammlung gewählt. Die Bezirksverordnetenversammlung wird für den gleichen Zeitraum wie das Abgeordnetenhaus gewählt. Die Wahlperiode dauert daher regelmäßig fünf Jahre. Die Bezirksverordnetenversammlung kann weder durch eigenen Beschluss noch durch Volksentscheid aufgelöst werden.

Die Bezirksverordnetenversammlung besteht aus 55 Mitgliedern, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl unter Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt gewählt werden. Dabei gelten die allgemeinen Wahlgrundsätze (allgemein, gleich, direkt, geheim und frei).

Wahlberechtigt sind neben den deutschen Wahlberechtigten auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen. Am Tag der Wahl muss das 16. Lebensjahr vollendet sein (Art. 70 Abs. 1 VvB).

Hauptaufgaben der BVV Die Hauptaufgaben der Bezirksverordnetenversammlung sind:

- Wahl des Bezirksamtes (Bezirksbürgermeister/Bezirksstadträte),
- Bestimmen der Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirkes,
- Anregen von Verwaltungshandeln (Empfehlungen und Ersuchen an das Bezirksamt),
- Kontrolle über die Verwaltung des Bezirkes.

Die Bezirksverordnetenversammlung wählt aus ihrer Mitte einen Vorsteher. Zur Strukturierung ihrer Arbeit bildet sie – wie jede Volksvertretung – Ausschüsse, die die Arbeit der Verwaltung kontinuierlich anregend und kontrollierend begleiten und Beschlussempfehlungen an das Plenum geben.

b) Das Bezirksamt

Das Bezirksamt besteht aus

- dem Bezirksbürgermeister oder der Bezirksbürgermeisterin,
- vier Bezirksstadträten (davon einer zugleich stellvertretender Bezirksbürgermeister).

Die Mitglieder des Bezirksamtes werden für die Dauer der Wahlperiode von der Bezirksverordnetenversammlung gewählt.

Anders als in einem Parlament wird das Bezirksamt nicht 'politisch' gewählt, das heißt von einer Fraktion allein oder von einer Koalition gewählt. Vielmehr setzt sich das Bezirksamt entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen in der Bezirksverordnetenversammlung zusammen. Dabei wird das Stärkeverhältnis der Fraktionen nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) berechnet. Als Ergebnis haben die Fraktionen Anspruch auf eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern im Bezirksamt und können die dafür geeigneten Personen

benennen, die dann von der Bezirksverordnetenversammlung gewählt werden.

Lediglich der Bezirksbürgermeister kann 'politisch' gewählt werden. Hierzu können sich aus den in der Bezirksverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen sogenannte Zählergemeinschaften bilden, die sich darauf verständigen, ein Bezirksamtsmitglied zum Bürgermeister zu wählen.

Mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl kann die Bezirksverordnetenversammlung jedes Bezirksamtsmitglied vor Beendigung der Amtszeit abberufen.

Die wichtigsten Aufgaben des Bezirksamtes sind:

- die Vertretung des Landes Berlin in Angelegenheiten des Bezirkes
- die Durchführung der Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung (Empfehlungen und Ersuchen)
- die laufende Unterrichtung der Bezirksverordnetenversammlung über die Führung der Geschäfte
- die Beanstandung von Beschlüssen der Bezirksverordnetenversammlung
- Wahrnehmung der Aufgaben als Dienstbehörde für die Beschäftigten des Bezirksamtes.

*Aufgaben des
Bezirksamtes*

7.2.3.3. Aufsicht über die Bezirke

Nach Art. 67 Abs. 1 VvB nimmt der Senat die Aufsicht über die Bezirke wahr. Sie wird im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz konkretisiert. Danach unterliegen die Bezirke bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben (siehe oben)

- der Bezirksaufsicht und
- dem Eingriffsrecht.

Die Bezirksaufsicht ist in § 9 AZG geregelt. Sie hat sicherzustellen, dass die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt und Verwaltungsvorschriften eingehalten werden. Es handelt sich also um die klassische Form der Rechtsaufsicht. Es wird im Gesetz allerdings auch deutlich ausgeführt, dass die Entschlusskraft und Verantwortungsfreudigkeit der bezirklichen Organe nicht beeinträchtigt werden sollen.

Bezirksaufsicht

Zur Durchsetzung der Bezirksaufsicht stehen dem Senat die Möglichkeiten

- des Aufhebungsrechts (§ 11 AZG),
- des Anweisungsrechts (§ 12 AZG),
- des Ersatzbeschlussfassungsrechts bzw. der Ersatzvornahme (§ 13 AZG)

zur Verfügung.

Eingriffsrecht Mit dem Eingriffsrecht ist im Land Berlin ein völlig neues Rechtsinstitut eingeführt worden. Danach hat das zuständige Mitglied des Senats ein Eingriffsrecht gegenüber dem Bezirk, wenn im Einzelfall dringende Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt sind (§ 13 a AZG). Das Eingriffsrecht gibt dem zuständigen Senatsmitglied nach § 8 Abs. 3 AZG:

- a) ein Informationsrecht (Auskünfte, Berichte, die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen können gefordert und Prüfungen angeordnet werden);
- b) ein Weisungsrecht (Einzelweisungen können erteilt werden);
- c) ein Eintrittsrecht (wenn eine Einzelweisung nicht befolgt wird, kann das zuständige Senatsmitglied die Angelegenheit an sich ziehen).

Seit der Einführung der zweistufigen Verwaltung im Land Berlin im Jahr 1920 gibt es naturgemäß in Einzelfällen Konflikte zwischen den Interessen eines einzelnen Bezirkes einerseits und den übergeordneten Interessen des gesamten Landes Berlin andererseits.

Insofern ist mit dem Eingriffsrecht, das ja nur unter den vage formulierten Voraussetzungen der „Beeinträchtigung dringender Gesamtinteressen Berlins“ angewandt werden kann, zusätzlicher politischer und rechtlicher Zündstoff enthalten.

7.3. Der Rat der Bürgermeister

Mitglieder im RdB Dem Rat der Bürgermeister (RdB) gehören der Regierende Bürgermeister, die Bürgermeister (Stellvertreter des Regierenden Bürgermeisters) und die Bezirksbürgermeister an, die sich jeweils auch durch den Stellvertretenden Bezirksbürgermeister vertreten lassen können. Andere Mitglieder des Bezirksamtes oder andere Senatsmitglieder können keine Vertretung ausüben.

Auch der RdB gliedert sich für seine Sacharbeit in Ausschüsse, die dort die einzelnen Probleme bearbeiten und dann dem RdB einen Vorschlag unterbreiten, wie zu verfahren ist.

Inhaltlich soll der RdB zur Stärkung der Position der Bezirke führen, denn diesen ist - so die VvB - die Möglichkeit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und Gesetzgebung Stellung zu nehmen.

So werden also schon im Vorlauf des Verfahrens Bedenken und Vorschläge eingebracht. Der Senat von Berlin und das Abgeordnetenhaus von Berlin können so schon in der Ausschussarbeit die Einwände der Bezirke zur Kenntnis nehmen, die als Verwaltung am engsten mit der Bevölkerung zu tun haben. Der RdB kann aber auch selbst Vorschläge bei Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterbreiten.

Weder der Senat von Berlin noch das Abgeordnetenhaus von Berlin sind an die Beschlüsse des RdB gebunden. Dennoch sind deren Stellungnahmen in der Praxis als ein nicht zu unterschätzendes

Kooperationsinstrument für beide Seiten entwickelt worden und die wechselseitige Diskussion führt oft zu vernünftigeren Ergebnissen.

7.4. Die mittelbare Landesverwaltung

Zur Verwaltung im organisatorischen Sinne gehören auch die rechtlich eigenständigen Träger öffentlicher Verwaltung, die meist mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind und in der Regel den Status von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (als Anstalten, Körperschaften und Stiftungen) besitzen.

Nehmen sie Aufgaben wahr, die ihnen vom Staat zugewiesen sind und sind sie in die staatliche Verwaltungsorganisation eingebaut, so spricht man von Trägern mittelbarer Staatsverwaltung.

Als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind sie rechtlich selbständige Einheiten, denen der Staat öffentliche Angelegenheiten zur fachweisungsfreien Wahrnehmung übertragen oder überlassen hat. Sie sind Träger der Selbstverwaltung.

Als Selbstverwaltungsträger sind sie Teil der staatlichen Organisation, aber auf sehr unterschiedliche Weise in diese eingegliedert.

Die Körperschaft schließt ihre Mitglieder auf freiwilliger oder gesetzlich zwingender Grundlage zur Verwirklichung einer gemeinsamen Aufgabe zusammen (z.B. Gemeinden, Berufskammern). In den Anstalten ist ein bestimmter Verwaltungszweck verselbständigt, namentlich zugunsten der Benutzer (z.B. Sparkassen, öffentlich-rechtliche Versicherungsanstalt). Bei der Stiftung steht eine Vermögensmasse im Vordergrund, die einmal für einen bestimmten Zweck gewidmet worden ist (z.B. Stiftung Preußischer Kulturbesitz).

Dabei gibt es zwischen den einzelnen juristischen Personen fließende Übergänge, so dass Abgrenzungen schwierig sind.

Das „Urbild der Selbstverwaltung“ (wie Max Weber es einmal nannte) liefern die Gemeinden und Gemeindeverbände; sie genießen, wie vorne nachzulesen, sogar verfassungsrechtlichen Schutz.

Die Wirtschaft bedient sich der Kammern (z.B. der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer, der Innung etc.).

Es gehören weiter dazu die kommunalen Zweckverbände (z.B. Wasser und Bodenverbände, Forstverbände, Fischerei- und Jagdgenossenschaften).

Die Kirchen und ihre Gliederungen, die 1919 Körperschaften des öffentlichen Rechts waren, sind dieses auch unter dem Grundgesetz (s. Art. 140 GG) geblieben. Das gilt namentlich für die katholischen und evangelischen Kirchengemeinden und Kirchengemeindeverbände sowie für Diözesenverbände, für die bischöflichen Stühle, Bistümer und Kapitel, für die evangelischen Landeskirchen, für Orden und religiöse Gemeinschaften.

Der Staat erkennt die Kirchen als Institutionen mit dem Recht der Selbstbestimmung an, die ihrem Wesen nach unabhängig vom Staat sind und ihre Gewalt nicht von ihm herleiten – damit sind sie auch nicht konkursfähig.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts sind der Kirche vom Staat für bestimmte Bereiche hoheitliche Befugnisse übertragen worden, aufgrund deren kirchliche Organe echte öffentlich-rechtliche Befugnisse besitzen (z.B. das Kirchensteuerrecht, das kirchliche Beamtenrecht oder für die Bestattung das kirchliche Friedhofswesen).

Im Gegensatz zur Körperschaft handelt es sich bei den Anstalten nicht um einen von Mitgliedern getragenen Personenverband.

Zu den rechtsfähigen Anstalten gehören z.B. die Sparkassen, die Rundfunkanstalten und die kommunalen Stadtwerke.

Kommunale Stadtwerke müssen aber nicht zwingend als Anstalten ausgestattet sein. Im Rahmen des Verwaltungsprivatrechts ist auch die Schaffung einer AG oder GmbH möglich.

7.5. Die Aufsicht über Selbstverwaltungs-körperschaften

Im Vordergrund bei der Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörperschaften steht die Funktion, das Recht zu bewahren.

Der Staat kontrolliert und garantiert über die Aufsicht, dass sich alle autonomen Verwaltungsträger „im Rahmen der staatlichen Gesetze“ bewegen (Rechtsaufsicht).

Weiterhin gibt es die Fachaufsicht im Bereich der übertragenen Aufgaben mit der Weisungsbefugnis.

Zur Erfüllung der repressiven (hemmend, unterdrückend) Aufsicht steht den Behörden ein gestaffeltes Instrumentarium zur Verfügung. Es beginnt mit dem Recht auf Information, geht dann über die Beanstandung und Anordnung hin zur Ersatzvornahme.

In den Kommunen kann ein Beauftragter (Staatskommissar) bestellt werden und in Ausnahmen kann sogar der Gemeinderat selbst aufgelöst werden.

In einzelnen Bundesländern gibt es auch noch die Finanzsperre.

7.6. Reformen im Land Berlin (Gebietsreform / Funktionalreform / Verwaltungsreform)

Während die öffentliche Verwaltung in Deutschland - insbesondere in den Jahrzehnten des Aufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg - im internationalen Vergleich als erfolgreiches Verwaltungsmodell angesehen wurde, das auch neue Situationen flexibel meistern konnte, hat sich diese Einschätzung seit den achtziger Jahren gewandelt.

Die öffentliche Verwaltung ist in einer dem raschen globalen Wandel ausgesetzten Gesellschaft nicht mehr in der Lage, den Anforderungen gerecht zu werden. Sie steht unter erheblichem Legitimationsdruck.

Die entstandene „Modernisierungslücke“ rief und ruft einen erheblichen Reformbedarf hervor. Der Reformbedarf der öffentlichen Verwaltung ist insbesondere zu erkennen an der *Reformbedarf*

- **Finanzkrise**
mit gestiegenen Ausgaben und wachsender Verschuldung,
- **Personalkrise**
mit demotivierten Beschäftigten und sinkender Attraktivität für qualifizierten Nachwuchs,
- **Imagekrise**
mit wachsender Unzufriedenheit der Bürger und scharfer Kritik am öffentlichen Dienst.

Nachdem der Senat bereits 1992 ein Rahmenkonzept zur Modernisierung der Berliner Verwaltung beschlossen hatte, wurden die Ziele des Reformprozesses in einem Senatsbeschluss vom 10. Mai 1994 konkretisiert. Danach soll die Berliner Verwaltung umgestaltet werden zu

*„einem modernen, wirtschaftlich arbeitenden
und an den Interessen ihrer Kunden, d.h. den Bürgern
und der Wirtschaft,
ausgerichteten Dienstleistungsunternehmen.“*

Für das Land Berlin bedeutete dies:

- Einleitung einer **Verwaltungsreform**,
- Einleitung einer **Funktionalreform**,
- Umsetzung einer **Gebietsreform**.

7.6.1. Verwaltungsreform

Der oben abgedruckte Senatsbeschluss legt ein eindeutiges Bekenntnis zu mehr Wirtschaftlichkeit und mehr Kunden (Bürger-) Orientierung ab.

Entsprechend wurde die Struktur der Behörden des Landes Berlin diesen Anforderungen angepasst. Die Behörden gliedern sich in

- die Leitung,
- die Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV),
- die Serviceeinheiten (SE),
- den Steuerungsdienst (StD).

Dabei gilt das Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung. Das heißt, dass die einzelnen Leistungs- und Verantwortungszentren *Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV)*

tungszentren (in Senatsverwaltungen = Abteilungen / in Bezirksämtern = Ämter):

- für ihre Arbeitsergebnisse verantwortlich sind;
- dort mehrere Aufgabenbereiche gebündelt werden und ganzheitlich wahrgenommen werden;
- ihnen die personellen und sächlichen Mittel zugeordnet werden;
- sie die Verantwortung für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel tragen.

Serviceeinheiten (SE) Die Serviceeinheiten (SE) erfüllen im Auftrag von Leistungs- und Verantwortungszentren Aufgaben des inneren Dienstbetriebes (z.B. Immobilienverwaltung, Finanzservice, Personalservice). Auch sie haben dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung.

Steuerungsdiens (StD) Der Steuerungsdiens (StD) berät und unterstützt die Behördenleitung und die Leistungs- und Verantwortungszentren sowie die Serviceeinheiten. Dabei bedient er sich betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente wie z.B. Kostenleistungsrechnung und Berichtswesen.

Zielvereinbarungen Die Beziehungen der einzelnen Einheiten (Leitung, LuV, SE) untereinander werden mit Hilfe von Zielvereinbarungen geregelt. In Zielvereinbarungen werden Absprachen bezogen auf ein Haushaltsjahr schriftlich festgehalten. Sie enthalten mindestens Festlegungen zu qualitativen und quantitativen Leistungszielen, Finanzziele und einzusetzenden Mitteln.

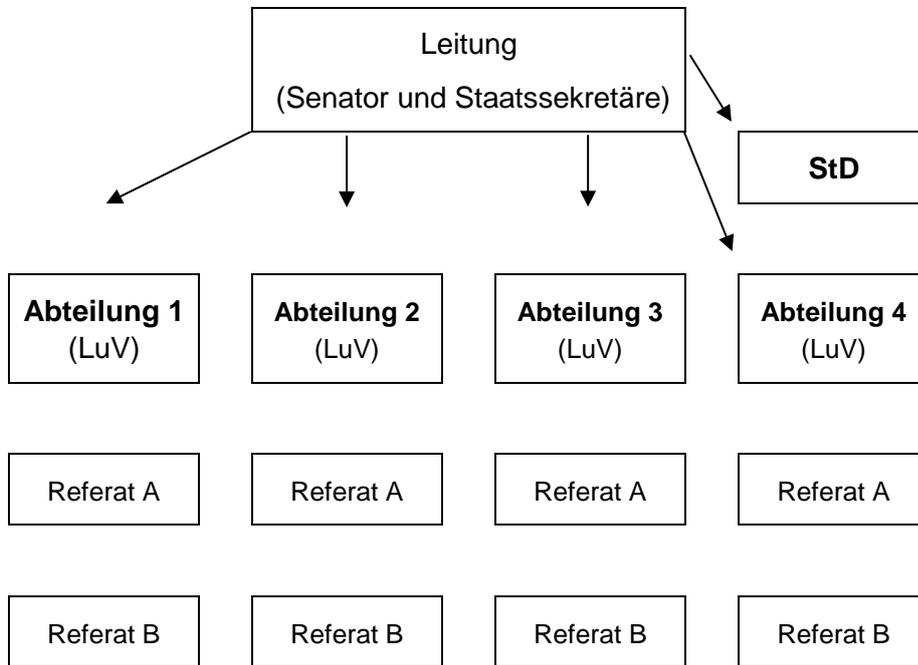
Kosten- und Leistungsrechnung Mit Hilfe einer Kosten- und Leistungsrechnung werden die Kosten, die für die einzelnen Aufgaben (Produkte) entstehen, erfasst und diesen zugeordnet. Die Kosten der Verwaltungsleistungen können so transparent gemacht und miteinander verglichen werden (z.B. von Bezirksamt zu Bezirksamt). Gleichzeitig sind die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung Grundlage für die Zuweisung der Finanzmittel (Budgetierung), so dass ein Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln gegeben ist.

Personalmanagement Wichtiger Bestandteil der Verwaltungsreform ist das Personalmanagement. Mit Hilfe verschiedener Instrumente (Anforderungsprofile, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche, Führungskräfte-Feedbacks etc.) sollen die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen gefördert und die Führungskultur verbessert werden.

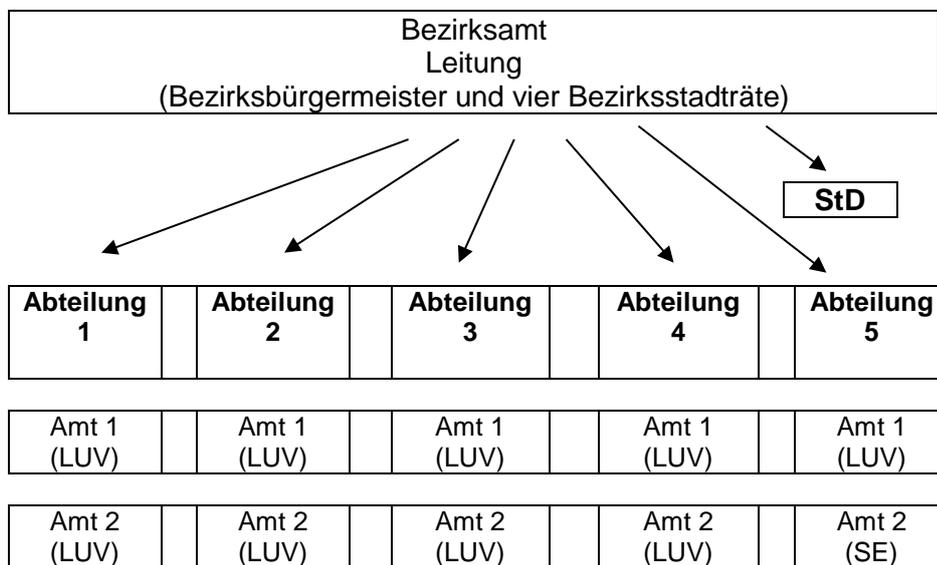
Die Grundsätze der Berliner Verwaltungsreform sind im Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) geregelt.

Mustergliederung der Berliner Behörden nach dem VGG

Senatsverwaltung:



Bezirksverwaltung:



7.6.2. Funktionalreform

Mit der Funktionalreform wurde eine Neuaufteilung der Aufgaben innerhalb des zweistufigen Verwaltungsaufbaus vorgenommen. Es wurden Aufgaben von den Senatsverwaltungen auf die Bezirke verlagert. Alle Aufgaben, die nicht ministerielle Leitungsaufgaben oder von gesamtstädtischer Bedeutung sind, werden nun von den Bezirken wahrgenommen. Dadurch gewinnen die Bezirke mehr Entscheidungsspielraum und Verantwortung. Außerdem werden Doppelzuständigkeiten vermieden.

7.6.3. Gebietsreform

- Bezirksfusion* Mit Wirkung vom 1. Januar 2001 ist Berlin in 12 (vorher in 23) Bezirke eingeteilt. Lediglich die drei größten Bezirke Spandau, Reinickendorf und Neukölln bleiben unverändert. Die übrigen Bezirke wurden, zum Teil in Zweier-Kombination, zum Teil in Dreier-Kombination, zusammengefasst. Die neuen Bezirke sind jetzt ungefähr gleich groß und haben jeweils ca. 300.000 Einwohner. Dadurch entstehen eine bessere Vergleichbarkeit und ein Wettbewerb der Bezirke untereinander. Die Verwaltungsleistungen der einzelnen Bezirke können besser beurteilt werden; Finanzmittel können vernünftiger und gerechter verteilt werden.
- Vergleichbarkeit und Wettbewerb*
- Bürgerämter* Bereits vor der Bezirksfusion wurde begonnen, in jedem Bezirk Bürgerämter einzurichten. Sie sollen dezentral und wohnortnah dem Bürger als Anlaufstelle dienen, in der neben allgemeinen Auskünften auch viele Verwaltungsleistungen angeboten werden.

Fragen zur Selbstkontrolle:

37. Wie gliedert sich die Berliner Verwaltung?
38. Welche Aufgaben nimmt die Hauptverwaltung wahr? Welche Aufgaben nehmen die Bezirksverwaltungen wahr?
39. Wie viele Bezirke gibt es zurzeit in Berlin? Seit wann gilt diese Zahl?
40. Welche Rechtsstellung haben die Bezirke von Berlin?
41. Nach der VvB erfüllen die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. An welchen Eigenschaften fehlt es den Bezirken im Vergleich zu den Gemeinden?
42. Welche bezirklichen Organe kennt die VvB?
43. Was versteht man unter "angeregtem Verwaltungshandeln"?
44. Wer ist zur Bezirksverordnetenversammlung wahlberechtigt?
45. Sind die Bezirke an der Gesetzgebung im Land Berlin beteiligt?
46. Was versteht man unter dem Begriff „Bezirksaufsicht“?
47. Was versteht man unter dem Begriff „Eingriffsrecht“?
48. Welche Folgen haben die Beschlüsse des Rats der Bürgermeister?

8. Der Verfassungsgerichtshof Berlin

Lernziele:

Der/Die Lernende soll ohne Hilfsmittel und mit eigenen Worten

- Stellung und Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes nennen,
- die Aufgaben des Verfassungsgerichtshofes nennen und erläutern

können.

Den Verfassungsgerichtshof Berlin gibt es erst seit 1992. Grundsätzliche rechtliche Bedenken ließen die Einrichtung in der bis 1990 geteilten Stadt als nicht sinnvoll erscheinen. Da Berlin während der deutschen Teilung einen besonderen Rechtsstatus hatte, galten Bundesgesetze nicht automatisch in Berlin.

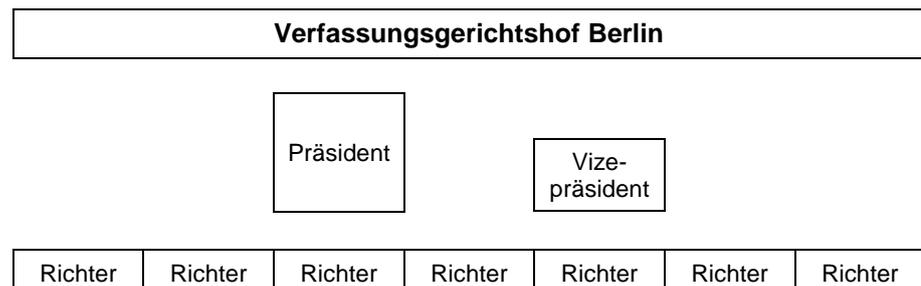
Sie erlangten erst durch einen Beschluss des Abgeordnetenhauses auch in Berlin Gültigkeit, hatten aber den Rang eines Landesgesetzes. Ein Berliner Verfassungsgericht hätte so z.B. überprüfen können, ob ein Bundesgesetz mit der Berliner Verfassung vereinbar ist.

Mit der Wiedervereinigung waren diese grundlegenden rechtlichen Schwierigkeiten nicht mehr gegeben, so dass auch im Bundesland Berlin ein Verfassungsgericht eingerichtet werden konnte.

Artikel 84 VvB bestimmt, dass ein Verfassungsgerichtshof gebildet wird. Hier sind auch die grundsätzlichen Zuständigkeiten geregelt. Weitere Regelungen zum Verfassungsgerichtshof ergeben sich aus dem Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG).

8.1. Mitglieder

Der Verfassungsgerichtshof besteht aus neun Mitgliedern, einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und sieben Verfassungsrichtern. Sie werden für die Dauer von sieben Jahren durch das Abgeordnetenhaus mit Zweidrittelmehrheit gewählt.



Hinsichtlich der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes und der persönlichen Voraussetzungen für die Verfassungsrichter regelt die VvB und das VerfGHG Folgendes:

- unter den Verfassungsrichtern müssen drei Berufsrichter sein und drei weitere die Befähigung zum Richteramt haben;
- drei der Verfassungsrichter müssen jeweils Männer und Frauen sein;
- die Richter des Verfassungsgerichtshofes müssen das 35. Lebensjahr vollendet haben und zum Deutschen Bundestag wählbar sein.

Im Hinblick auf das Prinzip der Gewaltenteilung dürfen die Mitglieder nicht angehören

- einer gesetzgebenden Körperschaft,
- einer Regierung,
- dem öffentlichen Dienst (Ausnahme: Richter und Professoren an einer deutschen Hochschule).

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes sind grundsätzlich ehrenamtlich und nebenberuflich tätig. Sie erhalten jedoch eine monatliche Grundentschädigung und für jeden Fall zusätzlich eine Aufwandsentschädigung.

8.2. Aufgaben

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet in folgenden Fällen:

- **Organstreitigkeiten**
Hier wird über Streitigkeiten zwischen obersten Landesorganen (z.B. Senat, Abgeordnetenhaus, Bezirksverordnetenversammlung, Bezirksamt) entschieden.
- **Abstrakte Normenkontrollen**
Auf Antrag des Senats oder des Abgeordnetenhauses wird über die Vereinbarkeit eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung mit der Verfassung von Berlin entschieden. Das Kontrollverfahren wird unabhängig von einem Einzelfall beantragt.
- **Konkrete Normenkontrollen**
Stößt ein Gericht in einem konkreten Einzelfall auf eine Rechtsvorschrift, die es für verfassungswidrig hält, muss der Verfassungsgerichtshof angerufen werden.
- **Verfassungsbeschwerden**
Jedermann hat das Recht, sich an den Verfassungsgerichtshof zu wenden, wenn er sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt fühlt. Allerdings muss zunächst der ordentliche Rechtsweg ausgeschöpft werden.

- **Zuständigkeitsregelungen**
Bei Meinungsverschiedenheiten über die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen wird auf Antrag entschieden.
- **Gültigkeit von Wahlen**
Bei Einsprüchen gegen die Gültigkeit einer Wahl zum Abgeordnetenhaus oder einer Bezirksverordnetenversammlung hat der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden.

Ausgewählte Beispiele aus der Arbeit des Verfassungsgerichtshofes Berlin aus den Jahren 2013 und 2014:

Normenkontrollverfahren

von 63 Mitgliedern des Abgeordnetenhauses von Berlin gegen Berliner Versammlungsgesetz vor dem Landesverfassungsgericht

Organklage

von Mitgliedern der Piratenfraktion gegen Regelungen der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin

Verfassungsbeschwerde

gegen das Berliner Justizvollzugsdatenschutzgesetz

Einspruch gegen die Wahl

zu der Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg im September 2011 abgewiesen - Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin.

(Nähere Informationen unter: www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/).

9. Beantwortung der „Fragen zur Selbstkontrolle“

1. Wo gibt es eine Garantie für den Bestand der gemeindlichen Selbstverwaltung?

Die gemeindliche Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 GG garantiert.

2. Welche fünf Merkmale müssen nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts mindestens gegeben sein, um dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden?

- Aufgabenallzuständigkeit
- Eigenverantwortliche, weisungsfreie Verwaltung
- Befugnis zur Rechtsetzung (Satzungsrecht)
- Finanzhoheit
- Beteiligung der Bürger durch eine Gemeindevertretung.

3. Nennen Sie einige typische kommunale Aufgaben!

- Straßenbau
- Verkehrswesen
- Grundschulen
- Volkshochschule
- Bibliothek
- Theater
- Stadtplanung
- Versorgung (Wasser, Gas, Strom).

4. Worin unterscheiden sich Selbstverwaltungsaufgaben und übertragene Aufgaben?

Selbstverwaltungsaufgaben sind die nach dem Grundgesetz (Art. 28) den Gemeinden zustehenden Aufgaben. Bei der Wahrnehmung unterliegen sie lediglich der Rechtsaufsicht.

Die übertragenen Aufgaben fallen eigentlich in die Zuständigkeit der Länder, werden den Gemeinden aber übertragen. Hier unterliegen die Gemeinden der Fachaufsicht.

5. Sind die heutigen Gemeindeordnungen (-verfassungen) in der gesamten Bundesrepublik gleich? Woher kommen mögliche Unterschiede?

Aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklungen und den Verschiedenheiten in den Verfassungen der Bundesländer gibt es unterschiedliche Ausprägungen der Gemeindeverfassungen in den Ländern. Allen gemeinsam sind der Bestand eines Beschlussorgans und eines ausführenden Organs sowie die grundgesetzliche Garantie der Selbstverwaltung.

6. Welche Neuerungen, die auch heute noch Gültigkeit haben, brachte das „Groß-Berlin-Gesetz“ von 1920?

- Zusammenfassung von Städten, Landgemeinden und Gutsbezirken zur Gesamtgemeinde Berlin
- Einteilung in Bezirke (damals 20)
- Einführung einer zweistufigen Verwaltung.

7. Welche gesellschaftlichen Entwicklungen führten zum „Groß-Berlin-Gesetz“?

- Beginnende Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts
- Bevölkerungszuwachs und Bevölkerungsballung
- Damit verbundene bis dahin unbekannte Probleme (Infrastruktur, soziale Probleme, Bodenknappheit).

8. Welche Aufgaben hat das Abgeordnetenhaus hauptsächlich wahrzunehmen?

- Wahlaufgaben (insbesondere Wahl des Regierenden Bürgermeisters)
- Gesetzgebung
- Kontrolle der Exekutive.

9. Was versteht man unter dem Begriff Immunität?

Immunität bedeutet, dass die Abgeordneten wegen strafbarer Handlungen (auch solcher außerhalb des Abgeordnetenhauses) während ihrer Amtszeit nicht ohne Genehmigung des Abgeordnetenhauses verhaftet werden dürfen. Siehe auch Art. 51 Abs. 3 und 4 VvB.

10. Was versteht man unter dem Begriff Indemnität?

Indemnität bedeutet, dass die Abgeordneten für bestimmte Handlungen, die sie in dieser Eigenschaft begehen (z.B. Äußerungen oder Abstimmungsverhalten im Abgeordnetenhaus oder in den Ausschüssen) nicht zur Verantwortung gezogen werden dürfen. Dies bezieht sich auch auf die Zeit nach der Abgeordnetentätigkeit. Siehe auch Art. 51 Abs. 1 VvB.

11. Welche Bedeutung haben diese beiden Parlamentsrechte?

Die Unabhängigkeit der Abgeordneten als gewählte Repräsentanten des Volkes gehört zu den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates. Sie sind nach der Verfassung nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden (Art. 38 Abs. 4 VvB). Indemnität und Immunität sollen diese Unabhängigkeit u.a. garantieren.

12. Was bedeuten die Begriffe „aktives Wahlrecht“ und „passives Wahlrecht“?

Aktives Wahlrecht = Man kann wählen.
 Passives Wahlrecht = Man kann gewählt werden.
 Siehe auch Art. 39 Abs. 3 und 4 VvB.

13. Für welche Dauer wird das Abgeordnetenhaus gewählt?

Das Abgeordnetenhaus wird für die Dauer von fünf Jahren gewählt (Wahlperiode).
 Siehe auch Art. 54 Abs. 1 VvB.

14. Welche Wahlgrundsätze gelten im Land Berlin und welche inhaltliche Bedeutung haben sie?

Allgemein
 Alle, die die gesetzlichen Voraussetzungen des Art. 39 Abs 3 VvB erfüllen, dürfen wählen, d.h. keine Beschränkung der Wahlberechtigung auf bestimmte Bevölkerungsschichten aufgrund politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Stellung.

- Gleich
 Jede Stimme besitzt das gleiche Gewicht.
- Geheim
 Die Stimmabgabe erfolgt unbeobachtet, d.h. der Wähler muss sich ohne Kenntnissnahme anderer Personen entscheiden können, wen er wählen will.
- Direkt (unmittelbar)
 Jeder Wahlberechtigte wählt selbst, d.h. ohne Zwischenschalten anderer Personen, z.B. Wahlmänner.
- Frei (in der VvB nicht enthalten, gilt aber aufgrund von Art 28 Abs. 1 GG im Land Berlin ebenso)
 Der Wähler muss sich in einem freien Willensbildungsprozess ohne Druck oder Angst vor Sanktionen entscheiden können.

15. Was versteht man unter Mehrheitswahlsystem (Persönlichkeitswahl)?

Das Wahlgebiet wird in Wahlkreise eingeteilt. In jedem Wahlkreis wird ein Kandidat gewählt. Dabei ist in einem Wahlkreis derjenige Kandidat gewählt und erhält einen Sitz im Parlament, der die Mehrheit (absolute oder relative) der Stimmen in diesem Wahlkreis auf sich vereinigt.

16. Was versteht man unter Verhältniswahlsystem (Listenwahl)?

Das Wahlgebiet wird nicht in Wahlkreise eingeteilt. Der Wähler wählt (Partei)Listen, auf denen in einer von den Parteien festgelegten Reihenfolge die Kandidaten aufgeführt sind. Die zu vergebenden

Sitze werden entsprechend dem Anteil der Wählerstimmen an die (Partei)Listen vergeben.

17. Welches Wahlsystem haben wir in Berlin und wie setzt sich dadurch das Abgeordnetenhaus zusammen?

Das Land Berlin hat ein Mischwahlsystem aus Verhältniswahl und Mehrheitswahl. Damit wird versucht, die Vorteile beider Systeme zu nutzen und die Nachteile beider Systeme zu minimieren.

Mit der Zweitstimme (Verhältniswahl) für eine Liste wird die Sitzverteilung in Abgeordnetenhaus ermittelt.

Mit der Erststimme (relative Mehrheitswahl) wird in 78 Wahlkreisen (60 % der nach der VvB vorgeschriebenen Mindestzahl an Abgeordneten von 130) ein Direktkandidat gewählt. Wenn die Zahl der in den Wahlkreisen durch eine Partei errungenen Direktmandate höher ist als die ihr nach dem Anteil der Zweitstimmen zustehende Anzahl an Abgeordneten, werden Überhangmandate vergeben.

Durch die Vergabe von Überhangmandaten wird die Zahl der Sitze im Abgeordnetenhaus über die vorgesehene Mindestzahl von 130 hinaus erhöht. Damit das Stimmenverhältnis der Parteien untereinander, das sich aus der Abgabe der Zweitstimmen ergibt, wieder stimmt, werden Ausgleichsmandate vergeben.

Das Abgeordnetenhaus setzt sich also zusammen aus

- Mandaten, die sich aus der Sitzverteilung nach den Zweitstimmen ergeben
- Direktmandaten, die sich aus gewonnenen Wahlkreisen ergeben und auf die Mandate nach den Zweitstimmen angerechnet werden
- gegebenenfalls Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten.

18. Was ist ein Überhangmandat?

Wenn die Zahl der in den Wahlkreisen durch eine Partei errungenen Direktmandate höher ist als die ihr nach dem Anteil der Zweitstimmen zustehende Anzahl an Abgeordneten, werden Überhangmandate vergeben.

19. Wie kommen Ausgleichsmandate zustande?

Durch die Vergabe von Überhangmandaten wird die Zahl der Sitze im Abgeordnetenhaus über die vorgesehene Mindestzahl von 130 hinaus erhöht. Damit das Stimmenverhältnis der Parteien untereinander, das sich aus der Abgabe der Zweitstimmen ergibt, wieder stimmt, werden Ausgleichsmandate vergeben.

20. Aus welchen Ämtern/Personen besteht das Präsidium des Abgeordnetenhauses?

Das Präsidium des Abgeordnetenhauses besteht aus

- dem Präsidenten
- den Vizepräsidenten (zwei)
- Beisitzern
(die Anzahl wird zu Beginn einer Wahlperiode festgelegt)

21. Welche Voraussetzungen und Folgen knüpfen die Abgeordneten an die Wahl dieser Personen?

Die gewählten Mitglieder des Präsidiums sind selber Abgeordnete. Die übrigen Mitglieder erwarten, dass die Aufgaben neutral wahrgenommen werden.

22. Was versteht man allgemein unter dem Interpellationsrecht?

Interpellationsrecht ist das traditionelle Recht des Parlaments, Fragen an die Regierung zu stellen (siehe auch Art. 45 und 49 Abs. 1 VvB).

23. Was versteht man unter dem "Zitationsrecht"?

Das Zitationsrecht korrespondiert mit dem Interpellationsrecht und beinhaltet die Möglichkeit des Parlaments, die Anwesenheit der Senatsmitglieder zu fordern (Art. 49 VvB).

24. Was ist eine Fraktion und wer darf sie bilden?

Abgeordnete, die derselben Partei angehören schließen sich zu einer Fraktion zusammen. Der Zusammenschluss zu einer Fraktion ist aus Gründen der Arbeitsteilung und der effektiven Organisation der Abgeordneten innerhalb des Parlamentes notwendig. Im Rahmen der parlamentarischen Arbeit haben sie eigene Rechte und Pflichten. Eine Fraktion muss mindestens sieben Mitglieder haben (Art. 40 VvB).

25. Was versteht man unter dem Begriff Gesetzgebungsinitiative?

Gesetzgebungsinitiative bedeutet das Recht zu haben, Gesetzesentwürfe (zur Änderung oder Aufhebung von vorhandenen Gesetzen sowie für neue Gesetze) in das Abgeordnetenhaus einbringen zu dürfen.

26. Wer hat dieses Recht nach der VvB?

- Das Abgeordnetenhaus (eine Fraktion oder mindestens zehn Abgeordnete)
- Der Senat
- Das Volk (Volksbegehren)

27. Was ist ein Plebiszit?

Plebiszite sind Elemente der direkten Demokratie und ermöglichen dem stimmberechtigten Bürger über eine Sachfrage zu entscheiden.

28. Welche Möglichkeiten der direkten Demokratie gibt es im Land Berlin?

a. auf Landesebene:

- Volksinitiative
- Volksbegehren/Volksentscheid.

b. auf bezirklicher Ebene

- Einwohnerantrag
- Bürgerbegehren/Bürgerentscheid.

29. Auf welches Ziel kann ein Volksbegehren gerichtet sein?

- Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben
- Verfassungsändernde Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben
- Eine vorzeitige Beendigung der Wahlperiode herbeizuführen
- Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses herbeizuführen.

30. Was muss einem Volksbegehren vorausgehen?

Vor dem Volksbegehren muss ein Antrag an die Senatsverwaltung für Inneres gestellt werden.

Zum Nachweis der Unterstützung des Antrages bedarf es mindestens:

20.000 Unterschriften von zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten bei einem Volksbegehren für eine Gesetzesinitiative.

50.000 Unterschriften von zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten bei einem Volksbegehren für eine Verfassungsänderung.

50.000 Unterschriften von zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten bei einem Volksbegehren zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode.

20.000 Unterschriften von zum Abgeordnetenhaus Wahlberechtigten bei einem Volksbegehren zur Herbeiführung eines Beschlusses zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses.

31. Darf ein Bezirk von Berlin eine Rechtsverordnung erlassen?

Zur Festsetzung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen können die Bezirke ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 64 Abs. 2 VVB).

32. Unter welchen Voraussetzungen darf der Senat von Berlin Rechtsverordnungen erlassen?

Der Senat kann durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei muss im Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt werden (Prinzip der Gewaltenteilung!). Siehe auch Art. 64 Abs. 1 VvB.

33. Wie kommt der Regierende Bürgermeister in das Amt?

Der Regierende Bürgermeister wird vom Abgeordnetenhaus mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt.

34. Welche Aufgaben hat er nach der Verfassung mit der Wahl übernommen?

- Ernennung/Entlassung der übrigen Senatsmitglieder
- Außenvertretung Berlins
- Vorsitz im Senat und Leitung der Senatssitzungen
- Bestimmung der Richtlinien der Politik und deren Überwachung gegenüber den Senatsmitgliedern (Richtlinienkompetenz).

35. Wodurch endet die Rechtsstellung eines Senators?

- Rücktritt
- Entlassung durch den Regierenden Bürgermeister
- Bei erfolgreichem Misstrauensantrag gegenüber dem Regierenden Bürgermeister

36. Was passiert, wenn einem Regierenden Bürgermeister das Vertrauen entzogen wurde?

Erhält der Misstrauensantrag die erforderliche Mehrheit, so hat der Regierende Bürgermeister sofort zurückzutreten. Er ist jedoch verpflichtet, die Geschäfte auf Verlangen weiterzuführen, bis ein Nachfolger das Amt antritt.

Das Abgeordnetenhaus ist nun verpflichtet, innerhalb von 21 Tagen einen neuen Regierenden Bürgermeister zu wählen. Wird innerhalb dieser Frist kein Nachfolger gewählt, so verliert der Misstrauensantrag seine Wirksamkeit und der ursprüngliche Zustand ist wieder hergestellt (der von dem Misstrauensantrag zunächst betroffene Regierende Bürgermeister ist also wieder im Amt).

37. Wie gliedert sich die Berliner Verwaltung?

Die Berliner Verwaltung gliedert sich in

- die Unmittelbare Landesverwaltung
- die Mittelbare Landesverwaltung.

Die Unmittelbare Landesverwaltung unterteilt sich in

- die Hauptverwaltung (= Zweistufige Verwaltung)
- die Bezirksverwaltungen

38. Welche Aufgaben nimmt die Hauptverwaltung wahr? Welche Aufgaben nehmen die Bezirksverwaltungen wahr?

Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr.

Die Bezirke nehmen alle anderen Aufgaben wahr.

39. Wie viele Bezirke gibt es zurzeit im Land Berlin? Seit wann gilt diese Zahl?

Es gibt 12 Bezirke. Vor der Bezirksfusion zum 01.01.2001 gab es 23 Bezirke.

40. Welche Rechtsstellung haben die Bezirke von Berlin?

Die Bezirke sind Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit, also keine Gemeinden (= Gebietskörperschaften) im Sinne von Art. 28 GG.

41. Nach der Verfassung von Berlin erfüllen die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. An welchen Eigenschaften fehlt es den Bezirken im Vergleich zu den Gemeinden?

- Keine eigene Rechtspersönlichkeit
- Kein uneingeschränktes Recht auf weisungsfreie Verwaltung
- Keine Befugnis zur Rechtssetzung (Ausnahme Bebauungspläne und Landschaftspläne)
- Keine Finanzhoheit

42. Welche bezirklichen Organe kennt die Verfassung von Berlin?

- Bezirksverordnetenversammlung als Beschlussorgan
- Bezirksamt (Bezirksbürgermeister und Stadträte) als ausführendes Organ.

43. Was versteht man unter „angeregtem Verwaltungshandeln“?

Die Bezirksverordnetenversammlungen können Verwaltungshandeln anregen, in dem Sie Empfehlungen und Ersuchen an das Bezirksamt richten (§§12 und 13 BezVG).

44. Wer ist zur Bezirksverordnetenversammlung wahlberechtigt?

- Alle Deutschen, die am Tage der Wahl das 16. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz im Bezirk haben
- Unter den gleichen Bedingungen auch Personen, die eine EU-Staatsangehörigkeit besitzen

45. Sind die Bezirke an der Gesetzgebung im Land Berlin beteiligt?

Den Bezirken ist die Möglichkeit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und Gesetzgebung Stellung zu nehmen. Dazu ist das Organ des "Rats der Bürgermeister" vorgesehen (Art. 68 VvB). Die Bezirke haben allerdings über die Möglichkeit der Stellungnahme keine weiteren Rechte oder Beteiligungsmöglichkeiten.

46. Was versteht man unter dem Begriff „Bezirksaufsicht“?

Der Senat übt die Aufsicht über die Bezirke aus. Mit der Bezirksaufsicht (vergleichbar mit der Kommunalaufsicht über die Gemeinden) soll sichergestellt werden, dass die Bezirke rechtmäßig handeln und die Verwaltungsvorschriften eingehalten werden. Die Entschlusskraft und Verantwortungsfreudigkeit der Bezirke soll dabei aber nicht eingeschränkt werden.

47. Was versteht man unter dem Begriff „Eingriffsrecht“?

Mit dem Eingriffsrecht hat das zuständige Senatsmitglied die Möglichkeit, in Entscheidungen der Bezirke einzugreifen, wenn im Einzelfall dringende Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt sind. Dabei stehen dem zuständigen Senatsmitglied das Informationsrecht, das Weisungsrecht und das Eintrittsrecht zur Verfügung.

48. Welche Folgen haben die Beschlüsse des Rats der Bürgermeister?

Die Beschlüsse des Rats der Bürgermeister haben keinen verbindlichen Charakter. Weder der Senat noch das Abgeordnetenhaus sind an die Beschlüsse des RdB gebunden. Dennoch sind deren Stellungnahmen in der Praxis als ein nicht zu unterschätzendes Kooperationsinstrument für beide Seiten entwickelt worden und die wechselseitige Diskussion führt oft zu optimierten Ergebnissen.



gegründet 1919