

Bundesstr. 44
20146 Hamburg

+49 40 - 49222275
carola@ensslen.name

RAin Dr. C. Ensslen - Bundesstr. 44 - 20146 Hamburg

Vorsitzender Bezirksfraktion
DIE LINKE. Eimsbüttel
Hartmut Obens
Kieler Straße 689
22527 Hamburg

Mein Zeichen:
CE_08.16/01_LE

Hamburg, 10. August 2016

Umfang und Grenzen politischer Meinungsäußerung von Bezirksversammlungen in Hamburg

Analyse der bestehenden Rechtslage unter Berücksichtigung des
Bezirksverwaltungsgesetzes und Ausblick auf Gesetzesänderungen zur
Stärkung der Bezirke und der Bezirksversammlungen

Stellungnahme

im Auftrag der Fraktion DIE LINKE
in der Bezirksversammlung Eimsbüttel

Zusammenfassung

Die Bezirksversammlungen in Hamburg weisen parlamentsähnliche Züge auf. Dies führt jedoch nicht zu dem Schluss, dass sie ein allgemeinpoltisches Mandat mit einem allgemeinpoltischen Meinungsäußerungsrecht haben.

Da die Bezirke aufgrund der Struktur Hamburgs als Stadtstaat und Einheitsgemeinde nur Verwaltungseinheiten sind, sind sie keine kommunalen Gebietskörperschaften. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gilt nicht. Es ist auch nicht entsprechend anwendbar.

Das bedeutet, dass es für Bezirke keine Verbandskompetenz auf der Ebene des Bezirksgebietes gibt. Vielmehr haben sie lediglich aufgrund der ihnen zugewiesenen Aufgaben eine Organkompetenz.

Konsequenz daraus ist, dass Bezirke und Bezirksversammlungen auch keine örtliche Allzuständigkeit besitzen, so dass es auch für diesen Bereich keine allgemeine Kompetenz zur politischen Meinungsäußerung gibt. Diese kann sich lediglich aus den zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen herleiten.

In der Gesamtschau ergibt sich daraus für die bezirkliche Zuständigkeit Folgendes:

- Es darf sich nicht um Aufgaben von übergeordneter Bedeutung handeln.
- Es darf sich nicht um Aufgaben handeln, die wegen ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen.
- Es muss sich um Angelegenheiten handeln, die für den Bezirk von Bedeutung sind.
- Fach- und Einzelanweisungen und Globalrichtlinien sind zu beachten.
- Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats, sei es allgemein oder im Einzelfall, sind zu beachten.
- Der Senat darf die Angelegenheit nicht evoziert haben.

Für den Antrag der Fraktion DIE LINKE in der Bezirksversammlung Eimsbüttel zum Thema „VKSG“ bedeutet dies, dass er in allen Ziffern rechtsfehlerhaft war. Dies gilt allerdings auch für den dann beschlossenen Antrag der SPD-/Grüne-Fraktion. Ebenfalls rechtsfehlerhaft waren die Beschlüsse zum Thema „Neupack“ und „TTIP“.

Eine Änderung der Rechtslage lässt sich nur herbeiführen, indem man den Bezirken eine den Gemeinden vergleichbare örtliche Allgemeinzuständigkeit, das heißt ein bezirkliches Selbstverwaltungsrecht zugesteht. Dies ist nur mit einer Änderung der Hamburgischen Verfassung und Abschaffung der Einheitsgemeinde möglich.

Inhalt

I. Hintergrund	S. 4
II. Kein Eingriff in die Tarifautonomie	S. 5
III. Die Rechtsstellung der Bezirksversammlungen	S. 6
1. Verankerung in der Hamburgischen Verfassung (HV)	S. 6
2. Bezirksversammlungen „parlamentsähnlich“	S. 7
3. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht gilt nicht	S. 7
4. Keine Verbandskompetenz	S. 8
5. Die Organkompetenz der Bezirke und Bezirksversammlungen	S. 9
a) Kompetenzen gegenüber dem Bezirksamt	S. 10
b) Kompetenzen gegenüber anderen Behörden	S. 10
c) Kompetenzen der Bezirksämter	S. 10
d) Zusammenfassung	S. 11
6. Nähere Ausgestaltung der Organkompetenz	S. 11
a) Fachanweisungen und Globalrichtlinien	S. 11
b) Organigramm des Bezirksamtes	S. 13
c) Fachausschüsse der Bezirksversammlung	S. 14
d) Ausschussbereiche jenseits der Bezirksamtszuständigkeit	S. 14
e) Schlussfolgerungen für die Anträge zum Thema „VKSG“	S. 15
f) Weitere Schlussfolgerungen	S. 15
IV. Empfehlungen für eine Stärkung der Bezirksversammlungen	S. 16

I. Hintergrund

Die Fraktion DIE LINKE in der Bezirksversammlung Eimsbüttel hat am 25.02.2016 einen Antrag zur Situation der Beschäftigten der Vereinigung KITA Service Gesellschaft (VKSG) im Bezirk Eimsbüttel gestellt. In dem Petitum sind folgende Beschlüsse vorgesehen:

- 1. Die Bezirksversammlung setzt sich für gute Arbeitsbedingungen sowie gleichen Lohn für gleiche Arbeit ein.*
- 2. Die Bezirksversammlung unterstützt das Anliegen, dass Hamburg Schritt für Schritt gegen prekäre Beschäftigungsbedingungen vorgeht und wieder zu einer Stadt der Guten Arbeit wird. Lohndumping und prekäre Beschäftigung müssen schnellstmöglich in Hamburgs städtischen Unternehmen und somit auch in Eimsbüttel beendet werden.*
- 3. Die Vorsitzende der Bezirksversammlung wird gebeten, sich beim Senat dafür einzusetzen, die Sachkostenpauschalen im Landesrahmenvertrag so zu erhöhen, dass die Tätigkeit der HausarbeiterInnen und HauswirtschaftlerInnen durch eine an der Bezahlung der KollegInnen der Elbkinder orientierten, angemessenen Bezahlung sichergestellt werden kann.*

Für den weiteren Inhalt des Antrages wird auf die Drucksache 20/1369 verwiesen.

Die Bezirksversammlung befasste sich am 25.02.2016 mit dem Antrag und verwies ihn an den Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gleichstellung und Gesundheit (SAGG). Dieser befasste sich erstmalig am 22.03.2016 mit dem oben genannten Antrag. Vorab gab das Rechtsamt des Bezirksamtes Eimsbüttel am 16.03.2016 eine Stellungnahme zur Frage der Vereinbarkeit des Antragsinhaltes mit geltendem Recht ab. Die Sachbearbeiterin Dr. Alice Freund kommt darin zu dem Ergebnis, dass eine Beschlussfassung des Antrages rechtsfehlerhaft wäre. Als Begründung wird ausgeführt, dass eine Beschlussfassung der Nr. 3 des Petitums einen Eingriff in die Tarifautonomie gemäß Art. 9 Abs. 3 GG darstellen würde, zum anderen enthielten Nr. 1 und Nr. 2 des Petitums allgemeinpolitische Aussagen, die aufgrund der Funktion und Aufgaben der Bezirksversammlung nicht Gegenstand einer Entschließung sein könnten.

Zur weiteren Inhalt wird auf die Stellungnahme des Rechtsamtes des Bezirksamtes Eimsbüttel vom 16.03.2016 verwiesen.

II. Kein Eingriff in die Tarifautonomie

Der Antrag zum Thema Arbeitsbedingungen bei der VKSG der Fraktion DIE LINKE in der Bezirksversammlung Eimsbüttel (Nr. 3 des Petitums) stellt keinen Verstoß gegen die Tarifautonomie dar und ist insoweit nicht rechtsfehlerhaft.

Zwar wird in der Stellungnahme zutreffend festgestellt, dass die Koalitionsfreiheit das Recht der Tarifvertragsparteien konstituiert, Tarifverträge autonom, ohne staatliche Einflussnahme zu gestalten. Die Tarifautonomie garantiert, dass sich der Staat in diesem Betätigungsfeld grundsätzlich einer Einflussnahme enthält und die erforderlichen Regelungen der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zum großen Teil den Koalitionspartnern überlässt. Ein absolutes Verbot des Eindringens in diesen Bereich ist damit aber nicht verbunden. Die Tarifautonomie umfasst vor allem nicht das Verbot für andere und Dritte, die Forderungen der jeweiligen Tarifparteien zu bewerten und dazu auch öffentlich Position zu beziehen.

Die Beschlussfassung einer Forderung im Sinne der Nr. 3 des Petitums stellt keinen Eingriff in diesen Schutzbereich der Tarifautonomie dar. Ein Eingriff würde nur vorliegen, sofern die staatliche Tätigkeit die Grundrechtsausübung der Tarifvertragsparteien erschwert, behindert oder unmöglich macht. Diese Eingriffsqualität weist Nr. 3 des Petitums nicht auf. Es handelt sich vielmehr um einen Handlungsauftrag an die Vorsitzende der Bezirksversammlung, sich beim Senat für eine bestimmte Position einzusetzen. Der Auftrag selbst richtet sich nicht an die Tarifvertragsparteien, sondern an den Senat, auch wenn es sich bei den Elbkinder-Kitas und ihren Tochterunternehmen um städtische Unternehmen handelt. Er bezieht sich auf eine Änderung des Landesrahmenvertrags.

Es steht der FHH frei, Vertragsverhandlungen mit den Kita-Trägern zu führen. Eine Erhöhung der Sachkostenpauschalen wäre mit Sicherheit jederzeit willkommen. Tarifverhandlungen werden zwischen der Arbeitsrechtlichen Vereinigung Hamburg e.V. und der Gewerkschaft ver.di geführt. Tarifauseinandersetzungen drehen sich in erster Linie um das Vorhandensein finanzieller Ressourcen für eine Tarifierhöhung. Die Verbesserung der finanziellen Ressourcen auf Arbeitgeberseite würden Verhandlungsspielräume erweitern und nicht verengen und stellen daher keinen Eingriff in die Tarifautonomie dar.

Im Übrigen liegt die Vermutung nahe, dass die Prüfung und das Ergebnis der rechtlichen Fehlerhaftigkeit politisch motiviert waren. Aus dem Plenarprotokoll 21/25 der 25. Sitzung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 10.02.2016 ergibt sich, dass ausgerechnet Wolfgang Rose, ehemals Landesbezirksleiter von ver.di Hamburg und jetzt SPD-Bürgerschaftsabgeordneter, auf die Rede des Bürgerschaftsabgeordneten der Linksfraktion Hamburg, Deniz Çelik, in der er die

gleiche Forderung wie in Nr. 3 des Petitums formuliert hat, wie folgt geantwortet hat:

„[...] Über die Frage, wie diese Arbeit gerecht entlohnt wird, wird derzeit zwischen dem Arbeitgeber VKSG und der Gewerkschaft ver.di in Tarifverhandlungen und mit Arbeitskampfmaßnahmen gestritten. Das ist in unserer Demokratie ein ganz normaler Vorgang. Diese Auseinandersetzung will DIE LINKE jetzt in die Bürgerschaft tragen, um bei den Beschäftigten Punkte zu sammeln. Dazu will ich in aller Klarheit und Deutlichkeit feststellen: Die Tarifautonomie ist ein hohes Gut in unserer Verfassung und eine bedeutende Errungenschaft der Arbeiterbewegung. Tarifverträge werden unabhängig von Regierungen und Parlamenten zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelt, gegebenenfalls ausgetritten. Beide Tarifparteien legen großen Wert auf diese Unabhängigkeit. Diese Unabhängigkeit ist die Grundlage für die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aus eigener Kraft ihre Tarifbedingungen mitzugestalten und manchmal zu erkämpfen. Dieses Recht eignet sich nicht für opportunistische Inanspruchnahme durch politische Parteien. Darum bitte ich gerade DIE LINKE, die sich gern als besonders gewerkschaftsnah definiert, unbedingt darauf zu verzichten, Tarifkonflikte aus opportunistischen Motiven heraus in das Parlament zu tragen. Das nützt niemandem, auch nicht den streikenden Kolleginnen und Kollegen. [...]“

Von Rechtsfehlerhaftigkeit dieser Forderung ist nicht die Rede, sondern es wird der politische Vorwurf erhoben, dass Tarifkonflikte aus opportunistischen Motiven ins Parlament getragen würden. Für eine solche politische Auseinandersetzung sollte man sich nicht des Rechtsamtes bedienen.

III. Die Rechtsstellung der Bezirksversammlungen

Zur Herleitung von Umfang und Grenzen politischer Meinungsäußerung von Bezirksversammlungen und der für die Zukunft anzustrebenden Änderungen ist zunächst ein Blick auf die Rechtsstellung der Bezirksversammlung erforderlich.

1. Verankerung in der Hamburgischen Verfassung (HV)

Verfassungsrechtlich verankert sind die Bezirksversammlungen in Art. 4 Abs. 2 HV. Demnach sind in den Bezirken Bezirksämter zu bilden, denen die selbstständige Erledigung übertragener Aufgaben obliegt. An dieser Aufgabenerledigung durch die Bezirksämter wirken die Bezirksversammlungen nach Maßgabe des Gesetzes mit (Art. 4 Abs. 2 S. 2 HV). Dabei handelt es sich in erster Linie um das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG). Art. 4 Abs. 3 HV bestimmt, dass die

Bezirksversammlungen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Hier ist inzwischen auch die Sperrklausel von 3% geregelt.

2. Bezirksversammlungen „parlamentsähnlich“

Gem. Art. 4 Abs. 1 HV werden in Hamburg staatliche und gemeindliche Tätigkeiten nicht getrennt (sog. Einheitsgemeinde). Hamburg verfügt aufgrund dieses Stadtstaat-Prinzips nicht über eine selbstständige kommunale Ebene, sondern die FHH hat rechtlich unselbstständige Verwaltungsbezirke, d. h. Verwaltungseinheiten, die für Teilgebiete gebildet wurden. Organisationsrechtlich werden dafür in den Bezirken Bezirksämter und Bezirksversammlungen gebildet.

Damit handelt es sich bei den Bezirksversammlungen im rechtlichen Gefüge der FHH um „Ausschüsse der Verwaltung“ unterhalb der Gemeinde, die der Exekutive zuzuordnen sind. Das Verwaltungsgericht Hamburg (Beschluss vom 13.05.2014, Az.: 11 E 2379/14) hat jedoch bestätigt, dass sie „parlamentsähnliche Züge“ aufweisen. Dies leitet es aus den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 4 Abs. 2 HV ab. Die Mitglieder sind nicht an Aufträge und Weisungen gebunden, haben das Recht, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen, können in bezirklichen Angelegenheiten kleine und große Anfragen stellen sowie Eingaben behandeln. Bezirksversammlungen kontrollieren die Führung der Geschäfte des jeweiligen Bezirksamtes und können in bezirklichen Angelegenheit bindende Beschlüsse fassen.

3. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht gilt nicht

Da wegen des Prinzips der Einheitsgemeinde der Stadtstaat alle Funktionen erfüllt, die in Flächenländern auf Land, Kreise und Gemeinden aufgeteilt sind, sind Bezirke nur Verwaltungseinheiten und keine Selbstverwaltungskörperschaften, obwohl Bezirksversammlungen wegen ihrer Parlamentsähnlichkeit zum Teil mit Gemeindevertretungen vergleichbar sind. Sie üben zwar als Organe unmittelbarer Staatsverwaltung der FHH aufgrund ihrer Entscheidungskompetenzen Staatsgewalt aus. Das BVerfG (BVerfGE 83, 60 ff., Urteil vom 31.10.1990, Az.: 2 BvF 3/89 „Ausländerwahlrecht“ sowie BVerfG, Beschluss vom 14.01.2008, Az.: 2 BvR 1975/07 „5%-Sperrklausel“) hält Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, wonach in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist, jedoch nicht für anwendbar. Auch eine entsprechende Anwendung lehnt es mit der Begründung ab, *„dass sich die Bezirke wegen mangelnder Rechtsfähigkeit und der ihnen fehlenden Allzuständigkeit, die die gemeindliche Selbstverwaltung prägt, mit den Kommunen nicht vergleichen lassen“*. Es gibt nur vom Senat übertragene Verwaltungsaufgaben und fehlt an den originären Aufgaben, deren Wahrnehmung Bezirke beanspruchen könnten (vgl. § 2 S. 2 BezVG).

Art. 4 Abs. 2 HV stellt zwar die gleichen Wahlgrundsätze wie Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auf. Dies ist jedoch lediglich der Tatsache geschuldet, dass auch Organe und Amtswalter der staatlichen und kommunalen Verwaltung zur Ausübung von Staatsgewalt einer demokratischen Legitimation bedürfen, die aber nicht durch unmittelbare Volkswahl erfolgen muss. Ein mittelbarer Legitimationszusammenhang, d. h. eine unmittelbare Legitimationskette vom Volk über die von diesem gewählte Vertretung zu den Organen und Amtswaltern, genügt. Ab der Gemeindeebene muss es dagegen eine unmittelbare personelle Legitimation geben. Hamburg hat sich zwar mit den Bezirksversammlungswahlen für eine unmittelbare personelle Legitimation entschieden. Dies ändert aber nichts an der rechtlichen Einordnung.

Logische Konsequenz dieser Erwägungen ist es, dass auch das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, wonach den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, für Bezirke nicht gilt.

4. Keine Verbandskompetenz

Aus all dem ergibt sich, dass Bezirksversammlungen keine Allzuständigkeit auf örtlicher Ebene haben. Es gibt keine Verbandskompetenz für die Befassung mit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Insofern sind auch all die Auseinandersetzungen um die Frage, was Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind, nicht ohne Weiteres übertragbar. Ein historisches Beispiel dafür sind die Erklärungen von Gemeinden zu atomwaffenfreien Zonen. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 27, 228 ff., Urteil vom 14.12.1990, Az.: 7 C 37/89) ging davon aus, dass dies die Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts überschreitet. Ungeachtet dessen fasste die Eimsbütteler Bezirksversammlung am 27.01.1983 den Beschluss, dass die Bundesregierung aufgefordert wird, *„keine Maßnahmen auf dem Gebiet des Bezirks Eimsbüttel zu veranlassen, die der Produktion, dem Transport, der Stationierung oder der Lagerung von atomaren, biologischen oder chemischen Massenvernichtungsmitteln dienen“*.

In der aktuellen Diskussion spielen die Grenzen kommunaler Selbstverwaltung hinsichtlich der Internationalen Freihandelsabkommen eine große Rolle. So veröffentlichte etwa der wissenschaftliche Dienst des Bundestages am 11.02.2015 eine Stellungnahme, in der er zum dem Schluss kam: *„Weder den Gemeinderäten noch den Kreistagen stehen Befassungs- oder Beschlusskompetenzen im Hinblick auf eine politische Erörterung oder Bewertung der geplanten Freihandelsabkommen zu.“* Dies sahen die kommunalen Spitzenverbände allerdings anders. Und die Bezirksversammlung Eimsbüttel befasste sich zunächst mit einem Antrag der Fraktion DIE LINKE zum Thema „Demokratie und Transparenz – Transatlantische Freihandelsabkommen stoppen. Kommunale Daseinsvorsorge schützen. TTIP“ und

beschloss schließlich am 26.02.2015 einen Alternativantrag der SPD-/Grüne-Fraktion.

Angesichts der fehlenden Verbandskompetenz, also der örtlichen Allzuständigkeit der Bezirke, ist es jenseits der Frage, ob es überhaupt eine örtliche Zuständigkeit gibt, zweifelhaft, ob eine Befassung und Beschlussfassung der Bezirksversammlung rechtsfehlerfrei war. Dies trifft für weitere Beschlüsse zu:

Auch in Sachen „VKSG“, dem Anlass für diese Stellungnahme, beschloss die Bezirksversammlung im April 2016 mehrheitlich einen gemeinsamen Antrag der SPD-/Grünen-Fraktion mit folgendem Petitem: *„Die Bezirksversammlung setzt sich für gute Arbeitsbedingungen in allen Eimsbütteler Betrieben ein, das umfasst u.a. den Grundsatz gleichen Lohn für gleiche Arbeit. Darum wird die Vorsitzende der Bezirksversammlung gebeten, den Senat um Prüfung zu ersuchen, ob eine Erhöhung der Sachkostenpauschale an die ‚elbkinder‘-Kitas im Landesrahmenvertrag erforderlich ist, um die tarifliche Bezahlung sicherzustellen.“*

Als weiteres Beispiel soll hier noch die Beschlussfassung einer Solidaritätserklärung mit den Streikenden bzw. dem Betriebsrat der Firma Neupack in den Jahren 2012 und 2015 erwähnt werden. Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit wurden nicht geltend gemacht. Es könnte also sein, dass das Bezirksamt gegenüber Anträgen der SPD-/Grüne-Fraktion weniger kritisch ist als gegenüber Anträgen der Opposition. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass rechtliche Bedenken als Instrument politischer Auseinandersetzung benutzt werden können. Um hier mehr Rechtssicherheit zu erlangen, bedarf es eines näheren Blickes auf die Organkompetenz der Bezirke und Bezirksversammlungen für die ihnen zugewiesenen Aufgaben.

5. Die Organkompetenz der Bezirke und Bezirksversammlungen

Da es keine originären Bezirksaufgaben gibt, müssen die bestehenden Aufgabenzuweisungen umrissen werden, was angesichts eines Geflechts von direkt den Bezirksversammlungen zugewiesenen Aufgaben und sich indirekt aus der Zuständigkeit des Bezirksamtes ergebenden Aufgaben nicht einfach ist. In Übereinstimmung mit der Stellungnahme von Frau Dr. Freund sind die den Bezirksversammlungen direkt zugewiesenen Kompetenzen im Wesentlichen in den §§ 19 ff. BezVG zu finden. Allerdings lassen ihre Ausführungen insoweit die nötige Tiefe vermissen, als sie lediglich darauf verweist, dass die Zuständigkeit der Bezirksversammlung an die Zuständigkeit des Bezirksamtes gekoppelt ist. Denn es fehlen nähere Ausführungen zur Zuständigkeit des Bezirksamtes.

a) Kompetenzen gegenüber dem Bezirksamt

Zunächst einmal sind die Kompetenzen der Bezirksversammlung im Verhältnis zum Bezirksamt formuliert:

§ 19 Abs. 1 BezVG formuliert ein Informationsrecht der Bezirksversammlung gegenüber dem Bezirksamt über alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Die Bezirksversammlung kontrolliert die Führung der Geschäfte des Bezirksamts (§ 19 Abs. 2 S. 1 BezVG) und kann in allen Angelegenheiten, für die das Bezirksamt zuständig ist, für das Bezirksamt bindende Beschlüsse fassen, wobei sie sich auf Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung beschränken soll (§ 19 Abs. 2 S. 2 und 3). Nach § 24 BezVG können kleine und große Anfragen an das Bezirksamt gerichtet werden. § 25 BezVG sieht ein Akteneinsichtsrecht vor und § 26 BezVG ein Anhörungsrecht bei Standortentscheidungen. § 19 Abs. 3 BezVG entzieht der Bezirksversammlung die Kompetenz zur Entscheidung über Personal- und Organisationsangelegenheiten (des Bezirksamtes).

b) Kompetenzen gegenüber anderen Behörden

Die Bezirksversammlungen haben auch Befugnisse in Angelegenheiten anderer Behörden:

§ 27 Abs. 1 BezVG stellt diesbezüglich einen örtlichen Bezug her. Es muss sich um Angelegenheiten handeln, die für den Bezirk von Bedeutung sind, die aber nicht in die Zuständigkeit des Bezirksamtes fallen. In diesem Fall darf die Bezirksversammlung der Fachbehörde Empfehlungen aussprechen. Mindestens drei Mitglieder der Bezirksversammlung können Anfragen an die jeweilige Fachbehörde stellen. § 28 BezVG gibt der Bezirksversammlung außerdem ein Anhörungsrecht bei Standortentscheidungen des Senats oder einer Fachbehörde auf dem Bezirksgebiet.

Die einzige Aussage über die inhaltliche Begrenzung der Kompetenzen gegenüber dem Senat findet sich in § 21 BezVG. Nach § 21 BezVG sind die Bezirksversammlungen an Recht und Gesetz, den Haushaltsbeschluss, Globalrichtlinien nach § 46 BezVG, Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats sowie Fach- und Einzelanweisungen nach § 45 BezVG gebunden.

c) Kompetenzen der Bezirksämter

Für die Bezirksämter gilt nach § 2 S. 2 BezVG eine Negativabgrenzung, dass Aufgaben der Bezirksämter solche Aufgaben sind, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen. Für die Abgrenzung ist nach S. 3 allein der Senat zuständig. Insoweit

bedarf es einer Hinzuziehung des Verwaltungsbehördengesetzes (VerwBehG). In § 1 Abs. 1 VerwBehG ist zunächst einmal die Allzuständigkeit des Senats für die Durchführung der Verwaltungsaufgaben formuliert (vgl. auch Art. 33 Abs. 2 HV). In der Konsequenz regelt Abs. 4 (sowie § 42 BezVG), dass der Senat allgemein oder im Einzelfall Weisungen erteilen und Angelegenheiten selbst erledigen kann, auch soweit eine Fachbehörde oder ein Bezirksamt zuständig ist. Letzteres bezeichnet man auch als Evokationsrecht.

d) Zusammenfassung

In der Gesamtschau ergibt sich daraus für die bezirkliche Zuständigkeit Folgendes:

- Es darf sich nicht um Aufgaben von übergeordneter Bedeutung handeln.
- Es darf sich nicht um Aufgaben handeln, die wegen ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen.
- Es muss sich um Angelegenheiten handeln, die für den Bezirk von Bedeutung sind.
- Fach- und Einzelanweisungen und Globalrichtlinien sind zu beachten.
- Zuständigkeitsanordnungen und sonstige Entscheidungen des Senats, sei es allgemein oder im Einzelfall, sind zu beachten.
- Der Senat darf die Angelegenheit nicht evoziert haben.

6. Nähere Ausgestaltung der Organkompetenz

a) Fachanweisungen und Globalrichtlinien

Da nicht sämtliche Zuständigkeitsanordnungen und Entscheidungen des Senats erfasst werden können, soll ein Blick auf die Fachanweisungen und Globalrichtlinien geworfen werden.

Fachanweisungen und Globalrichtlinien werden von der FHH wie folgt definiert (<http://www.hamburg.de/globalrichtlinien/>):

„Mit Hilfe von Fachanweisungen und Globalrichtlinien wird die Erledigung der Verwaltungsaufgaben durch die Bezirksamter gesteuert.

Fachanweisungen dienen der zuständigen Fachbehörde dazu, die Bearbeitung von Angelegenheiten zu steuern, für die den Bezirksamtern in den maßgeblichen Rechtsvorschriften kein Entscheidungsspielraum eingeräumt ist, der aufgrund von örtlichen Belangen ausgefüllt werden kann (§ 45 BezVG). Gemeint sind die Fälle, in denen zum Beispiel Wandsbeker Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise

Unternehmen so zu behandeln sind wie die Bergedorfer. Fachanweisungen werden vom Präses (Senatorin beziehungsweise Senator) oder von der Staatsrätin oder dem Staatsrat der zuständigen Fachbehörde nach Zustimmung aller Bezirksamtsleitungen erlassen.

Soll dagegen eine Angelegenheit gesteuert werden, für die es

- keine Rechtsvorschrift gibt oder

- in denen auf Grund der maßgeblichen Rechtsvorschriften ein

Entscheidungsspielraum besteht, in dem örtliche Belange Berücksichtigung finden müssen oder dürfen, so unterstellt das Gesetz, dass diese Entscheidungsspielräume für die (zwischen den Bezirksämtern auch unterschiedliche) politische Gestaltung durch die Bezirksversammlungen genutzt werden. Zuständig für die Steuerung ist deshalb ausschließlich der Senat, Steuerungsinstrument ist die Globalrichtlinie. Der Senat ist dabei gehalten, (nur) ausfüllungsfähige und ausfüllungsbedürftige Vorgaben für die Umsetzung von politischen Zielen und Programmen zu machen, damit die Entscheidungsspielräume erhalten bleiben und örtliche Besonderheiten oder bezirkspolitische Schwerpunkte von den Bezirksversammlungen weiter berücksichtigt werden können (vergleiche § 46 BezVG).“

Von Bedeutung für die politische Gestaltung durch die Bezirksversammlungen sind also insbesondere die Globalrichtlinien. Nach neuem Recht ab dem 01.08.2006 (§ 46 BezVG) hat der Senat zur Steuerung der Bezirksämter bisher folgende Globalrichtlinien erlassen:

- Globalrichtlinie zur Ausweisung von Hundeauslaufzonen der Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (Geltungsdauer bis 31.12.2017),
- Globalrichtlinie zur Gebietsfreistellung des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes (Geltungsdauer bis 31.03.2018).
- Globalrichtlinie Stadtteilkultur (Geltungsdauer bis 31.12.2018),
- Globalrichtlinie Bezirkliche Seniorenarbeit (Geltungsdauer bis 31.12.2015),
- Globalrichtlinie Durchführung des Jugendschutzgesetzes (Geltungsdauer bis 24.08.2020),
- Globalrichtlinie Familienförderung im Rahmen der Jugendhilfe (Geltungsdauer bis 31.12.2020),
- Globalrichtlinie Kinder- und Jugendarbeit / Jugendsozialarbeit in den Bezirken (Geltungsdauer bis 31.12.2020),
- Globalrichtlinie Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (Geltungsdauer bis 31.01.2017),
- Globalrichtlinie "Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung" / RiSE (Geltungsdauer bis 31.12.2017).

Es gibt noch folgende alte Globalrichtlinien, die fortgelten oder weiter angewendet werden (wobei die Links wiederum zu einer Vielzahl von Richtlinien, aber auch Fachanweisungen führen):

- [Kinder- und Jugendhilfe,](#)
- [Bauaufsicht, Straßen und Wege,](#)
- [Landes- und Landschaftsplanung,](#)
- [Fundwesen.](#)

Aus den Globalrichtlinien kann man zumindest einen Eindruck von den Zuständigkeiten von Bezirksamt und Bezirksversammlung bekommen. Es geht in erster Linie darum, dass örtliche Entscheidungen getroffen werden, etwa über die Flächen, die als Hundeauslaufzonen ausgewiesen werden sollen, oder über Gebiete, die vom Zweckentfremdungsverbot für Wohnraum freigestellt werden können. Zum Teil geht es um Entscheidungen über die Förderung von Einrichtungen zum Beispiel der Stadtteilkultur oder der bezirklichen Seniorenarbeit. Zum Teil geht es um die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung, wie etwa im Bereich Jugendschutz, Familienförderung, Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit. Einen Sonderfall stellt das Rahmenprogramm integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) dar. Es ist ein in der Finanzierung, Beachtung verschiedener Gesetze und Aufgabenteilung zwischen Fachbehörde und Bezirksamt komplexes Instrument der Stadtentwicklung.

b) Organigramm des Bezirksamtes

Das Organigramm des Bezirksamtes gibt weiteren Aufschluss. Das Bezirksamt ist zuständig für:

- Steuerung und Service (innerhalb des Bezirksamtes),
- Bürgerservice (Einwohnerwesen, Personenstandswesen, Kundenzentren),
- Soziales, Jugend und Gesundheit (Grundsicherung und Soziales, Sozialraummanagement, Jugend- und Familienhilfe, Gesundheit, Straffälligen- und Gerichtshilfe, Soziale Dienstleistungszentren),
- Wirtschaft, Bauen und Umwelt (Stadt- und Landschaftsplanung, Management des öffentlichen Raumes, Verbraucherschutz, Gewerbe und Umwelt, Bauprüfung, Wirtschaftsförderung).

Hier die Aufschlüsselung einiger wichtiger Bereiche:

Unter Sozialraummanagement fallen integrierte Sozialplanung, Finanzabwicklung, integrierte Stadtteilentwicklung und Sport.

Jugend- und Familienhilfe beinhaltet die Koordination Kinderschutz, Soziale Dienste Frauenhäuser sowie Amtsvormundschaften und Beistandschaften.

Stadt- und Landschaftsplanung untergliedert sich in übergeordnete Planung, Bebauungsplanung, Landschaftsplanung sowie städtebauliche Sanierung und Projektentwicklung.

Unter Management des öffentlichen Raums fallen Straßen und Gewässer, Stadtgrün, Betrieb und Forsten.

Verbraucherschutz, Gewerbe und Umwelt beinhalten Gewerberecht und Marktwesen, Veterinärwesen und Lebensmittelsicherheit sowie technischer Umweltschutz und Wohnraumschutz.

c) Fachausschüsse der Bezirksversammlung

Diesen Dezernaten und Fachämtern des Bezirksamtes stehen folgende Fachausschüsse der Bezirksversammlung gegenüber:

- Ausschuss für Haushalt und Kultur,
- Ausschuss für Bildung und Sport,
- Jugendhilfeausschuss (nach dem SGB VIII Teil des Jugendamtes mit Beschlussrecht in allen grundsätzlichen Angelegenheiten der Jugendhilfe),
- Stadtplanungsausschuss,
- Ausschuss für Grün, Umwelt, Wirtschaft und Verbraucherschutz,
- Ausschuss für Verkehr,
- Ausschuss für Soziales, Arbeit, Integration, Gleichstellung und Gesundheit.

d) Ausschussbereiche jenseits der Bezirksamtszuständigkeit

Dabei fällt auf, dass in Eimsbüttel die Ausschusszuständigkeiten für Bildung, Arbeit, Integration und Gleichstellung keine Entsprechungen in den Dezernaten des Bezirksamtes sowie in den Globalrichtlinien haben. Zwar gibt es eine Fachanweisung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zur Kindertagesbetreuung, dabei spielt aber der Bildungsauftrag keine Rolle. Angesichts der Tatsache, dass die Bezirksversammlung nicht über Personal- und Organisationsangelegenheiten des Bezirksamtes entscheiden darf, sind auf Bezirksebene kaum Themen vorstellbar, mit denen sich die Bezirksversammlung in den genannten Themenbereichen befassen könnte. Zu bedenken ist auch, dass diese Themen in aller Regel von übergeordneter Bedeutung sind und einer einheitlichen Durchführung bedürfen. Denn es wäre nicht zielführend, wenn es in den Bezirken unterschiedliche Standards für Bildung, Arbeit, Integration und Gleichstellung gäbe. Denkbar wären allerdings zum Beispiel Modellprojekte in einzelnen Bezirken. Da das Bezirksamt dafür nicht zuständig ist, bedarf es hierfür aber einer Entscheidung der zuständigen Fachbehörde, zu der die

Bezirksversammlung sich im Rahmen von § 27 BezVG, eventuell 28 BezVG positionieren kann.

Insgesamt ist daraus zu schließen, dass die Bezirksversammlung im Bereich Bildung, Arbeit, Integration und Gleichstellung keine unmittelbare Zuständigkeit besitzt, sondern nur die Auskunfts- und Empfehlungsrechte des § 27 BezVG gegenüber den Fachbehörden hat, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, die für den Bezirk von Bedeutung ist. Ggf. besteht noch das Anhörungsrecht bei Standortentscheidungen nach § 28 BezVG.

e) Schlussfolgerungen für die Anträge zum Thema „VKSG“

Für den eingangs wiedergegeben Antrag der Fraktion DIE LINKE zum Thema „VKSG“ bedeutet dies für alle drei Ziffern, dass er sich im Bereich der Aufgaben von übergeordneter Bedeutung bewegt. Es handelt sich auch nicht um eine Angelegenheit, die für den Bezirk von Bedeutung ist. Zwar gibt es auch Elbkinder-Kitas im Bezirk Eimsbüttel, aber der Antragstext erwähnt lediglich in Ziffer 2, dass städtische Unternehmen auch in Eimsbüttel liegen, und ist damit zu allgemein gehalten. Daher sind alle Ziffern des Antrags so rechtlich nicht zulässig.

Die Beschlussfassung des von SPD-/Grüne-Fraktion eingebrachten Antrags ist es allerdings auch nicht. Satz 1 nimmt zwar Bezug auf Eimsbütteler Betriebe, es ist allerdings zweifelhaft, ob gute Arbeitsbedingungen, insbesondere gleicher Lohn für gleiche Arbeit, sich im Zuständigkeitsbereich der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration bewegen. In Hamburg gibt es das Landesmindestlohngesetz. Im Übrigen fällt die Durchsetzung guter Arbeitsbedingungen vor allem in den gewerkschaftlichen Bereich oder aber in den Bereich von Bundesgesetzen. Da auch keine Beschränkung auf städtische Betriebe vorgenommen wird, war Satz 1 des Antrags rechtsfehlerhaft. Satz 2 ist ebenfalls rechtsfehlerhaft, da ein bezirklicher Bezug fehlt.

Gemessen an den obigen Ausführungen ist eine rechtsfehlerfreie Formulierung eines Antrags zum Thema „VKSG“ nicht möglich. Denn der Fachbehörde könnte nur empfohlen werden, für Eimsbütteler Elbkinder-Kitas bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen. Es liegt aber auf der Hand, dass es keine Ungleichbehandlung geben darf und es daher diesbezüglich nur eine einheitliche Durchführung für ganz Hamburg geben kann.

f) Weitere Schlussfolgerungen

Ebenfalls rechtsfehlerhaft waren nach diesen Kriterien die Solidaritätserklärungen in Sachen Neupack-Streik. Zwar lag ein bezirklicher Bezug vor, der Handlungsspielraum der Bezirksversammlung beschränkt sich jedoch im Bereich „Arbeit“ auf

Auskunftsrechte und Empfehlungen gegenüber der Fachbehörde. Die Solidaritätserklärungen richteten sich aber an die Streikenden der Firma Neupack bzw. den Betriebsrat direkt.

Aus den genannten Gründen sind auch andere allgemeine Stellungnahmen der Bezirksversammlung im Hinblick auf öffentliche Arbeitgeber, etwa zum Diskriminierungsverbot oder zur Fairness nicht zulässig. Denkbar wäre es zum Beispiel allenfalls, die Fachbehörde auf einen Missstand in einem in Eimsbüttel gelegenen städtischen Unternehmen hinzuweisen und sich dafür einzusetzen, dass die Fachbehörde ihren Einfluss als Inhaber des Unternehmens zur Beseitigung des Missstandes geltend macht.

Hätte Frau Dr. Freund die Kompetenzen in ihrer Stellungnahme detaillierter herausgearbeitet, anstatt in einer zwar im Ergebnis zutreffenden, aber zu kurz gegriffenen Begutachtung lediglich den Antrag der Fraktion DIE LINKE in der Bezirksversammlung abzulehnen, dann wäre es nicht zu einer Ungleichbehandlung gegenüber dem Antrag der SPD-/Grüne-Fraktion gekommen. Im Übrigen sollte es seitens des Rechtsamtes nicht nur Beanstandungen, sondern auch Hinweise zur Umformulierung von Anträgen geben.

IV. Empfehlungen für eine Stärkung der Bezirksversammlungen

Soll das Recht der Bezirksversammlung zur politischen Meinungsäußerung gestärkt werden, dann muss es für die Felder der Meinungsäußerung auch entsprechende Befassungs- und Beschlusskompetenzen geben. Denn auch appellative oder symbolische Entschlüsse ergehen in Ausübung öffentlicher Gewalt und bedürfen daher einer Rechtsgrundlage.

Will man die bestehenden Kompetenzen erweitern, dann können sich solche Kompetenzen sinnvollerweise nur aus einer grundsätzlichen örtlichen Zuständigkeit ergeben. Ein Beispiel für eine Beschlussfassung auf Basis einer örtlichen Zuständigkeit wären die beiden Neupack-Resolutionen. Wie oben festgestellt, fehlt eine sachliche Zuständigkeit, aber da die Firma Neupack ihren Sitz in Stellingen hat, besteht ein spezifischer örtlicher Bezug. Auch Äußerungen zu den Freihandelsabkommen, soweit ein spezifischer örtlicher Bezug hergestellt und anerkannt wird, können nur auf dieser Basis zulässig sein.

Für Gemeinden sieht das Bundesverwaltungsgericht (BverwGE 87, 228 ff., Urteil vom 14.12.1990, Az.: 7 C 87/89 „atomwaffenfreie Zone“) sehr weite Spielräume: Gemeinden können sich aus ihrer spezifischen ortsbezogenen Sicht auch mit Fragen zu Aufgaben befassen, die in den Kompetenzbereich anderer Träger öffentlicher

Gewalt fallen. Selbst Bundeskompetenzen schließen eine Befassung der Gemeindevertretung in Form von Stellungnahmen, die diesen Bereich etwa im Sinn einer Meinungsäußerung oder eines Ersuchens berühren, nicht aus. Es genügt allerdings nicht, dass die Gemeindevertretung nur für die eigene Gemeinde spricht, da ansonsten schnell die Grenzen zur Behandlung von allgemeinpoltischen Fragen überschritten sind. Im Einzelfall kann es durchaus eine Frage der konkreten Formulierung sein, ob ein konkreter örtlicher Bezug hergestellt werden kann oder ob es sich lediglich um eine unzulässige allgemeinpoltische Stellungnahme handelt.

Eine solche grundsätzliche örtliche Allzuständigkeit der Bezirke und Bezirksversammlungen lässt sich allerdings nur herstellen, indem man die Hamburgische Verfassung ändert und ein dem Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vergleichbares bezirkliches Selbstverwaltungsrecht einführt. Denn es würde die Allzuständigkeit des Senats für die Durchführung der Verwaltungsaufgaben berühren. Diese wiederum ist als Ausfluss der Einheitsgemeinde mit fehlender Trennung staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit zu verstehen. Die Folgen einer solchen Verfassungsänderung wären also sehr weitreichend und müssten näher geprüft werden.

Die Stärkung der Bezirke war zuletzt Thema im Bezirkswahlkampf 2014 und wurde insbesondere vom Verein Mehr Demokratie e. V. Landesverband Hamburg gefordert. Allerdings wurde das Anliegen bislang nicht weiter verfolgt, weil anlässlich der Einführung des Olympia-Referendums zunächst die Kampagne „Rettet den Volksentscheid“ vorangebracht wird. Sollte es bei der Bundestagswahl 2017 zu einer positiven Entscheidung darüber kommen, bestünde die Chance, in einem weiteren Volksentscheid eine Verfassungsänderung zur Stärkung der Bezirke herbeizuführen.

Zuvor müsste DIE LINKE in Hamburg hierzu eine einheitliche Positionierung erarbeiten, denn während der Bezirk Altona sich intensiv für die Abschaffung der Einheitsgemeinde einsetzt, hat DIE LINKE. Eimsbüttel in ihrem Wahlprogramm 2014 lediglich folgendes gefordert:

- eigenes Haushaltsrecht für die Bezirke,
- verbindliche Bürgerentscheide,
- Beibehaltung der Stadtteilbeiräte, Einrichtung eigener Budgets,
- Abschaffung des Evokationsrechts.

Im Bürgerschaftswahlprogramm 2015 wurde – nach einer recht knappen Entscheidung auf dem Landesparteitag – am Status Quo der Einheitsgemeinde nicht gerüttelt:

„Die Zuständigkeiten der sieben Hamburger Bezirke und der Bezirksversammlungen müssen nachhaltig gestärkt werden. Wir brauchen wie in Berlin eigene Bezirkshaushalte, mit denen wichtige Aufgaben in den Bezirken finanziert werden

können. Dies schafft die Freie und Hansestadt Hamburg als Einheitsgemeinde nicht ab, entschärft nur nachhaltig den in Hamburg üblichen Zentralismus, der dazu führt, dass Hamburgs Bezirke mit jeweils Hunderttausenden Bewohnerinnen und Bewohnern weniger Rechte haben als jede Kreisstadt in der Fläche.“

Es ist also auch innerparteilich noch nicht entschieden und auf jeden Fall ein längerer Weg zu einer Entscheidung über die Forderung eines Selbstverwaltungsrechts auf bezirklicher Ebene.



Dr. Carola Ensslen,
Rechtsanwältin