

NOMOSKOMMENTAR

Driehaus [Hrsg.]

# Verfassung von Berlin

Taschenkommentar

4. Auflage



Nomos

# NOMOSKOMMENTAR

Hans-Joachim Driehaus [Hrsg.]

## Verfassung von Berlin

Taschenkommentar

4. Auflage

**Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus**, Rechtsanwalt, Vorsitzender Richter am BVerwG a.D. | **Prof. Dr. Andreas Korbmacher**, Vizepräsident des BVerwG | **ORR Dr. Tobias Krammerbauer**, Referent für die Bezirksaufsicht und Bezirksangelegenheiten in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport | **Dr. Petra Michaelis**, Senatsdirigentin, Landeswahlleiterin von Berlin | **Dr. Christian Quabeck**, Richter am Sozialgericht Berlin | **Dr. Justus Rind**, Richter am Verwaltungsgericht Berlin



Nomos

**Zitiervorschlag:** HK-VvB/*Bearbeiter* Art. ... Rn. ...

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5595-0

4. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Inhaltsübersicht

### Inhaltsübersicht

Vorwort	7
Autorenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Literaturverzeichnis	21

### Kommentar

I.	Die Grundlagen	Art. 1 – 5	31
II.	Grundrechte, Staatsziele	Art. 6 – 37	50
III.	Die Volksvertretung	Art. 38 – 54	247
IV.	Die Regierung	Art. 55 – 58	341
V.	Die Gesetzgebung	Art. 59 – 65	364
VI.	Die Verwaltung	Art. 66 – 77	406
VII.	Die Rechtspflege	Art. 78 – 84	439
VIII.	Das Finanzwesen	Art. 85 – 95	505
IX.	Übergangs- und Schlussbestimmungen	Art. 96 – 101	554
	Stichwortverzeichnis		571

## **Vorwort**

Die Verfassung von Berlin in ihrer Bekanntmachung vom 23. November 1995 wird in diesem Jahr 24 Jahre alt. Fünf Jahre nach der Wiedervereinigung Deutschlands und Berlins sowie der Herstellung der Verfassungseinheit der Bundesrepublik Deutschland hat die Bevölkerung Berlins sie per Volksabstimmung angenommen und sie damit mit hoher Legitimation versehen.

Außerordentlich war bereits ihre Entstehungsgeschichte. Als die Stadt sich nach dem völligen Zusammenbruch der Diktatur im Mai 1945 wieder zu neuem Leben erhob, erhielt sie zunächst am 13. August 1946 eine von der Alliierten Kommandatura Berlin genehmigte und vom Magistrat der Stadt ausgearbeitete Vorläufige Verfassung. „Um der Lage nach dem Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft und unter der Besetzung durch die Alliierten Mächte gerecht zu werden und in Fortführung des Verfassungsrechtes gemäß der Städteordnung vom 30. Mai 1853, dem Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27.4.1920 und dem Gesetz über die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin vom 30.3.1931“ wie es in der Präambel heißt. Gut zwei Monate später – am 20. Oktober 1946 – fand die erste und letzte Gesamtoberliner Wahl zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Wiedervereinigung statt. An der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung beteiligten sich 2.128.677 von 2.307.122 Wahlberechtigten (= 92,3 %). Das Ergebnis (SPD 48,7 %, CDU 22,2 %, SED 19,8 %, LDP 9,3 %) prägte die politische Situation der Folgezeit.

In der Stadtverordnetenversammlung wurde eine Dreierkoalition aus SPD, CDU und LDP gebildet, die den SPD-Spitzenkandidaten Otto Ostrowski zum Oberbürgermeister wählte. Ostrowski weigerte sich im April 1947, SED-Funktionäre seines Magistrats zu entlassen, woraufhin er mit einem Misstrauensantrag seiner eigenen Fraktion gestürzt wurde. Zum Nachfolger wählte die Stadtverordnetenversammlung am 24. Juni 1947 Ernst Reuter, der sein Amt allerdings wegen eines sowjetischen Vetos nicht antreten konnte. Diese Vorgänge und die im Juni 1948 beginnende Berlin-Blockade trugen zur Spaltung der Stadt bei. Die Mitglieder aus den drei Westsektoren verließen den Magistrat von Groß-Berlin. In den Westsektoren fanden am 5. Dezember 1948 Wahlen zu einer Stadtverordnetenversammlung statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 86,3 % (die SED trat zur Wahl nicht an) erhielt die SPD als stärkste Partei 64,5 % der Stimmen und damit das höchste Ergebnis,

## Vorwort

das je eine Partei bei demokratischen Wahlen in Deutschland erzielt hat.

In der Stadtverordnetenversammlung wurden alsbald die Vorarbeiten für eine Verfassung von Berlin aufgenommen, die am 1. September 1950 verkündet wurde. Art. 1 Abs. 2 und 3 der neuen Verfassung bestimmen, dass Berlin ein Land der Bundesrepublik Deutschland ist und dass das Grundgesetz und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland für Berlin bindend sind. Allerdings sollten nach Art. 86 Abs. 1 diese Bestimmungen erst in Kraft treten, sobald die Anwendung des Grundgesetzes in Berlin keinen Beschränkungen mehr unterliege. Die Alliierte Kommandatura Berlin erteilte ihre Zustimmung zu der Verfassung, allerdings unter eigenen Vorbehalten. Art 1. Abs. 2 und 3 der Verfassung wurden „zurückgestellt“, Art. 87 wurde dahin aufgefasst, dass Berlin während der Übergangszeit keine der Eigenschaften eines zwölften Landes (zu ergänzen: der Bundesrepublik Deutschland) besitzt. Die Bestimmungen von Bundesgesetzen fänden in Berlin erst Anwendung, wenn diese vom Abgeordnetenhaus als Berliner Gesetz verabschiedet worden seien.

In einer festlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 1. Oktober 1950 wurde das Inkrafttreten der Verfassung gewürdigt. Die Festansprachen an diesem Tag hielten Stadtverordnetenvorsteher Dr. Suhr, Oberbürgermeister Dr. Reuter, der bei dem Festakt anwesende Bundespräsident Prof. Heuss und der vorsitzführende Kommandant der Alliierten Kommandatura Berlin, General Bourne.

Die so von den westlichen Alliierten 1950 apostrophierte Übergangszeit endete letztlich erst mit der Verfassung vom 23. November 1995, nachdem die Verfassung vom 1. September 1950 von dem im Dezember 1990 neu gewählten Berliner Abgeordnetenhaus zunächst auf die wiedervereinigte Stadt erstreckt worden war. Zuvor hatte es für kurze Zeit sogar zwei Verfassungen in Berlin gegeben, weil die Stadtverordnetenversammlung des Ostteils der Stadt noch vor der Wiedervereinigung für die elf Ostberliner Bezirke eine eigene Verfassung beschlossen hatte, die kurzlebigste Verfassung, die es je in Deutschland gegeben hat.

70 Jahre nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 69 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950, 24 Jahre nach der Bekanntgabe der Verfassung vom 23. November 1995 ist es heilsam, diese Vorgeschichte in Kürze in Erinnerung zu rufen. Vieles, was in der Berliner Verfassung verbürgt und verankert ist, ist selbstverständlich geworden. Aber es ist nicht selbstverständlich, wie manche Entwicklungen sogar in

## Vorwort

Partnerländern der Europäischen Union belegen. Folglich mahnen die Geschichte wie die Gegenwart, sich der latenten Bedrohungen für die tragenden Strukturen und die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats, den die Verfassung von Berlin garantiert, bewusst zu sein und zu bleiben.

Einen Beitrag dazu leistet auch die Kommentierung der Verfassung von Berlin, die nun mit zehnjährigem Abstand zu der Voraufgabe in 4. Auflage vorgelegt wird. Zwar ist die Verfassung seit 2009 nur insgesamt viermal, nämlich durch das 10., 11., 12. und 13. Änderungsgesetz verändert worden, doch verdient und verlangt allein schon die zu dem neugefassten Art. 45 der Verfassung von Berlin entstandene Judikatur des Verfassungsgerichtshofes von Berlin zu den Antrags- und Frage-rechten der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin ihre Einarbeitung in die Kommentierung. Gleiches gilt für die umfangreiche Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und anderer Berliner Gerichte zu den Grundrechtsverbürgungen der Berliner Verfassung.

Davon ausgehend kann es als kontinuierkeitsstiftendes Glück für die Neuaufgabe bezeichnet werden, dass es gelungen ist, die Autoren der Voraufgabe trotz vielfältiger anderer Verpflichtungen „zu halten“. Besonderer Dank gilt Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus, der wiederum neben Teilen der Neukommentierung die Koordination der Neuaufgabe übernommen hat. Auch Dr. Petra Michaelis als Abteilungsleiterin der Senatsverwaltung für Inneres des Landes Berlin und Prof. Dr. Andreas Korbmacher als Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts haben erneut wesentliche Teile der Kommentierung beige-steuert und so ihre andauernde Verbundenheit mit dem Verfassungsleben Berlins dokumentiert. Gleichzeitig ist der Blick des Kommentars auch personell in die Zukunft gerichtet. Dr. Justus Rind (Richter am Verwaltungsgericht Berlin) und Dr. Christian Quabeck (Richter am Sozialgericht Berlin) haben als Angehörige einer neuen und jüngeren Generation, ausgestattet mit der über einige Jahre gewonnenen lebensnahen Erfahrung erstinstanzlicher Tatsachenrichter sowie als wissenschaftliche Mitarbeiter im Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, mitgearbeitet. Dr. Tobias Krammerbauer hat als Referent für die Bezirksaufsicht und Bezirksangelegenheiten in der Senatsverwaltung für Inneres seine Expertise in Bezug auf das Rechts- und Verfassungsleben in Berlin beige-steuert. Es ist ein Gewinn, dass auch ihre Sicht auf die Verfassung von Berlin und die dazu ergangene Rechtsprechung in die Kommentierung Eingang gefunden hat.

Zu Art. 97 Abs. 1 der Verfassung ist leider nichts Neues zu berichten. Das Land Berlin kann ein gemeinsames Land mit dem Land Brandenburg bilden, heißt es in Absatz 1. Darüber redet indessen niemand

## Vorwort

mehr, weder in Berlin noch in Brandenburg, obwohl noch im Jahre 2004 der Staatsvertrag über die Bildung gemeinsamer Landesobergerichte ausdrücklich als Vorstufe einer Fusion der Länder geschlossen worden ist. Es ist ein schwacher Trost, dass wenigstens dieser Staatsvertrag – neben zahlreichen anderen – ungekündigt fortbesteht.

Berlin, im November 2019 *Prof. Dr. Klaus Finkelburg*  
Präsident des Verfassungsgerichtshofes  
des Landes Berlin a.D.  
*Jürgen Kipp*  
Präsident des Oberverwaltungsgerichts  
Berlin-Brandenburg a.D.  
Richter des Verfassungsgerichtshofes  
des Landes Berlin

## Autorenverzeichnis

### Autorenverzeichnis

Prof. Dr. *Hans-Joachim Driehaus*, Rechtsanwalt, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.

Prof. Dr. *Andreas Korbmacher*, Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts

ORR Dr. *Tobias Krammerbauer*, Referent für die Bezirksaufsicht und Bezirksangelegenheiten in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Berlin

Dr. *Petra Michaelis*, Senatsdirigentin, Landeswahlleiterin von Berlin

Dr. *Christian Quabeck*, Richter am Sozialgericht Berlin

Dr. *Justus Rind*, Richter am Verwaltungsgericht Berlin