

# Die verfassungsrechtliche Bewertung des geplanten Personalabbaus in den Berliner Bezirken

Dr. Philipp Martin Hujo (Rechtsreferendar)

## Inhaltsverzeichnis

Literatur .....	1
1. Hintergrund .....	1
2. Eingriff in Rechte der Bezirke? .....	4
a. Wehrfähige Rechte .....	4
b. Rechtsstellung der Bezirke – Recht auf <i>bezirkliche Selbstverwaltung</i> ? .....	5
c. Übertragung auf die Personalhoheit .....	8
3. Ergebnis .....	8

## Literatur

*Deutelmoser*: Zur Garantie der bezirklichen Selbstverwaltung nach der Berliner Verfassung LKV 1999, 350; *Deutelmoser*, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, S. 135 ff.; *Durinke, Zepf*: Einheit der Abwägung und bezirkliche Selbstverwaltung in Berlin bei der Aufstellung von Bebauungsplänen LKV 2011, 385; *Haaß*: Die Rechtsstellung der Bezirke Berlins nach der Verfassungsreform LKV 1996, 84; *Kuhlmann*: Stellung der Bezirke in europäischen Hauptstädten: Berlin und Paris im Vergleich LKV 2005, 494; *Machalet*, Die Berliner Bezirksverwaltung, 1. Auflage 1973, S. 46ff., S. 52ff.; *Michaelis-Merzbach* in Driehaus Hrsg., Verfassung von Berlin, 3. Auflage 2009, S. 367f.; *Musil*: Der Rechtsschutz der Berliner Bezirke LKV 2003, 262; *Musil, Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 2. Auflage 2007, Rn. 376 ff.; *Nierhaus*: Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung LKV 2005, 1; *Pasutti, Mayr*: Bürokratieabbau in Berlin - Wunsch oder Wirklichkeit? LKV 2005, 247; *Pfennig, Neumann*, Verfassung von Berlin, 2. Auflage 1987, S. 318 ff., S. 325 f.; *Remmert*: Zur Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II 1 GG im Land und für das Land Berlin LKV 2004, 341; *Remmert*: Der Anspruch der Berliner Bezirke auf eine finanzielle Mindestausstattung LKV 2003, 258; *Zivier*, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2008, § 88 Rechtsnatur der Bezirke, S. 348 ff.;

### 1. Hintergrund

Die am 12. Januar 2012 vom Abgeordnetenhaus gebilligten Richtlinien der Regierungspolitik (Drucksache Nr. 17/0077) im XXI. Abschnitt (Finanzen) enthalten folgende Aussage: „Der

*Senat wird den Personalbestand der Berliner Verwaltung aufgabengerecht reduzieren; Zielzahl ist 100.000 Vollzeitäquivalente (ohne Eigenbetriebe und Personalüberhang), davon 80.000 bei der Hauptverwaltung/nachgeordneten Einrichtungen und 20.000 bei den Bezirken.*“ Der Senat von Berlin hat auf dieser Grundlage beschlossen, dass die Berliner Bezirke bis zum Ende der Legislaturperiode 1.457 Stellen einsparen sollen (Senatsbeschluss S – 117/2012 über das Haushaltsgesetz 2012/2013 v. 24.01.2012; 2. Haushaltswirtschaftsrundschreiben v. 28.06.2012 Nr. 12.2). Die Vorgaben der Einsparungen richten sich nach der Einwohnerzahl der Bezirke (siehe auch Berichterstattung in der BZ vom 31. Mai 2012, im Tagesspiegel vom 9. Juni, S. 17 und Die Welt vom 25. April 2012). Zur Umsetzung dieses Vorhabens wurde eine Arbeitsgruppe aus sechs vom Rat der Bürgermeister benannten Bezirksvertretern sowie Vertretern der Senatsverwaltung für Finanzen und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gebildet, mit dem Ziel eine verbindliche und nachhaltige Festlegung der Personalausstattung der Bezirke auf der Basis von Zielzahlen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) zu treffen.

Verstärkt wird gerade in diesem Zusammenhang die politische Forderung laut, die verfassungsrechtlich garantierte Personalhoheit der Bezirke stärker anzuerkennen und festzuschreiben sowie Einschränkungen durch die Hauptverwaltung zu reduzieren. Es soll daher der Frage nachgegangen werden, inwiefern diese (Spar-)Maßnahmen (landes-) verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen. Denn immerhin dürfte der drastische Personalabbau bei den betroffenen Bezirken dazu führen, dass diese in der Wahrnehmung ihrer bezirksbezogenen Aufgaben erheblich beeinträchtigt werden. Dabei haben die Berliner Bezirksämter bereits durch jahrelangen Personalabbau einen maßgeblichen Beitrag zur Konsolidierung des Berliner Haushalts geleistet. Die Zahl der Mitarbeiter in den Ämtern ist seit der Bezirksfusion im Jahr 2001 von 48.500 auf derzeit knapp 21.500 gesunken. Die Bezirke beklagen, dass ihnen für die eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben keine hinreichenden personellen und finanziellen Mittel mehr zur Verfügung stehen. Dies betreffe die Bewirtschaftung von Grünflächen, die Arbeit der Bürgerämter, des Ordnungsamtes bis hin zur Jugendarbeit. Der Bezirk Mitte muss in den kommenden vier Jahren 223 Stellen und damit mehr als 10 Prozent seiner Beschäftigten einsparen. Die Folgen sind noch nicht abschätzbar. Es dürfte damit zu rechnen sein, dass der neue Personalschlüssel die Ämter zwingt, weitere Dienstleistungen auszugliedern. Wegen des Abbaus bürgernaher Dienstleistungen etwa bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen oder Wohngeldanträgen käme es zu einer weiteren Ausdünnung des Services. Es ist nicht auszuschließen, dass weitere

Einrichtungen wie Bibliotheken, Senioren- und Jugendfreizeitstätten aufgegeben werden müssen.

Damit steht zu befürchten, dass die Bezirksämter mit dem weiteren Personalabbau allein noch der Erfüllung von Pflichtaufgaben nachkommen könnten. Und auch in diesem Bereich kommen auf die Bezirke kontinuierlich neue Aufgaben zu; zu nennen seien hier die verpflichtenden Kinderpässe oder die neue Wohnungspolitik des Senats. Möglicherweise werden selbst gesetzliche Pflichtaufgaben praktisch nicht mehr umsetzbar; so sieht sich der Bezirk Marzahn-Hellersdorf, welcher 175 Stellen abzubauen hat, künftig nicht mehr in der Lage wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten oder Verstößen von Hundehaltern vorzugehen.

Noch brisanter erscheinen freilich Einsparungen im Bereich des Jugendschutzes oder der Veterinär- und Lebensmittelaufsicht. Dass die Senatsverwaltung für Inneres im Rahmen der Bezirksaufsicht rechtliche Maßnahmen einleiten kann, sofern ein Bezirk die ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nicht mehr wahrnimmt, ändert an der prekären Lage nichts. Dabei sollen die Bezirksämter nach der Idealvorstellung für die Berliner Bürgerinnen und Bürger da sein, mit ihnen kooperieren und als Ansprechpartner zur Verfügung stehen (dazu Nr. 11 der Richtlinien der Regierungspolitik: „Die Arbeit der Bezirke ist zentral für die Außenwirkung der Berlin Verwaltung gegenüber Bürgern und Bürgerinnen wie auch gegenüber der Wirtschaft....“). Sie sollen informieren, beraten, zuhören und schließlich die notwendigen Leistungen gewähren wie auch für den nötigen Schutz und die Integration Sorge tragen. Dieser hehre Wunsch wird in Frage gestellt, wenn die Bezirksverwaltung allenfalls noch Aufgaben der Gefahrenabwehr vornehmen und die allgemeine Ordnung aufrecht erhalten kann. An andere wünschenswerte Ziele wie die Stärkung und Förderung des Zusammenlebens und des Gemeinwohls in den Bezirken wäre von vornherein nicht zu denken.

Die Funktionsfähigkeit der bezirklichen Verwaltung könnte insbesondere wegen der übermäßigen Dauer der Bearbeitung von Anträgen beeinträchtigt sein. Die Überlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnte Untätigkeitsklagen und Verfahren wegen Amtspflichtverletzungen nach sich ziehen und daher Haftungsrisiken in Form von Entschädigungsansprüchen bergen. Denn bei Anträgen im behördlichen Verfahren besteht eine *Amtspflicht*, die an die Behörde herangetragenen Gesuche gewissenhaft wie auch förderlich und sachdienlich *in angemessener Frist* zu bearbeiten und bei Entscheidungsreife zu erledigen. Es handelt sich dabei um eine veritable Amtspflicht, Anträge mit der gebotenen Beschleunigung zu bearbeiten und, sobald ihre Prüfung abgeschlossen ist, ungesäumt zu

bescheiden. Dies entspricht der hochrichterlichen Rechtsprechung zu Fragen der Staatshaftung (BGH NJW 1959, 1219; NJW 1994, 2091; NVwZ 2002, 124, § 839 Absatz II 2 BGB). Auf die mangelnde Personal- oder Sachmittelausstattung kann sich die Behörde nicht berufen, wenn es aufgrund von Verzögerungen zu Haftungsfällen kommt.

Den Haushaltsgesetzgeber, welcher die Stellen zuweist und die Mittel bewilligt, trifft diese Haftung hingegen nicht, da gesetzgebende Organe - abgesehen von so genannten Maßnahmen - oder Einzelfallgesetzen - Amtspflichten nur gegenüber der Allgemeinheit und nicht in Richtung auf bestimmte Personen oder Personenkreise obliegen (BGHZ 56, 40; BGHZ 84, 292; BGHZ 87, 321; BGH NJW 1999, 635).

## 2. Eingriff in Rechte der Bezirke?

Die Vorgaben der Senatsverwaltung könnten die Bezirksämter bzw. die Bezirke in ihren von der Berliner Verfassung geschützten Rechten verletzen. Konkret könnten die Bezirke in ihrem gegenüber der Hauptverwaltung bestehenden Recht auf Wahrnehmung der Bezirksaufgaben (Art. 67 Abs. 2 VvB) verletzt sein. Insbesondere könnte das Recht, bezirksintern über alle Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen im öffentlichen Dienst zu entscheiden, beeinträchtigt sein. Art. 77 Abs. 1 S. 2 VvB begründet hier eine allgemeine Personalhoheit der Bezirke über den öffentlichen Dienst. (vgl. Michaelis-Merzbach in: Verfassung von Berlin - Taschenkommentar [Hrsg. Driehaus], S. 392). Den Bezirken muss eine eigenverantwortliche, weisungsfreie Verwaltung der örtlichen Angelegenheiten – eben auch im Hinblick auf Personal und Organisation – verbleiben (so auch Machalet, S. 51)

### a. *Wehrfähige* Rechte

Bei den Kompetenzrechten der Art. 66 Abs. 2, Art. 77 Abs. 1 S. 2 VvB müsste es sich überhaupt um *wehrfähige* Rechte handeln, die auch gerichtlich geltend gemacht werden können (§ 42 Abs. 2 VwGO). Es handelt sich hierbei zunächst um eine kompetenzrechtlich begründete Rechtsstellung, welche aber weitergehend dem Zwecke inneradministrativer Gewaltenbalancierung zwischen Senat und Bezirken dient (vgl. Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., S. 56).

Die durch Art. 77 Abs. 1 S. 2 VvB abgesicherte Kompetenzzuweisung an die Bezirke für die eigenen Personalangelegenheiten dient daher – mit anderen Worten – nicht lediglich der Organisation hierarchisch-staatlicher Willensbildung, sondern, entsprechend dem Auftrag des Art. 66 Abs. 2 VvB, wonach die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der

Selbstverwaltung erfüllen, der innerkörperschaftlichen Machtbalance (Schmidt-Aßmann, in: ders. (Hrsg.), Bes. VerwR, 10. Aufl. (1995), S. 56, 1. Abschn. Rdnr. 83).

Auch können die Bezirke bei Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit gesetzlich geregelter Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Hauptverwaltung und Bezirken mit der Verfassung von Berlin den Verfassungsgerichtshof anrufen (§ 14 Nr. 9 BerlVerfGhG; Klagerecht der Bezirke bezüglich der Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltung, Artikel 84 Absatz II Nr. 3 VvB). Die Landesverfassung gewährt den Bezirken hinsichtlich der Abgrenzung von Zuständigkeiten demnach *eigene* Rechte.

Die Rechtsprechung hat demzufolge – völlig zu Recht – wehrfähige Positionen der Bezirke anerkannt und damit in diesen Bereichen das Recht auf Selbstverwaltung der Bezirke gestärkt. Besonders gilt dies für Bereiche, in denen den Bezirken ein höheres Maß an Eigenverantwortung zugestanden wird. Als Bewertungsmaßstab sind dabei die Normen der Landesverfassung als auch jene unterhalb dieses Rangs heranzuziehen.

#### b. Rechtsstellung der Bezirke – Recht auf *bezirkliche Selbstverwaltung*?

Im Rahmen dieser Auffangkompetenz nehmen die Bezirke örtliche Verwaltungsaufgaben wahr. Die Ausübung ihrer Kompetenz und der damit verbundenen eigenständigen Entscheidungsbefugnisse bemisst sich nach den Verbürgungen der Landesverfassung. Vorab ist festzustellen, dass Berlin aufgrund der VvB als Einheitsgemeinde selbst die Kommune und damit Trägerin der Rechte aus Artikel 28 Absatz II 1 GG ist. Nach Artikel 66 Absatz II VvB erfüllen die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Dabei sind sie nach § 2 Absatz II BerlBezVG Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit. Die Bezirke besitzen also eine Zwitterstellung. Trotz ihrer organisatorischen Unselbständigkeit kommt ihnen eine selbstverwaltende Aufgabenerledigung zu. Für die genaue Bestimmung der Rechtsstellung der Bezirke ist daher entscheidend, was unter dem Begriff „*Grundsätze der Selbstverwaltung*“ zu verstehen ist, denn von der Reichweite dieses Begriffs ist abhängig, inwieweit den Bezirken eine *wehrfähige* Rechtsposition im oben genannten Sinne (vgl. a.) zustehen kann. Es ist daher zu überprüfen, welche Aufgabengebiete von übermäßiger Einflussnahme durch die Hauptverwaltung freizuhalten sind.

Den Berliner Bezirken ist nach ihrer Stellung und Ausgestaltung die Berufung auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht zuzuerkennen. Den Bezirken werden von der Verfassung alle Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zugewiesen, die nicht von gesamtstädtischer Bedeutung sind; mithin alle örtlichen Angelegenheiten.

Diese Einschätzung ist im Kern sowohl von der Rechtslehre anerkannt (dafür *Haaß*, LKV 1996, S. 84; *Deutmoser*, S. 118ff.; wohl auch *Zivier*, Rn. 85.3.2.; einschränkend *Musil*, *Kirchner*, Rn. 380ff., welche ein „generelles Recht der Bezirke auf Selbstverwaltung“ ablehnen, sich aber für ein „beschränktes bezirkliches Klagerecht“ aussprechen). Wenn auch die Berliner Verwaltungsgerichte die Frage eines verfassungskräftigen Selbstverwaltungs-„Rechts“ nicht angesprochen bzw. ausdrücklich offen gelassen haben (vgl. OVG Berlin, LKV 2000, 453), so haben sie doch die Existenz wehrfähiger Rechtspositionen der Bezirke gelegentlich bejaht (VG Berlin, LKV 1996, 106f.; OVG Berlin, LKV 2000, 453 sowie VG Berlin, Urt. v. 8. 6. 1998 - 26 A 43.96), sich dabei aber auf einfach-gesetzliche Normen gestützt. Der letztgenannte Fall betrifft einen Antrag eines Bezirks im einstweiligen Rechtsschutzverfahren, mit dem sich dieser dagegen wandte, dass der Senat die außergewöhnliche stadtpolitische Bedeutung eines Gebiets bejaht und damit dem Bezirk die Kompetenz für die Bauleitplanung entzogen hatte. Das VG Berlin bejahte bei dieser Gelegenheit die Zulässigkeit des Antrags.

Auch das OVG Berlin hat sich danach mit der o.g. Problematik befasst und ausdrücklich offen gelassen, ob es ein der gemeindlichen Stellung vergleichbares bezirkliches Selbstverwaltungsrecht gebe. Jedenfalls seien aber im Bereich der Bauleitplanung wehrfähige Rechtspositionen der Bezirke anzuerkennen (zum Ganzen: *Musil*, Der Rechtsschutz der Berliner Bezirke, LKV 2003, 262).

Indes hat der Berliner Verfassungsgeber mit der Wahl des Terminus „Selbstverwaltung“ selbst eine Verbindung zu Artikel 28 Absatz II 1 GG und der darin enthaltenen kommunalen Selbstverwaltung geschaffen. Danach muss den Gemeinden ein Aufgabenbereich zukommen, in dem sie eigenverantwortlich die Geschäfte führen. (siehe auch *Durinke*, *Zepf*: Einheit der Abwägung und bezirkliche Selbstverwaltung in Berlin bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in: LKV 2011, 385). Hinzu kommt, dass die Bezirke seit den Verwaltungsreformen von 1994 und 1998 eine beschränkte Personal- und Finanzhoheit besitzen (Zuweisung von Globalsummen); auch wenn hieraus keine umfassende Finanzautonomie ergibt, darf diese grundlegende Entscheidung des Verfassungsgebers (Stärkung der Bezirke) nicht unberücksichtigt gelassen werden (Artikel 85 Absatz II VvB i. V. m. § 26 a LHO). Die Berliner Bezirke können damit als funktional „starke“ quasi-

kommunale Einrichtungen betrachtet werden (*Kuhlmann*: Stellung der Bezirke in europäischen Hauptstädten: Berlin und Paris im Vergleich LKV 2005, 494).

Das BVerfG hat i.R.v. Art. 28 II GG klargestellt, dass zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung zwar kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog gehört, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft begreift das BVerfG diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder die auf sie einen spezifischen Bezug haben. Zu den typischen Aufgabenfeldern der örtlichen Angelegenheiten zählt neben Maßnahmen und Angelegenheiten der Daseinsvorsorge, Planungs-, Finanzhoheit eben auch die Personal- und Organisationshoheit (vgl. BVerfGE 8, 256, BVerfG, NVwZ 1987, Seite 123 f.).

Trotz der Anerkennung eines dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 II GG angenäherten ‚*bezirklichen*‘ Selbstverwaltungsrechtes, sind – nach gewichtiger Meinung in der Literatur – Einschränkungen zu machen, die die Abhängigkeit der Bezirke von der Hauptverwaltung bzw. ihre Stellung in der Einheitsgemeinde Berlin deutlich machen. Denn die Landesverfassung gestehe den Bezirken die Ausübung ihrer Aufgaben letztlich nur nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung zu. Der Begriff „Grundsätze“ verdeutliche hierbei, dass ein uneingeschränktes Recht der Selbstverwaltung gerade nicht bestehe, weil der Berliner Gesetzgeber die Bezirke nicht mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet hat und sie daher keine Gemeinden bzw. eigenständige Gebietskörperschaften (wie in Art. 28 II GG) sind (Michaelis-Merzbach, S. 367 mit Verweis auf LVerfGE 1, 37 und 6, 41).

Hieraus könnte folgen, dass den Bezirken von vornherein kein Bereich originär zur exklusiven Wahrnehmung übertragen ist und demnach stets Einflussmöglichkeiten der Hauptverwaltung in Bezug auf die Aufgabenerledigung auf bezirklicher Ebene bestehen. Dies verdeutliche auch Artikel 67 Absatz I 4 VvB, in dessen Licht auch das Selbstverwaltungsrecht auszulegen ist. Artikel 66 Absatz II VvB begründet insofern „nur“ ein verbindliches Organisationsprinzip der Berliner Verwaltung. Die Aufgabenwahrnehmung nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung ist daher vor dem verfassungsimmanenten Verständnis als Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung zu verstehen (*Michaelis-Merzbach*, S. 367; *Zivier*, Verfassung und Verwaltung von Berlin, S. 348f.).

Die Rechtsstellung der Bezirke zu weit zu stärken, bedeute eine Gefährdung der gesamten Verwaltungstätigkeit des Landes Berlin. Die VvB und die Zugrundelegung einer Einheitsgemeinde schließe daher die Annahme eines umfassenden verfassungskräftigen Selbstverwaltungsrechts aus.

### c. Übertragung auf die Personalhoheit

Mit der grundsätzlichen Anerkennung wehrfähiger Rechte für den jeweiligen Bezirk stellt sich die Frage, ob und inwieweit dieser Grundsatz in Personalangelegenheiten anwendbar ist. Im Ausgangspunkt obliegen der Hauptverwaltung jene Aufgaben, die von gesamtstädtischer Bedeutung sind (Art. 67 Absatz I VvB, § 3 Absatz I AZG). Dies sind vor allem die *Leitungsaufgaben* und die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung. Außerhalb der Leitungsaufgaben ist die Hauptverwaltung nur zuständig, wenn ihr die Aufgabe enumerativ zugewiesen ist – vor allem durch die Zuständigkeitskataloge zum AZG und ASOG oder auch durch spezialgesetzliche Regelung. Demgegenüber nehmen die Bezirke alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr (Art. 67 Absatz II 1 VvB, § 3 Absatz II BerlAZG). Es besteht somit eine Regelzuständigkeit der Bezirke, während die Aufgabenwahrnehmung durch die Hauptverwaltung einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

Den Bezirken ist im Grundsatz die Kompetenz verliehen, ihre Aufgabe nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung eigenständig zu erfüllen (Art. 66 Abs. 2, Art. 77 Abs. 1 S. 2 VvB).

Art. 77 VvB gesteht den Bezirken bestimmt Elemente der Personalhoheit zu (*Musi/, Kirchner*, Rn. 55). Doch besteht eine Bindung an den vom Abgeordnetenhaus festgelegten Stellenrahmen. Ein eigenverantwortlicher Entscheidungsspielraum besteht insoweit nur im Rahmen des Stellenplans und die für die Stellenwirtschaft zuständige Senatsverwaltung kann auch gegenüber den Bezirken besondere Maßnahmen ergreifen (siehe hierzu *Machalet*, S. 64f.). Diese Einflussnahme der Hauptverwaltung ist in der Verfassung angelegt. Sie tritt indes in ein Spannungsverhältnis zum Recht der Bezirke, ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung zu erfüllen.

### 3. Ergebnis

Unabhängig davon, ob man eine weitgehende Annäherung an das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht bis hin zur Gleichstellung der Bezirke mit den Gemeinden in den Flächenstaaten annimmt, muss den Bezirken ein Mindestmaß an Bestimmung über das Personal verbleiben, um ihr (landes-)verfassungsrechtlich verbürgtes Recht auf Wahrnehmung der örtlichen Verwaltungsaufgaben erfüllen zu können. Das Spannungsverhältnis zwischen dem grundsätzlichen Selbstverwaltungsrecht der Bezirke und den Rechten der Hauptverwaltung muss zugunsten der Bezirke gelöst werden. Denn gerade im Bereich der Personalausstattung sind die bezirklichen Rechte den Verbürgungen des Artikel 28 Absatz II 1 GG stark angenähert. Die Grenzen für Vorgaben und Eingriffe der Hauptverwaltung müssen dort gezogen werden, um die Rechtsposition der Bezirke zu gewährleisten. Jedenfalls muss den Bezirken ein Grundbestand an Eigenverantwortlichkeit verbleiben. Denn analog zur Rechtsprechung im Bereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss der Kernbereich – bzw. seine faktische Wahrnehmbarkeit – unangetastet bleiben (BVerfGE 1, 167; BVerfGE 7, 358; BVerfGE 8, 332; BVerfGE 9, 268; BVerfGE 11, 266).

Gewisse Beeinträchtigungen der Personalhoheit mögen herkömmlich sein; doch den Berliner Bezirken können fehlende Finanzmittel wie auch fehlendes Personal die eigenverantwortliche Wahrnehmung der örtlichen Verwaltungsaufgaben unmöglich machen. Ein eigenverantwortlich wahrzunehmender Handlungsspielraum der Bezirke muss – als äußerste rechtliche Grenze – gewahrt bleiben. Dadurch wird zugleich deutlich, dass entsprechende personelle Ressourcen der Bezirke Grundvoraussetzung sind. Kann ein Bezirk lediglich noch gesetzliche Pflichtaufgaben wahrnehmen, wird diese Mindestmaß an personeller Ausstattung unterschritten sein. Die Bezirke haben indes einen Anspruch gegen das Land Berlin auf eine finanzielle wie auch personelle Mindestausstattung. Denn bejaht man mit der objektiven Pflicht des Landes diese Ausstattung zu gewährleisten, liegt es nahe auch einen hiermit korrespondierenden *Anspruch* der Bezirke hierauf zu bejahen. Denn nur auf diese Weise wäre diese Verfassungsgarantie auch durchsetzbar und *wehrfähig* im oben genannten Sinne.

Problematisch ist indes die Durchsetzung dieses Rechts durch die Bezirke, da es an einer der kommunalen Verfassungsbeschwerde vergleichbaren „bezirklichen Verfassungsbeschwerde“ ermangelt. Wie *Remmert* zutreffend feststellt, beinhaltet Artikel 84 Absatz II Nr. 3 VvB lediglich ein Vorgehen der Bezirke gegen Gesetze zur „Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken“ (Der Anspruch der Berliner Bezirke auf eine finanzielle Mindestausstattung LKV 2003, 258, S. 261-262). In

anderen Verfahren sind die Bezirke nicht antragsberechtigt. Hieraus folgt, dass die Berliner Bezirke einen Anspruch gegen das Land Berlin auf die Bereitstellung einer personellen Mindestausstattung haben, diesen aber gerichtlich nicht durchsetzen können. Evtl. sollte daher Artikel 84 Absatz II VvB um ein Verfahren einer „bezirklichen Verfassungsbeschwerde“ ergänzt werden. Ein solcher Vorschlag sollte von den Bezirken vorbereitet und initiativ über den Rat der Bürgermeister zur Umsetzung auf gesetzgeberischer Ebene unterbreitet werden.

Bis dahin dürfte dieses verfassungsrechtliche Problem weiterhin lediglich inzident von den Verwaltungsgerichten zu erörtern sein (siehe die o.g. Entscheidungen).