
§ 3
Bezirksaufgaben

Absatz 1: *Die Bezirke nehmen ihre Aufgaben unter Beteiligung ehrenamtlich tätiger Bürgerinnen und Bürger wahr.*

(1) In der Ursprungsfassung sollten die Bezirke die bezirkseigenen Angelegenheiten unter „maßgeblicher“ Beteiligung ehrenamtlich tätiger Bürger wahrnehmen¹; dieser Zusatz wurde jedoch im Rahmen der strukturellen Überarbeitung der Vorschriften (Wegfall der Deputationen u. a.) aufgehoben². Nach wie vor stützt sich die Bezirksverwaltung nach Absatz 1 jedoch auch auf bürgerschaftliches Engagement, also auf eine (gewisse) ehrenamtliche Basis. Im Zuge des Aufbaus umfangreicher professioneller Verwaltungsstrukturen auf Grund einer immer höheren Dichte gesetzlicher Vorschriften auf Bundes- und Landesebene und dem damit einhergehenden Umfang an Vollzugsaufgaben tritt die Bedeutung allerdings mehr und mehr in den Hintergrund. Durch radikale Kürzung der Finanztransfers (gerade im Personalbereich) hat ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement in letzter Zeit wieder an Bedeutung gewonnen und wird von den politisch Verantwortlichen gefördert. Nach wie vor wird auch die demokratisch legitimierte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger durch Personen zusammen gesetzt, die `Feierabendpolitiker´ im klassischen Sinn sind. Dieser ehrenamtliche Einsatz wird lediglich durch eine Aufwandsentschädigung abgegolten (ausführlich §§ 11, 23). Auch andere in den einzelnen Feldern der Gesellschaft aktive Ehrenamtliche, die von der BVV gewählt werden, erhalten eine Aufwandsentschädigung (ausführlich § 16).

(2) Nach dem Wortlaut erschöpft sich die Beteiligung der ehrenamtlich Tätigen nicht auf die gesetzliche Zuordnung von Rechten an die BVV. Vielmehr stehen die Bezirke, also beide Organe (ausführlich § 2), durch diese (allerdings eher programmatisch zu verstehende) Vorschrift unter dem Postulat, ihre, d. h. vollständig alle Aufgaben nicht ohne Bürgerbeteiligung durchzuführen. Dies stößt jedoch an Grenzen, die eine Einbeziehung in hochgradig spezialisiertes Verwaltungshandeln nicht zulässt. Es kann sich daher nur um Aufgaben handeln, die sich für eine Beteiligung eignen. Im Rahmen gesetzlicher Vorschriften hat die BVV durchaus einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der formellen Schaffung von kommunaler Bürgerbeteiligung durch entsprechende Ersuchen an das BA (ausführlich § 13).

(3) Nicht kodifiziert ist das Vorschlagsrecht der BVV (und des BA) an den Senat, im Einverständnis mit dem Abgeordnetenhaus die Ehrenbezeichnung „Stadtältester von Berlin“ zu verleihen³. Historischer Hintergrund und Vergabekriterien sind jedoch öffentlich zugänglich⁴.

¹ Bezirksverwaltungsgesetz vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126); die Bildung derartiger Beteiligungsgremien geht auf die Stein/Hardenberg'schen Reformen zurück: §§ 175 ff. StO sah für bestimmte Angelegenheiten Deputationen - zusammengesetzt aus Mitgliedern des Magistrats, Stadtverordneten und Bürgern - vor (u. a. das „Armenwesen“).

² Artikel I Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056).

³ Vgl. (unveröffentlichte) Richtlinien des Senats für die Ehrenbezeichnung „Stadtältester von Berlin“ vom 30. Oktober 1991.

⁴ Vgl. Mitteilung des Senats - zur Kenntnis - über Kriterien für die zukünftige Verleihung des Ehrenbürgerrechts von Berlin vom 8. Juli 2003 (15/1904).

Absatz 2: Das Landesorganisationsgesetz vom 10. Juli 2025 (GVBl. S. 270) in der jeweils geltenden Fassung bestimmt,

- a) welche Aufgaben Bezirksaufgaben sind,
- b) inwieweit die Bezirke bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Verwaltungsvorschriften und an eine Eingriffsentscheidung des Senats oder der zuständigen Mitglieder des Senats gebunden sind,
- c) in welcher Weise die Bezirke frühzeitig zu den Fragen der Verwaltung und zur Gesetzgebung Stellung nehmen.

(4) Anders als in Flächenländern werden die Verwaltungsaufgaben nach Absatz 2, also auch die Bezirksaufgaben, nicht zwischen denen, die durch die kommunale Ebene (Gemeinde bzw. Kreis) wahrgenommen werden, und solchen, die den staatlichen Aufgaben zuzuordnen sind, unterschieden. Sie werden vielmehr in der „Landes- und Stadtverwaltung (...) von den gleichen Organen und den gleichen Behörden durchgeführt⁵. Sie gliedern sich nach § 3 LOG BE in die Hauptverwaltung, die die Senatsverwaltungen einschließlich der Senatskanzlei, die ihnen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden) und nichtrechtsfähigen Anstalten sowie die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe umfassen, sowie in die (zwölf) Bezirksverwaltungen, zu denen auch die ihnen nachgeordneten nichtrechtsfähigen Anstalten und die unter der Aufsicht des jeweiligen BA stehenden Eigenbetriebe zählen⁶.

⁵ Einheitsgemeinde nach § 2 LOGBE; DrieHaus in DrieHaus, VvB, Art. 1 Rn. 4.

⁶ Zur unmittelbaren Landesverwaltung zählen über 800 Behörden einschließlich Gerichte und Schulen mit etwa 105.000 Beschäftigten in der Hauptverwaltung sowie etwa 32.000 Beschäftigten in den Bezirksverwaltungen (einschließlich rd. 7.000 Beschäftigten in den Kita-Eigenbetrieben). Die mittelbare Landesverwaltung wird von den landesunmittelbaren Körperschaften, rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wahrgenommen, die auf Landesrecht beruhen, auf Bundesrecht beruhen, ohne dass dem Bund die Aufsicht über sie zusteht, oder durch Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung der Aufsicht Berlins unterstellt sind. Dazu zählen: 13 Anstalten, z. B. Berliner Bäderbetriebe (BBB), Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS), IT-Dienstleistungszentrum (ITDZ), 26 Körperschaften, z. B. Freie Universität, Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), Unfallkasse Berlin, 28 Stiftungen, z. B. Jugend- und Familienstiftung Berlin, Stiftung Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen.

(5) Der Senat bestimmt die Zuständigkeiten für die Aufgaben der Berliner Verwaltung in einem zusammenfassenden Zuständigkeitskatalog (Gesamtkatalog) durch Rechtsverordnung⁷. Gesetzlich bereits geregelte Zuständigkeiten bleiben hiervon unberührt und sind in der Rechtsverordnung mit zu erfassen. Der Gesamtkatalog enthält die Zuordnung der Aufgaben zum jeweiligen Politik- oder Querschnittsfeld, zur Hauptverwaltung oder den Bezirksverwaltungen, untergliedert in Handlungsfelder und differenziert nach der Aufgabenart. Für die Hauptverwaltung ist die jeweils zuständige Behörde sowie für die Bezirksverwaltungen die zuständige Gliederungseinheit nach der Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1 anzugeben. Ordnungsaufgaben sind als solche kenntlich zu machen (§ 13 LOG BE). „Die Politik- und Querschnittsfelder werden als Stabilitätsanker eingeführt und bilden das übergeordnete Ordnungssystem. (...) Handlungsfelder (dienen) unterhalb der Politik- und Querschnittsfelder als Grundlage für eine vertiefende fachliche Darstellung prozessualer Zusammenhänge innerhalb eines Politik- oder Querschnittsfeldes.“⁸ Die Strukturierung der „Aufgaben anhand von Politik- und Querschnittsfeldern (kann zudem) als Grundlage der zukünftigen Ressortbildung und des Aufgabenkreises in den bezirklichen Ämtern dienen“⁹.

(6) Für die Zuordnung der Aufgaben der Bezirksverwaltungen im Sinne von Buchstabe a) besteht eine „Kompetenzvermutung“¹⁰, weil die Bezirke regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (Art. 66 VvB). Sie werden nach § 8 Abs. 3 LOG BE in zwei Aufgabenarten unterschieden: Bezirkliche Steuerungsaufgaben und bezirkliche Durchführungsaufgaben¹¹. Bezirkliche Steuerungsaufgaben nach § 10 Abs. 1 LOG BE zeichnen sich durch die zielgerichtete Steuerung auf Basis bezirklicher Strategien, das Vorgeben einer Richtung für operative bezirkliche Ziele, die Ausgestaltung der Behördenprozesse, die Zuordnung von Ressourcen und die Schaffung bezirklicher Organisationsstrukturen unter Beachtung der gesamtstädtischen Strategie und Vorgaben aus. Sie umfassen nach Absatz 2 der Regelung auch die Erarbeitung von Stellungnahmen zu den Fragen der Verwaltung und zur Gesetzgebung, die die Belange der Bezirke betreffen, sowie die Erarbeitung von Vorschlägen für Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Aufgabenbereich der Bezirke betreffen. Bezirkliche Durchführungsaufgaben sind nach § 11 Abs. 2 LOG BE Aufgaben, die in der Regel in Wohnortnähe der Bürgerinnen und Bürger erbracht werden, eine bezirkliche Wirkung entfalten, einen Sozialraumbezug aufweisen oder unter Mitwirkung der bezirklichen Einwohnerschaft wahrgenommen werden sollen.

⁷ Nach Art. 67 Abs. 3 VvB dürfte der Zuständigkeitskatalog auch durch Gesetz festgelegt werden. Wird er als Rechtsverordnung erlassen, bedarf diese der Zustimmung des Abgeordnetenhauses und kann durch Beschluss des Abgeordnetenhauses geändert oder abgelehnt werden. Solange eine Rechtsverordnung nicht in Kraft getreten ist, sind nach § 51 LOG BE der Allgemeine Zuständigkeitskatalog zu § 4 Abs. 1 Satz 1 sowie die §§ 4, 4a und 5 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 1996 (GVBl. S. 302, 472), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2024 (GVBl. S. 614) geändert worden ist, weiter anzuwenden.

⁸ Einzelbegründung zu § 7 LOG BE in der Vorlage - zur Beschlussfassung - Gesetz zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Senat und Bezirken (Verwaltungsstrukturreformgesetz - VStRefG) vom 1. April 2025 (19/2353).

⁹ Allgemeine Begründung zur Vorlage - zur Beschlussfassung - Gesetz zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Senat und Bezirken (Verwaltungsstrukturreformgesetz - VStRefG) vom 1. April 2025 (19/2353).

¹⁰ Michaelis/Krammerbauer in Driehaus, VvB, Art. 66 Rn. 2.

¹¹ Die Hauptverwaltung nimmt nach § 8 Abs. 1 und 2 LOG BE hingegen die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Das sind die Leitungsaufgaben sowie die Aufgaben der Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung. Einzelne andere Aufgabenbereiche sind von gesamtstädtischer Bedeutung, wenn diese wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung durch die Hauptverwaltung bedürfen.

(7) Eine `Doppelzuständigkeit' innerhalb der zweistufigen Verwaltung ist zwar nicht vorgesehen, hat im Rahmen von speziellen Finanzierungsprogrammen jedoch eine erhebliche Bedeutung¹². Die Organisation der Berliner Verwaltung ist darüber hinaus durch die Möglichkeit einer „Regionalisierung“ von Bezirksaufgaben gekennzeichnet; die Zuständigkeit für eine bestimmte Angelegenheit durch einen Bezirk für mehrere andere bzw. für alle übrigen Bezirke stellt dabei eine organisationsrechtliche Antwort auf gesteigerte Probleme der Verwaltung der (wieder)vereinigten Großstadt dar¹³.

(8) Eine besondere Bezirksaufgabe, die in der Regel beide Organe (ausführlich § 2) tangiert, stellt die Wahrnehmung partnerschaftlicher Kontakte mit anderen Kommunen dar. Häufig spielt sich diese Interaktion zu solchen in anderen Bundesländern ab; bei entsprechenden Beziehungen zu Gebietskörperschaften im Ausland liegt eine bezirkliche Zuständigkeit nur vor, soweit es örtliche Angelegenheiten betrifft. `Kommunale Außenpolitik' würde diese Grenze überschreiten, weil Bundeskompetenz berührt wäre (Art. 32 Abs. 1 GG). Die Partnerschaften dürfen im Übrigen die ganze Breite der kommunalen Betätigung (BA, BVV, aber auch Vereine, Gruppen, Einzelpersonen) umfassen. Traditionell bewegt sich partnerschaftliche Kontaktpflege auf dem Gebiet des Kultur- und Jugendaustauschs, ist jedoch nicht darauf beschränkt. Im Vordergrund stehen regelmäßig die Herstellung und der Ausbau von personalen Kontakten, der auch zwischen den jeweils kommunalpolitisch Aktiven durch gegenseitige Besuche gepflegt wird; ggf. handelt es sich um Dienstreisen (ausführlich § 11). Das Spektrum der internationalen Partnerschaften (insgesamt 100) berührt - bis auf Australien/Ozeanien - alle Erdteile¹⁴.

(9) Nicht jede Aufgabe, die in der Bezirksverwaltung wahrgenommen wird, ist eine Bezirksaufgabe. So hat die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung als oberste Dienstbehörde der verbeamteten Beschäftigten der Landesverwaltung Aufgaben an die Bezirksverwaltungen übertragen: Auf Grund des § 33 Absatz 5 und des § 34 Absatz 2 Satz 1 und 2 DiszG werden die Befugnisse zur Kürzung von Dienstbezügen bis zu einer Kürzung um ein Fünftel der Dienstbezüge auf zwei Jahre und zur Erhebung der Disziplinarklage bei Beamtinnen und Beamten der Bezirksverwaltungen für die erste Instanz vor dem Verwaltungsgericht von der jeweiligen Bezirksverwaltung ausgeübt¹⁵.

¹² So beispielhaft im besonderen Städtebaurecht (Städtebauförderung nach § 164b BauGB): Grundlage für die Festlegung eines Stadtumbaugebiets (§ 171a BauGB) durch die Gemeinde im Rahmen der Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden ist nach § 171b Abs. 2 BauGB ein von ihr aufzustellendes (integriertes) städtebauliches Entwicklungskonzept. Dabei soll sie nach § 171c BauGB zur Umsetzung soweit erforderlich die Möglichkeit nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne des § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen. Nach § 29a Abs. 2 AG BauGB stellt die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung das städtebauliche Entwicklungskonzept in Abstimmung mit den Bezirken auf und bestimmt die grundsätzlichen Stadtumbauziele und -maßnahmen. Die Konkretisierung vor Ort obliegt zwar den Bezirken, ihre Realisierung ist jedoch von einer jährlichen Finanzierungszusage der Hauptverwaltung abhängig, die eine Fachprüfung einschließt.

¹³ Vgl. Art. . 67 Abs. 5 Satz 1 VvB und § 8 Abs. 4 LOG BE i. V. m. u. a. den ZustVO Bezirksaufgaben, BAföGZustVO, GDZustVO, HeizkZVBln, ZustVOSoz, ZustVO GefG.

¹⁴ Vgl. Beantwortung der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Dragowski über Städtepartnerschaften: Wie steht es um den Austausch auf Bezirksebene? vom 13. November 2007 (16/11 406).

¹⁵ Vgl. Anordnung der Senatsverwaltung für Finanzen zur Übertragung von Befugnissen nach dem Disziplinargesetz als oberste Dienstbehörde für die Beamtinnen und Beamten der Bezirksverwaltungen, Bekanntmachung vom 26. Juli 2018 (ABl. S. 4197).

(10) „Die Möglichkeit der Konzentration wurde deshalb vorgesehen, weil die Wahrnehmung bestimmter sachaufwendiger oder bezogen auf die Fallzahlen unbedeutender Aufgaben durch alle Bezirke unwirtschaftlich sein kann.“¹⁶ Rechtlich zwingend erforderlich ist ein Einvernehmen der beteiligten zwölf Bezirke untereinander und im Verhältnis zur Hauptverwaltung. Entsprechendes gilt für eine solche Initiative aus der Mitte der Bezirke¹⁷. Eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Regionalisierungsoption¹⁸ unterliegt dagegen lediglich dem Beratungsrecht im RdB (ausführlich § 39), sie kann von ihm zwar kritisiert oder abgelehnt, an sich aber nicht verhindert werden. Bei der konkreten Ausgestaltung der bezirklichen Zuständigkeit für eine Verwaltungsaufgabe durch VO ist dagegen in jedem Fall ein Einvernehmen nach Art. 67 Abs. 5 Satz 2 VvB herzustellen. Die Regionalisierung einer Aufgabe der Bezirksverwaltung setzt insoweit zunächst eine Erörterung innerhalb der Fachabteilung im BA voraus. Sie wird mitunter durch eine Problemanzeige in der regelmäßigen Zusammenkunft der jeweils zuständigen Mitglieder des BA mit der Senatsfachverwaltung oder auf der Ebene der Amts- oder Fachbereichsleitungen angeregt. Maßgebend sind fachrechtliche und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte. Das Verfahren zur Herstellung eines solchen Einvernehmens der Bezirke ist einfachgesetzlich nicht konkretisiert. Der Senat hat das Verfahren jedoch auf der Grundlage eines Beschlusses des RdB geregelt¹⁹, „sich das Einvernehmen der betroffenen Bezirke - durch Bezirksamtsbeschluss - gesondert erklären zu lassen.“²⁰

(11) Einvernehmen setzt das Einverständnis aller Bezirke über eine Senatsvorlage voraus, die regelmäßig den Wortlaut der beabsichtigten VO beinhaltet. Weicht eine Stellungnahme davon ab, muss die zuständige Senatsverwaltung prüfen, ob der Votierung fachpolitisch gefolgt werden kann, und ggf. eine geänderte Vorlage einbringen. Einvernehmen ist grundsätzlich auch hergestellt, wenn der Bezirk (durch das fachzuständige Mitglied oder durch Beschluss im BA) erklärt, sich trotz Ablehnung der beabsichtigten Zuständigkeitsregelung der Mehrheit der anderen Bezirke anzuschließen. Es haben „alle Bezirke, die von einer Zuständigkeitskonzentration betroffen sind, einverstanden (zu) sein, (weil die) bewirkte Einschränkung des Senats von Berlin (...) verfassungsgewollt (ist und) die Stärkung der bezirklichen Eigenständigkeit (bezweckte). Dementsprechend sollen Ausnahmen von der grundsätzlichen Zuständigkeit eines jeden Bezirkes für jede in seinem Gebiet anfallende Bezirksaufgabe nicht dem freien Zugriff des Senats unterliegen.“²¹

¹⁶ Musil/Kirchner, Rz 147.

¹⁷ Beispiele: Artikel I der Verordnung zur Änderung der Zuständigkeit in der Ausbildungsförderung und der Aufstiegsfortbildungsförderung vom 3. Dezember 2013 (GVBl. S. 894) ist Ergebnis einer interbezirklichen Vereinbarung aufgrund erheblicher Vollzugsprobleme im BA Charlottenburg-Wilmersdorf; Art. I der Dritten Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Zuständigkeit für einzelne Bezirksaufgaben vom 4. Juli 2013 (GVBl. S. 162), der die Konzentration der Führung von Amtsvormundschaften über unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im BA Steglitz-Zehlendorf beinhaltet, gründet auf einer politischen Verständigung der zuständigen Dezernenten und fachrechtlichen Einigung der Leitungen der JH-Verwaltungen.

¹⁸ Vgl. z. B. § 2 Abs. 5 GDG; völlig anders jedoch § 20 Abs. 1 KitaFöG, da keine Konzentration der Aufgabenwahrnehmung in weniger als zwölf Bezirksverwaltungen mittels ZustVO, sondern eine Überführung in eine andere Rechtsform durch Betriebssatzungen erfolgte. Volkshoch- und Musikschulen dürfen zwar gemeinsam betrieben werden (§§ 123 Abs. 1 Satz 2, 124 Abs. 1 Satz 2 SchulG), die jeweilige bezirkliche Zuständigkeit bleibt jedoch erhalten.

¹⁹ Rundschreiben SenInnSport I Nr. 16/2014 über (die Herstellung von Einvernehmen zur) Wahrnehmung bezirklicher Aufgaben durch einen oder mehrere Bezirke nach Art. 67 Abs. 5 VvB und § 3 Abs. 3 AZG vom 17. Oktober 2014.

²⁰ RdB-Beschluss (Nr. R-432/2014) vom 3. April 2014; anlassfrei erhob die AG RdV die Materie zum Besprechungspunkt im Ausschuss für Inneres (inkl. Sport und Ordnungsamt) des RdB. Nach Erörterung in der „Runde der Rechtsamtsleiter“ traf das Plenum der BzBm nach einer Beschlussempfehlung des Ausschusses die Entscheidung, das Einvernehmen künftig nicht mehr im Rahmen seiner Beteiligung zu erklären.

²¹ Vgl. Mitteilung - zur Kenntnisnahme - des Senats über Konzept für die Zukunft der Hörberatungsstelle in Berlin (Der Senat muss jetzt handeln - Umgehend die Zukunft der Hörberatungsstelle Neukölln in der Gesundheitsdienstzuständigkeitsverordnung sichern!), 16/0387 und 16/0435 als Schlussbericht, vom 11. Juli 2007 (16/0745).

(12) Im Hinblick auf den Wortlaut von Art. 67 Abs. 5 Satz 2 VvB könnte angenommen werden, dass er auch das andere Organ des Bezirks, die BVV, einbeziehe und eine Positionierung des Bezirks zur Regionalisierung einer Bezirksaufgabe Bestandteil der Ausgestaltung der Grundlinien der Verwaltungspolitik sei. Diese realisiert sich jedoch allein in dem abschließenden Katalog der Entscheidungskompetenzen (ausführlich § 12), zu dem die Organisation der Bezirksverwaltung nicht zählt. Ein Ersuchen ist der BVV in dieser Angelegenheit jedoch eröffnet. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die „Auflösung“ (der Zuständigkeit) einer bezirklichen Einrichtung in dem einen und die „Übernahme“ (der Zuständigkeit) durch einen anderen Bezirk auf Grund der Regionalisierung einer Verwaltungsaufgabe ggf. die Entscheidungskompetenz nach § 12 Abs. 2 Nr. 12 berührt.

(13) Die Kontrollmechanismen der BVV nach der erfolgten Konzentration einer Angelegenheit (im Vollzug) richten sich dagegen nach einer anderen Vorschrift (ausführlich § 39a).

(14) Zu „VwV“ im Sinne von Buchstabe b) sind solche Regelungen zu zählen, die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Verwaltungen oder Dienstkräfte ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung (z. B. Gesetzesvollzug, Ermessensausübung, behördliche Organisation, Verwaltungsverfahren) näher zu bestimmen. Im Gegensatz zu Gesetzen und Rechtsverordnungen sind VwV keine Rechtsnormen, sie richten sich nur an Behörden und Dienstkräfte. Abgesehen von den Fällen, in denen sich in Gesetzen ausdrückliche Ermächtigungen zum Erlass von VwV finden, bedürfen sie wegen ihres nur internen Charakters üblicherweise keiner gesetzlichen Ermächtigung. Das Recht der Verwaltung, VwV zu erlassen, folgt aus der allgemeinen Hoheitsgewalt, die der öffentlichen Verwaltung eigen ist. VwV sind für die angesprochenen Behörden und Dienstkräfte verbindlich. Mit VwV werden nach § 16 Abs. 1 Satz 1 LOG BE insoweit für eine abstrakte Vielzahl von Sachverhalten des Verwaltungsgeschehens verbindliche Festlegungen getroffen.

(15) Zuständig für den Erlass von VwV ist nach § 17 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b) LOG BE jede Senatsverwaltung für die Bezirksverwaltungen²² in ihrem Politik- oder Querschnittsfeld. Eine derartige VwV soll die jeweils zuständige Senatsverwaltung nach Absatz 4 der Regelung erlassen, wenn dies zur gesamtstädtischen Steuerung erforderlich ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen ist. VwV, die die behördliche Organisation sowie das Verwaltungsverfahren regeln, sollen der Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen oder der technischen Ausstattung dienen. Ist mit dem Erlass eine Veränderung des Leistungsangebots in qualitativer oder quantitativer Hinsicht verbunden, müssen die entsprechenden sachlichen und personellen Ressourcen von der jeweils zuständigen Senatsverwaltung berücksichtigt werden²³. Der Erlass von VwV ist eine besondere Leitungsaufgabe jeder Senatsverwaltung, um den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Rahmen in rechtlicher, strukturell-organisatorischer und finanzieller Hinsicht sowie die Festlegung der dafür erforderlichen Prozesse, Standards und Fachverfahren zu bestimmen (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 LOG BE).

²² Die Begriffsbezeichnung ist nicht hinreichend präzise: Das andere Bezirksorgan ist gleichfalls an VwV gebunden (ausführlich § 12).

²³ Vor dem Erlass ist den fachlich zuständigen Bezirksamtsmitgliedern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die für die Bezirksangelegenheiten zuständige Senatsverwaltung hat dafür zu sorgen, dass die Mitwirkung der Bezirke an der Verwaltung gefördert und geschützt wird (§ 17 Abs. 5 LOG BE). Insoweit obliegt ihr auch die Verantwortung, ggf. den überbezirklichen Sachwalter der bezirklichen Vertretungen, den RdV, hinreichend zu beteiligen (s. Fn.²²).

(16) Die Senatsverwaltungen gewährleisten durch die Wahrnehmung ihrer Leitungsaufgaben nach § 9 Abs. 2 Nr. 5 LOG BE auch die Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung sowie die Anwendung des Eingriffsrechts. Es darf nach Art. 67 Abs. 1 Satz 4 VvB i. V. m. § 23 Abs. 1 LOG BE unabhängig von einem Verstoß gegen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften von der sachlich zuständigen Senatsverwaltung im Benehmen mit der für die Bezirksangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung ausgeübt werden, wenn erstens ein Handeln oder Unterlassen eines bezirklichen Organs unmittelbar oder mittelbar erhebliche Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt und zweitens eine Verständigung mit dem bezirklichen Organ nicht zu erzielen ist. Können dringend gebotene Maßnahmen nicht rechtzeitig wirksam werden, ist das Benehmen unverzüglich nachzuholen. Eine gemeinsame Ausübung in einer Mehrheit ähnlich gelagerter Fälle ist unzulässig²⁴.

(17) Die unmittelbare oder mittelbare Beeinträchtigung erheblicher Gesamtinteressen Berlins der jeweiligen Angelegenheit ist durch die für das jeweilige Politik- oder Querschnittsfeld zuständige Senatsverwaltung zu beurteilen. Erhebliche Gesamtinteressen Berlins sind nach § 23 Abs. 2 LOG BE auch gegeben bei

1. Belangen Berlins als Bundeshauptstadt,
2. Ausübung von Befugnissen des Senats nach Bundesrecht, europäischem Recht oder Staatsverträgen oder
3. Befolgung von Weisungen der Bundesregierung nach Art. 84 Abs. 5 oder Art. 85 Abs. 3 des Grundgesetzes²⁵.

(18) Bei der Ausübung des Eingriffsrechts kommen die Mittel der Fachaufsicht zum Tragen; sie kann Gegensatz zu Maßnahmen der Bezirksaufsicht auch Fragen der Ermessensausübung oder Fragen der Zweckmäßigkeit betreffen²⁶. In Ausübung der Fachaufsicht kann die zuständige Senatsverwaltung nach § 24 Abs. 3 LOG BE

1. Auskünfte, Berichte, die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen fordern und Prüfungen anordnen (Informationsrecht),
2. Einzelweisungen erteilen (Weisungsrecht) oder
3. eine Angelegenheit an sich ziehen, wenn eine erteilte Einzelweisung nicht befolgt wird (Eintrittsrecht).

Der Senat ist von Eingriffsentscheidungen in Kenntnis zu setzen. Er kann getroffene Maßnahmen aufheben oder ändern, wenn ein Eingriff gegen die Richtlinien der Regierungspolitik verstoßen hat, die Auswirkungen auf den Geschäftsbereich anderer Senatsmitglieder nicht hinreichend beachtet worden sind oder die Eigenständigkeit, die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der bezirklichen Organe unangemessen beeinträchtigt wurde. Durch den Eingriff bereits entstandene Rechte Dritter bleiben unberührt (§ 24 Abs. 4 LOG BE). Zur Überprüfung der Eingriffsvoraussetzungen kann die Einigungsstelle (ausführlich § 39) angerufen werden (§ 24 Abs. 5 LOG BE).

²⁴ Musil/Kirchner, Rz 247.

²⁵ Art. 84 Abs. 5 GG: Der Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. Sie sind, außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Art. 85 Abs. 3 GG: Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen. Beispiel: Einzel- oder allgemeines Weisungsrecht der Obersten Bundesbehörde für Ausbildungsförderung (BAföG) an die Oberste Landesbehörde bei der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung.

²⁶ Einzelbegründung zu § 23 Abs. 1 LOG BE in der Vorlage - zur Beschlussfassung - Gesetz zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Senat und Bezirken (Verwaltungsstrukturreformgesetz - VStRefG) vom 1. April 2025 (19/2353).

(19) „Erhebliche Gesamtinteressen Berlins“ unterliegt einem Bewertungsmaßstab, den regelmäßig die jeweilige Senatsverwaltung und insbesondere deren Hausleitung (Senatorin/Senator und StS) anzulegen berechtigt ist. Politische Aspekte sind insoweit nicht auszuschließen. Diese Kompetenz ist jedoch nicht grenzenlos: Erforderlich ist ein Sachverhalt, der die Belange eines Bezirks (z. B. die der Einwohnerschaft) übersteigt und dem Bedeutung für die Gebietskörperschaft als Ganzes beizumessen ist, die im Hinblick auf ihre Wirkung einen Eingriff erfordert, die anderweitig nicht zu erzielen wäre²⁷.

(20) Die Anwendung des Eingriffsrechts unterliegt zwar, wie teilweise vertreten wird, der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle²⁸, wird jedoch in der Rechtsprechung auf bestimmte Materien der Bauleitplanung beschränkt: „Sieht das Gesetz (...) eine hierarchische Ordnung (zwischen den beiden Ebenen der zweigliedrigen Verwaltung) vor, scheidet eine partikuläre Rechtsdurchsetzungsmacht eines Organ(-teils) im Innenrechtsstreit aus“²⁹. Außerhalb der Bauleitplanung „als spezifisch herausgehobenen Aufgabenbereich, der durch die Übertragung legislativer Befugnisse auf die Bezirke im Bereich der Planungshoheit eine weitgehende Annäherung an die durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete kommunale Selbstverwaltung erfährt, fehlt es regelmäßig „an einer qualitativ vergleichbaren Kompetenzzuordnung“³⁰.

(21) Die allgemeinen Grundlagen für das Eingriffsrecht sind mitunter fachrechtlich ausgestaltet³¹. Dies gilt im Hinblick auf die Bedeutung der Entwicklung der Gebietskörperschaft in besonderem Maß für städtebauliche Vorhaben.

(22) Nach § 17a Abs. 2 AGBauGB liegen erhebliche Gesamtinteressen Berlins insbesondere vor bei:

1. Vorhaben im Geltungsbereich von festgesetzten oder im Verfahren befindlichen Bebauungsplänen nach
 - a) den §§ 8 und 9, sowie
 - b) § 7, bei denen die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung das Verfahren an sich gezogen hat,
2. Wohnungsbauvorhaben, die wegen ihrer Größe (ab 50 Wohneinheiten) von besonderer Bedeutung für den Berliner Wohnungsmarkt sind,
3. Vorhaben an übergeordneten Gemeinbedarfsstandorten,
4. gesamtstädtisch bedeutsamen Kompensationsmaßnahmen.

Dabei berühren § 7 (Erhebliches Gesamtinteresse Berlins bei Bebauungsplänen), § 8 (Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen zur Verwirklichung von Erfordernissen der Verfassungsgorgane des Bundes) und § 9 (Aufstellung und Festsetzung von Bebauungsplänen von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung) auch das Entscheidungsrecht der BVV (ausführlich § 12).

²⁷ Michaelis/Krammerbauer in Driehaus, VvB, Art. 67 Rn. 6; Musil/Kirchner, Rz 258, zur Vorgängervorschrift.

²⁸ Michaelis/Krammerbauer in Driehaus, VvB, Art. 67 Rn. 5; Musil/Kirchner, Rz 261; Stellungnahme der Sen InnSport (I A 1 Na-0211/69) vom 19. Juli 2016 über Klagemöglichkeit eines Bezirks nach einem Eingriff gemäß § 13a AZG an den für Inneres zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses.

²⁹ Beschluss des VG vom 10. Juli 2024 (2 L 82/24) zur temporär verschließbaren Umzäunung des Görlitzer Parks.

³⁰ Wahl/Schütz, in Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter, VwGO, Loseblatt, November 2024, § 42 Abs. 2 Rn. 96.

³¹ Beispiel: § 26d Abs. 4 des Landeswahlgesetzes.

(23) Kommunalaufsicht ist reine Rechtsaufsicht; sie findet bei der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben statt und ist streng von einer Fachaufsicht zu unterscheiden, die im Bereich der übertragenen staatlichen Aufgaben besteht³². „Die staatliche Rechtsaufsicht über Gemeinden ist verfassungsrechtlich gebotenes Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung. Sie darf aber nicht im Wege einer Einmischungsaufsicht in kommunale Entscheidungsspielräume eindringen und der Gemeinde bestimmte Maßnahmen innerhalb eines bestehenden Gestaltungsspielraums alternativlos vorschreiben.“³³ Oberste Aufsichtsbehörde ist stets das Innenministerium. Untere Aufsichtsbehörde ist der Landkreis für seine kreisangehörigen Gemeinden³⁴. Diese organisationsrechtliche Konstruktion wird in Berlin im Rahmen der besonderen Verfasstheit übertragen und als „Bezirksaufsicht“ bezeichnet.

(24) Da der Senat nach Art. 67 Abs. 2 VvB Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen kann und die Aufsicht darüber ausübt, dass diese eingehalten werden und die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt, umfasst die Bezirksaufsicht alle Angelegenheiten der bezirklichen Steuerungs- und Durchführungsaufgaben. Diese Obliegenheit gegenüber den Bezirken geht mithin quantitativ (und qualitativ) deutlich über die Rechtsaufsicht gegenüber der kommunalen Ebene in Flächenländern hinaus³⁵, weil die Bezirksaufsicht sicherzustellen hat, dass die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns gewahrt bleibt und Verwaltungsvorschriften eingehalten werden (§ 21 Abs. 2 LOG BE).

(25) Die Bezirksverwaltungen unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 21 Abs. 1 LOG BE dabei der Bezirksaufsicht durch die für das jeweilige Politik-oder Querschnittsfeld zuständige Senatsverwaltung. Insoweit unterscheidet sich auch die Organisationsform von der Kommunalaufsicht. „Die Ausübung der Bezirksaufsicht liegt (...) bei der fachlich zuständigen Senatsverwaltung (...). Da der Erlass von Verwaltungsvorschriften zukünftig als `Standardinstrument` der gesamtstädtischen Steuerung dienen soll, liegt somit auch die Überwachung der Einhaltung der Verwaltungsvorschriften bei (ihr).“³⁶ Sie hat bei der Ausübung der Bezirksaufsicht nach § 21 Abs. 3 Satz 1 LOG BE die bezirklichen Organe in angemessener Weise frühzeitig zu beteiligen und darf bei ihrem Handeln die Eigenständigkeit, die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der betroffenen bezirklichen Organe nicht unangemessen beeinträchtigen. Nach Satz 2 der Regelung hat sie zwar lediglich das Bezirksamt von der beabsichtigten Maßnahme zu unterrichten und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das umfasst nach Sinn und Zweck der Norm jedoch auch die BVV.

³² Musil/Kirchner, Rz 221.

³³ Urteil des BVerfG vom 16. Juni 2015 (10 C 13/14) zitiert im Urteil des BVerfG vom 29. Mai 2019 (10 C 1/18).

³⁴ In Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, NRW und Sachsen besteht zusätzlich eine allgemeine staatliche Mittelbehörde in Form von dezentralen Regierungsbezirken, die für die Aufsicht über die kreisfreien Städte und Kreise zuständig ist. Existiert sie nicht, fällt diese Aufgabe den Innenministerien zu.

³⁵ Musil/Kirchner, Rz 234.

³⁶ Einzelbegründung zu § 21 Abs. 1 LOG BE in der Vorlage - zur Beschlussfassung - Gesetz zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Senat und Bezirken (Verwaltungsstrukturreformgesetz - VStRefG) vom 1. April 2025 (19/2353).

(26) In Ausübung der Bezirksaufsicht kann die zuständige Senatsverwaltung Maßnahmen nach § 22 LOG BE ergreifen. Sie hat mit Ausnahme des Informationsrechts nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LOG BE vor Durchführung der Maßnahmen der Bezirksaufsicht das Benehmen mit der für die Bezirksangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung herzustellen. Können dringend gebotene Maßnahmen nicht rechtzeitig wirksam werden, ist das Benehmen unverzüglich nachzuholen. In soweit kann die zuständige Senatsverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben

1. von den Bezirksverwaltungen Auskünfte, Berichte, die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen fordern und Prüfungen anordnen (Informationsrecht),
2. Beschlüsse und Anordnungen bezirklicher Organe, die das bestehende Recht verletzen oder gegen Verwaltungsvorschriften verstoßen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse und Anordnungen getroffen sind, rückgängig gemacht werden (Aufhebungsrecht),
3. den zuständigen bezirklichen Organen, die es unterlassen, Beschlüsse zu fassen oder Anordnungen zu treffen, die zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen oder zur Einhaltung von Verwaltungsvorschriften erforderlich sind, aufgeben, innerhalb bestimmter Frist die erforderlichen Beschlüsse zu fassen oder die erforderlichen Anordnungen zu treffen (Anweisungsrecht),
4. wenn sich die zuständigen bezirklichen Organe weigern, Maßnahmen rückgängig zu machen, die auf Grund eines nach Nummer 2 aufgehobenen Beschlusses getroffen sind, oder die nach Nummer 3 aufgegebenen Beschlüsse zu fassen oder Anordnungen zu treffen, selbst die Maßnahmen rückgängig machen, die Beschlüsse fassen oder die Anordnungen treffen (Ersatzbeschlussfassungsrecht) und, sofern die Anordnung nicht befolgt wird, diese durch einen Beauftragten durchführen lassen (Ersatzvornahme).

Bereits entstandene Rechte Dritter bleiben von den Aufsichtsmaßnahmen unberührt.

(27) Die Organisationsformen der frühzeitigen Beteiligung der Bezirke an den Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung im Sinne von Buchstabe c) sind vielfältig. In formeller Hinsicht umfassen sie insbesondere die Aufgaben des RdB (ausführlich § 39). Zu den regelhaft von der Hauptverwaltung wahrzunehmenden Leitungsaufgaben im Rahmen der gesamtstädtischen Steuerung gehören nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 bis 4 LOG BE jedoch auch die Beschreibung und Durchführung zielgerichteter Maßnahmen zur Umsetzung einer Planung, einschließlich der erforderlichen Monitoring-Prozesse und der Koordination der ebenen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit aller am Gesamtprozess Beteiligten, die Bestimmung des für die Aufgabenerledigung erforderlichen Rahmens in rechtlicher, strukturell-organisatorischer und finanzieller Hinsicht sowie die Festlegung der dafür erforderlichen Prozesse, Standards und Fachverfahren; dazu gehört insbesondere der Erlass von Verwaltungsvorschriften, das Qualitätsmanagement, die Aufgabenkritik und die Fachdigitalisierung im jeweiligen Politik- oder Querschnittsfeld sowie die Durchführung regelmäßiger Besprechungen mit den Bezirken zur Sicherstellung der effizienten Verwaltungssteuerung³⁷. Das erfordert eine engmaschige (routinemäßige) Kommunikationsstruktur zwischen der jeweiligen Senatsfachverwaltung und den jeweils fachlich zuständigen Ämtern und anderen Organisationseinheiten der Bezirksverwaltungen. Dies schließt den Tätigkeitsbereich der BVV-Büros ein.

³⁷ Ausführlich: Rundschreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (InnSport I Nr. 7/2026 I A 26 - 09166 3.4 AP) über die frühzeitige Beteiligung der Bezirke nach Inkrafttreten der Berliner Verwaltungsreform zum 1. Januar 2026 vom 30. Juli 2026.