

(Wieder-)Vereinigung und Bezirksfusion (1989 bis 2000)

(1) Die Beschreibung der Etappen der jeweiligen Rechtszustände bliebe ohne die Erwähnung der tiefgreifenden Folgen, die sich aus der Beendigung der nationalen Zweistaatlichkeit ergaben, unvollständig, obwohl diese Zäsur die organisationsrechtliche Gesetzgebung nicht sogleich bestimmte. Während im Westteil der Stadt infolge der Wahlen am 29. Januar 1989 der erste `rot-grüne´ Senat (unter dem RgBm Walter Momper) gebildet wurde, spitzte sich - parallel zu den Entwicklungen in diversen Staaten des Warschauer Pakts - die ökonomische und Bürgerrechtssituation in der DDR im Laufe des Sommers zu, führte bereits vor der Öffnung der Grenze zwischen Ungarn und Österreich zu einem enormen Ausreisedruck (Botschaftsbesetzungen, vor allem in Prag), zum raschen Wachstum der Demokratiebewegung und letztlich zum Sturz des Generalsekretär des Zentralkomitees der SED und Vorsitzender des Staatsrats der DDR, Erich Honnecker. Als zwei Tage `junger´ Sekretär für Informationswesen des Zentralkomitees der SED verlas Günter Schabowski am 9. November 1989 auf einer live im Fernsehen der DDR übertragenen internationalen Pressekonferenz in seinem ersten öffentlichen Auftritt: „Privatreisen nach dem Ausland können ohne Vorliegen von Voraussetzungen (Reiseanlässe und Verwandtschaftsverhältnisse) beantragt werden. Die Genehmigungen werden kurzfristig erteilt. Die zuständigen Abteilungen Paß- und Meldewesen der Volkspolizeikreisämter in der DDR sind angewiesen, Visa zur ständigen Ausreise unverzüglich zu erteilen, ohne daß dabei noch die Voraussetzungen für eine ständige Ausreise vorliegen müssen.“¹ Damit fiel die Teilung Deutschlands (und in Berlin die Mauer) und es brachen für die Bezirksverwaltungen und den dort Beschäftigten ungemein spannende (Aufbau-)Zeiten an. In der Praxis der kommunalen Exekutive wurde vor allem improvisiert: Aus (einseitigen) Patenschaften wurden Partnerschaften auf Gegenseitigkeit (zwischen jeweils zwei Bezirksverwaltungen - Spandau `übernahm´ Nauen - sowie einer BVV und der `passenden´ Stadtbezirksversammlung) mit dem Schwerpunkt eines (temporären) Personaltransfers und der Vermittlung von Kenntnissen über kommunalpolitische und (neue) Rechtsfragen.

¹ Auf die Nachfrage eines Journalisten erklärte er - etwas desorientiert - darüber hinaus: „Das tritt nach meiner Kenntnis... ist das sofort, unverzüglich (in Kraft)“! Insofern schloss sich der Kreis: Jahrzehntelang wurde z. B. eine Sitzung der BVV Wilmersdorf mit der Formulierung „...und grüße zuerst über die Mauer hinweg unsere Mitbürger im Patenbezirk Berlin-Friedrichshain“ vom BV-Vorst. eröffnet. Noch vor der Wiederholung der (massiv gefälschten) DDR-Kommunalwahlen am 7. Mai 1989, die sicher einen Meilenstein der formierten Protestbewegung durch die Bürgerrechtler darstellten, besuchte eine Delegation der BVV Wilmersdorf (zu der auch der Autor zählte) die Stadtbezirksversammlung Friedrichshain und wurde (von den Parteien und Massenorganisationen der Nationalen Front) „herzlich willkommen“ geheißen - nur Vertreter der FDJ verließen unter leisem Protest den Sitzungssaal, während man in der Pause gemeinsam Schnittchen zu sich nahm und `artig´ Konversation u. a. mit `Kolleginnen und Kollegen´ der Nationaldemokratischen und -liberalen Partei, selbst der SED, betrieb...

(2) Während bereits am 18. März 1990 (bewusst in Tradition zu 1848) Neuwahlen die Zusammensetzung der Volkskammer der DDR demokratisch legitimierte, fanden erst am 6. Mai 1990 die Kommunalwahlen statt; in den elf Stadtbezirken Ostberlins wurden neue Stadtbezirksversammlungen gewählt (und die Stadtverordnetenversammlung neu zusammengesetzt). Am 2. Dezember 1990 - also nach der staatlichen Vereinigung - erfolgten die ersten Wahlen in Gesamtberlin seit 1948 zu einer gemeinsamen Vertretungskörperschaft des Landes, am gleichen Tag wurde der Deutsche Bundestag - unter erstmaliger Beteiligung der Berliner Wahlberechtigten - neu zusammengesetzt. Eine Bezirkswahl fand dagegen in Berlin (West) nicht statt.

(3) Ermöglicht wurde diese Abkoppelung durch die Einfügung von Artikel 87a Abs. 2 VvB: „Abweichend (...) endet die Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlungen nicht mit dem Ende der 11. Wahlperiode des am 29. Januar 1989 gewählten Abgeordnetenhauses, sondern am 30. Juni 1992. Die 1992 zu wählenden Bezirksverordnetenversammlungen werden ohne gleichzeitige Wahl des Abgeordnetenhauses für eine verkürzte Wahlperiode gewählt.“² Zugleich legte der Verfassungsgesetzgeber eine einmalig auf fünf Jahre verlängerte Wahlperiode des Landesparlaments fest (Art. 87a Abs. 1 VvB), was den Einklang ab 1995 wieder herstellte. Darüber hinaus wurde für die Stadtbezirksversammlungen eine Übergangsregelung kreiert, die auch dort eine Angleichung der Wahlperioden gewährleistete: „Finden die ersten Gesamtberliner Wahlen vor Ablauf der ersten Wahlperiode der am 6. Mai 1990 gewählten Stadtbezirksversammlungen statt, kann abweichend von Satz 1 und Artikel 54 Abs. 1 vorgesehen werden, dass die am 6. Mai 1990 gewählten Stadtbezirksversammlungen nicht erneut gewählt werden.“³ Die gewählten Stadtbezirksversammlungen wurden zudem durch die Ausdehnung des BezVG auf den Teil Berlins, in dem das GG bisher nicht galt, (lediglich) mit der Maßgabe umbenannt, dass zwei bedeutende Prämissen im Hinblick auf die tatsächlichen Verhältnisse bis zum Ende der Wahlperiode keine Anwendung fanden: Mitgliederzahl der Stadtbezirksversammlungen und Wahlvorschriften zum BA⁴.

(3) Im Frühjahr 1994 regelte der Deutsche Bundestag den Umzug von Parlament und in Teilen der Regierung von Bonn nach Berlin sowie den Umzug von Bundesbehörden und anderer Bundeseinrichtungen in die Bundesstadt Bonn⁵. Hauptstadt des vereinigten Deutschlands war Berlin bereits ab 3. Oktober 1990⁶ geworden - nun auch Regierungssitz. Die Auswirkungen waren vielfältig und sind bis in die Gegenwart identifizierbar: Regelmäßige Abwanderung qualifizierter Fachkräfte aus den Bezirksverwaltungen zusammen mit einem erheblichen Konkurrenzdruck der öffentlichen Arbeitgeber einerseits und Beschäftigung von Mitgliedern der BVV bei Fraktionen und Abgeordneten des Deutschen Bundestages andererseits. Insbesondere die Lebenswelt von ehrenamtlich Tätigen, die sich auch beruflich mit der politischen Steuerung befassen, hat nicht immer positive Einflüsse auf das 'bürgernahe' Wirken der bezirklichen Vertretungen.

² durch Einfügung von Artikel 87a Abs. 2 VvB durch Gesetz vom 3. September 1990 (GVBl. S. 1877)

³ Art. 55 Satz 2 VvB vom 23. Juli 1990 (GVBl. S. 1).

⁴ Die Bezeichnungen Stadtbezirk, Stadtbezirksversammlung bzw. -bezirksamt resultierten aus der Notwendigkeit der Unterscheidung zu den Bezirken der DDR; sie entsprachen hinsichtlich ihrer Mitgliederzahl nicht den West-, sondern nach Nr. 2 Buchstabe b) der Anlage zu Artikel 87 Abs. 2 VvB vom 23. Juli 1990 den Ostvorschriften; die Stadtbezirksversammlungen umfassten zwischen 51 (Weißensee) und 124 Personen (Hohenschönhausen). Die verfassungsmäßigen Grundlagen (vgl. Art. 53 ff VvB vom 23. Juli 1990) kamen im Hinblick auf die kurze Geltungsdauer nur im Ansatz zum Tragen. Die bezirksverwaltungsrechtliche Anpassung basierte auf § 1, Anlage 2 Abschnitt VI (Inneres) Nr. 3, des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Berliner Landesrechts vom 28. September 1990 (GVBl. S. 2119): § 5 Abs. 1 Satz 1 (*Die Bezirksverordnetenversammlung besteht aus 45 Mitgliedern.*) und § 35 Abs. 2 (*Das Bezirksamt soll auf Grund der Wahlvorschläge der Fraktionen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet werden.*).

⁵ Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands (Berlin/Bonn-Gesetz) vom 26. April 1994 (BGBl. I S. 918)

⁶ Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertragsgesetz - und der Vereinbarung vom 18. September 1990 und vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885).

(4) Vier Jahre nach der (Wieder-)Vereinigung (**19. Juli 1994**) trat erstmals auch bezirksverwaltungsrechtlich der Begriff der Verwaltungsreform auf den Plan. Dabei wurden in Art. III die bezirkseigenen Angelegenheiten und die übertragenen Vorbehaltsaufgaben zu „Bezirksaufgaben“ verschmolzen (§ 3)⁷, nachdem die Grundnorm im AZG entsprechend novelliert wurde. Besonders hervorzuheben ist darüber hinaus die Einführung des Globalsummensystems. Hinsichtlich der Haushaltsführung der Bezirke wurden insoweit Begrifflichkeiten geändert (§§ 4, 12). Durch die Überarbeitung des AGBauGB wurde der BVV die Beschlussfassung zur Bauleitplanung als Entscheidungsrecht über den Bebauungsplan und die jeweilige Rechtsverordnung zugebilligt (§ 12 Abs. 2 Nr. 4), mithin den Bezirken erstmals eine gewisse Normschaffungskompetenz eingeräumt.

(5) Rechtzeitig vor den Wahlen am 22. Oktober 1995 erfolgte auch eine Reduzierung der Mitgliederzahl des BA mit einer ergänzenden Vorschrift, die eine Konstituierung auch bei unvollständiger Wahl des Kollegialorgans ermöglichte (§§ 34, 35). Ebenso trat nach Art. XIII Abs. 1 zu Beginn der 13. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses eine ‚Politisierung‘ der Verwaltungsspitze in Kraft, in dem eine Zählgemeinschaft zur Wahl d. BzBm in der BVV gebildet werden durfte, die die stärkste Fraktion ausschloss⁸.

(6) Nach vielfachen gescheiterten Versuchen konnte nach der (Wieder-)Vereinigung der deutschen Staaten das Jugendhilferecht des Bundes (ausführlich Vor § 33) erfolgreich weiterentwickelt werden. Daraus resultierte am **9. Mai 1995** ein angepasstes Landesrecht mit einer Änderung der Begriffsbezeichnung für den zuständigen Ausschuss der BVV (§ 33)⁹.

(7) Gleichfalls im Rahmen verwaltungsreformerischer Ansätze war eine Überarbeitung der Zuständigkeiten in der Berliner Verwaltung zu sehen, die u. a. eine Regionalisierung von Bezirksaufgaben ermöglichte. In diesem Zusammenhang wurde am **9. November 1995** das in solchen Fällen anzuwendende Verfahren der Kontrolle über die Führung der Geschäfte des BA durch die BVV ergänzt (§ 39a)¹⁰. Im Vollzug entfaltete diese Vorschrift jedoch keine besondere Bedeutung.

(8) Der Versuch einer Fusion der Bundesländer Brandenburg und Berlin scheiterte am Abstimmungsergebnis des Volksentscheides im Mai 1996 (Zustimmungsquorum von 25 v. H. in jedem Bundesland wurde nicht erreicht, zudem votierten in Brandenburg rd. 63 v. H. ablehnend, während in Berlin etwa 53 v. H. zustimmten). Eine Zusammenlegung hätte tiefgreifende statusrechtliche Änderungen für Berlin ausgelöst (insbesondere den Wegfall der Gesetzgebungskompetenz des Abgeordnetenhauses). Berlin wäre ‚nur‘ noch Kommune (u. a. mit Satzungsrecht) geworden. Was die Rechtsstellung der Bezirke anbelangt, kursierten Gedanken bis hin zur Revision des Groß-Berlin-Gesetzes (Gemeinde Berlin lediglich in der Innenstadt, Bezirke außerhalb des S-Bahnringes eigenständige Städte?). Im Ergebnis hätte die bezirksverwaltungsrechtliche Entwicklung vermutlich völlig neue Wege beschritten...

⁷ Artikel III des Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreformgesetz) vom 19. Juli 1994 (GVBl. S. 241).

⁸ Hintergrund (und insoweit ohne Quellenbeleg) war die politische Absicht, Vorschläge für BzBm nach den Wahlen zur BVV am 22. Oktober 1995 in den Bezirken zu verhindern, in denen die PDS bereits nach den Wahlen zur BVV am 24. Mai 1992 jeweils starke Fraktionen bildete: Friedrichshain (15 Sitze), Hellersdorf (15 Sitze), Hohenschönhausen (18 Sitze), Lichtenberg (17 Sitze), Marzahn (17 Sitze) und Mitte (17 Sitze).

⁹ § 57 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) vom 9. Mai 1995 (GVBl. S. 300).

¹⁰ Artikel II des Gesetzes zur Änderung von Zuständigkeiten vom 9. November 1995 (GVBl. S. 764).

(9) Mit der Überarbeitung wahl- und bezirksverwaltungsrechtlicher Normen musste auf die landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung¹¹ reagiert werden, die die Fünfprozentklausel bei den Wahlen zur BVV für verfassungswidrig erklärte (Gesetz vom **5 Juni 1998**)¹². Außerdem war die bereits beschlossene Bezirkszusammenlegung wahlrechtlich vorzubereiten. Die bezirksverwaltungsrechtlichen Auswirkungen finden sich zwar in getrennten Normen (ausführlich **Rdnr. 12**), sind jedoch in einem Zusammenhang zu beurteilen. Zuvor legte der Verfassungsgesetzgeber bereits eine Sperrklausel von drei vom Hundert fest (ausführlich § 5)¹³.

¹¹ Urteil des VerfGH Bln vom 17. März 1997 (87/95).

¹² Artikel II des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122), 13/2222 vom 25. November 1997 und 13/2742 vom 25. Mai 1998.

¹³ Art. 70 Abs. 2 VvB nach Art. I Nr. 13 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82).

(10) Aus dem Grundsatz der gleichen Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 70 Abs. 1 VvB) folgt, dass „alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben und dass die Stimmen (...) nicht nur den gleichen Zählwert, sondern grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert haben“¹⁴. Sperrklauseln sollen im Verhältniswahlrecht den Einzug von `Splitterparteien` in ein Parlament verhindern, um dessen Entscheidungsfähigkeit zu sichern. Dies ist für die Bundes- und Länderebene sowie für das Europäische Parlament¹⁵ verfassungsrechtlich zulässig. Gesetzliche Hürden, die vor einer Sitzaufteilung der politischen Kräfteverhältnisse (also vor der nominellen Stimmenaddition nach Wahlen) zur Anwendung kommen, tangieren darüber hinaus den Grundsatz der Wahl- und der Chancengleichheit politischer Parteien und müssen deshalb durch einen „zwingenden Grund“ gerechtfertigt sein¹⁶. Wenn auch auf der kommunalen Ebene die Beschränkung dieser Wahlrechtsgrundsätze nicht mit einer durch einen solchen Grund getragenen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit als gesetzgebende Körperschaft begründet werden kann, ist die entsprechende Reduzierung des Erfolgswerts der Stimmen bei Wahlen zu kommunalen Vertretungen grundsätzlich keineswegs ausgeschlossen. Allerdings kann einfachgesetzlich nur „die konkrete, mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Möglichkeit einer solchen Beeinträchtigung“, die im Rahmen einer „Einschätzungsprärogative“¹⁷ des Normgebers zu analysieren ist, für eine derartige Begründung herangezogen werden. Bei der Beurteilung einer Gefährdung der Entscheidungsfähigkeit ist auf die kommunalverfassungsrechtliche Stellung des jeweiligen Kommunalvertretungsorgans mit seinen Aufgaben und Funktionen abzustellen¹⁸; es ist in jeweils angemessenen Zeiträumen zu untersuchen, ob eine derart tiefgreifende Beschneidung der Wahlrechtsgleichheit (weiterhin) gerechtfertigt ist, damit solche gesetzliche Hürden nicht „im Verdacht stehen, zu Konkurrenzschutzklauseln zu mutieren“¹⁹. Unter Beachtung dieser Maßgaben sind kommunalrechtliche Sperrklauseln in den letzten Jahren zu Fall gebracht worden²⁰. Maßgebender Unterschied stellt jedoch der Umstand dar, dass es sich in Berlin um eine Verfassungsnorm handelt, die zu den genannten Grundsätzen als gleichrangig anzusehen ist²¹.

¹⁴ Urteil des VerfGH Bln, Fn ⁹.

¹⁵ zum Bundeswahlrecht: Urteil vom 5. April 1952 (2 BvH 1/52 [BVerfGE 1, 208]), zuletzt Beschluss vom 17. Oktober 1990 (2 BvE 6/0 und 7/90 [BVerfGE 82, 353]); zum Landeswahlrecht u. a.: Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Dezember 2000 (LVerfGE 11, 306), Urteil des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 6. Juli 1999 (VerfGH 14/98 und 15/98 [nrwe.de]), zuletzt Urteil vom 16. Dezember 2008 (VerfGH 12/08 [nrwe.de]), Urteil des VerfGH des Freistaats Thüringen vom 11. April 2008 (VerfGH 22/05 [NVwZ-RR 2009, S. 1]), zu Schleswig-Holstein siehe Fn. 14, Urteil des SaarVerfGH vom 29. September 2011 (Lv 4/11 [NVwZ 5/2012, S. 307]); zum Europawahlrecht: Urteil des BVerfG vom 22. Mai 1979 (2 BvR 193/79 und 197/79 [BVerfGE 51, 222]).

¹⁶ Michaelis-Merzbach in Drießhaus, VvB, Art. 70 Rz. 5; vgl. auch ständige Rechtsprechung BVerfGE 95, 408, 417.

¹⁷ Urteil des VerfGH Bln, Fn ⁹.

¹⁸ Urteil des BVerfG vom 13. Februar 2008 (2 BvK 1/07) als Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein; womit eine solche „Hürde“ für kommunale Vertretungen für das letzte Flächenbundesland zu Fall gebracht wurde.

¹⁹ Groh, Prof. Dr. Kathrin, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen der repräsentativen Demokratie (DVBl. 2012, S. 1064ff).

²⁰ Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Januar 2013 (HVerfG 2/11) zu den Wahlen zu den Bezirksversammlungen.

²¹ Vgl. auch: Beschluss vom 20. Dezember 2011 und Urteil vom 13. Mai 2013 des VerfGH Bln (155 A/11).

(11) Am Tag der Wahl zur 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses (10. Oktober 1999) trat eine Änderung der Verteilung der Sitze in der BVV in Kraft. Das Verfahren der mathematischen Proportion (Hare-Niemeyer) wurde durch das Höchstzahlverfahren (d'Hondt) ersetzt, eine dreiprozentige Sperrminorität eingeführt. Die (bis heute geltenden) Regelungen entfalten gegensätzliche Wirkungen: Während die Absenkung der Sperrklausel an sich Parteien und Wählergemeinschaften mit relativ niedrigen Stimmergebnisse bevorzugt, sind sie bei der Sitzverteilung tendenziell im Nachteil. Im Ergebnis soll eine zu starke Zersplitterung vermieden werden²².

(12) Innerhalb der BVV hatte das neue Wahlrecht eine Konkretisierung der Legaldefinition einer Fraktion zur Folge (§ 5 Abs. 3). „Mit der (...) Änderung (...) wird die Mindestmitgliederzahl einer Bezirksverordnetenfraktion auf drei festgelegt. Hiermit wird die Arbeitsfähigkeit der BVV gefördert, weil die bisherige Mindestzahl von zwei Personen pro Fraktion eine innerfraktionelle Willens- und Mehrheitsbildung eigentlich nicht zulässt. Solange Fraktionen mit nur zwei Mitgliedern eher die Ausnahme sind, wirkt sich dies nicht besonders aus. Bei einer möglichen Vielzahl von Gruppen mit nur zwei BV werden die Schwierigkeiten für die Arbeitsfähigkeit umso bedeutender für die gesamte Arbeit der BVV. Dabei ist auch der finanzielle Aspekt der Aufwandsentschädigung zu betrachten. Ohne eine Anhebung der Fraktionsmindeststärke wird ferner bei einer Vielzahl von nur durch ein oder zwei Personen repräsentierten Wahlvorschlägen nicht gewährleistet werden können, dass die in § 9 Abs. 2 und 3 und in § 21 Abs. 1 normierten, ausschließlich den Fraktionen zustehenden Rechte unangetastet bleiben, in den Ältestenrat und in die Ausschüsse ihre Mitglieder zu entsenden sowie Vorschläge für die Wahl der BD zu unterbreiten.“²³ Andererseits war bei Wahlen nunmehr mit einer (messbaren) Zahl von fraktionslosen BV zu rechnen, die in §§ 9 Abs. 6, 11 Abs. 2 einen Regelungsbedarf für deren (Mindest-)Rechte erkennen ließ. Die Übertragung vollständiger Rechte eines fraktionsgebundenen Mitglieds auf Fraktionslose wäre allerdings mit regelhaften Abweichungen zwischen den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen der BVV und ihrer Ausschüsse einhergegangen. Diesem potenziellen Dilemma wurde durch eine Ausschussmitgliedschaft als Teilnahmerecht ohne Stimmrecht begegnet. Im gleichen Zug war hinsichtlich des Antrags- und Fragerechts für alle BV eine Gleichstellung erforderlich, die im Vollzug der Norm allerdings keine besondere Bedeutung entfaltete.

²² Vgl. Beschluss des BVerwG vom 25. Februar 1997 (8 B 19/97); kritisch zum Zählverfahren nach d'Hondt: *Rauber, Jo-chen*, Das Ende der Höchstzahlen? - Zuteilungsmethodik für Parlaments- und Ausschusssitze auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NVwZ 10/2014, S. 626 m. w. N.

²³ Einzelbegründung des Senats zu Artikel II Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 25. November 1997 (13/2222).

(13) In der Chronologie der Ereignisse darf (natürlich) nicht die in diesem Zeitraum erörterte und dann vollzogene Gebietsreform fehlen, stellt sie doch nach 1920, 1948 und 1990 den vierten Eckpunkt der Groß-Berliner Bezirksgeschichte²⁴ dar: Auf der einfachgesetzlichen Ebene wurden gleichfalls bereits am **10. Juni 1998** die Weichen für die Zusammenlegung der Bezirke gestellt und der Stadt zum 1. Januar 2001 durch konkrete Bezeichnung der neun Fusions- und der drei übrigen Bezirke 80 Jahre nach der organisationsrechtlichen Zusammenfassung von sieben kreisfreien Städten, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirken eine innere Neustruktur verschafft²⁵. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung wurde nach § 2 Abs. 1 dieser Vorschrift ermächtigt, die Grenzen der Bezirke gegeneinander zu veröffentlichen²⁶.

²⁴ Wenn auch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920 den äußeren Rahmen der Gebietskörperschaft und die innere Bezirkseinteilung festlegte (worauf sogar im Internationalen Recht Bezug genommen wurde), hat es im Laufe der Zeit dennoch Veränderungen (auch von Bezeichnungen) gegeben. Die Stadtgrenzen wurden wie nachstehend verändert:

- durch Gesetz vom 27. Dezember 1927 wurde der Gutsbezirk Düppel (Landkreis Teltow) dem Bezirk Zehlendorf zugeschlagen;
- mit Wirkung vom 31. August 1945 erfolgte zwischen Großbritannien und der Sowjetunion ein Gebietsaustausch (West-Staaken gegen Flugplatz Gatow und Teile von Groß Glienicke). Eine Teilrevision erfolgte durch den Einigungsvertrag 1990, mit dem West-Staaken wieder Spandau zugeordnet wurde;
- zwischen der DDR und dem Senat wurden drei Vereinbarungen über die Regelung der Frage von Enklaven durch Gebietsaustausch getroffen: 1971/72 (Gemeindeteil von Falkensee, Gebietsstreifen Eiskeller, „Böttcherberg“, Große Kuhlake, Nuthewiesen gegen Zugangsweg nach Steinstücken, Friedhof Frohnau, Eiskeller, Potsdamer Bahnhof) und 1988 („Lenne“-Dreieck).

Die Bezirksgrenzen (und -benennungen) wurden wie nachstehend verändert:

- mit VO vom 30. Juli 1921 wurde „Prenzlauer Tor“ in Prenzlauer Berg und „Hallesches Tor“ in Kreuzberg umbenannt;
- 1934 wurde Friedrichshain zu „Horst-Wessel-Stadt“, 1938 erfolgten darüber hinaus umfangreiche Begradigungen der Bezirksgrenzen. Der nationalsozialistische Bezirksname wurde durch § 1 Satz 2 des Bezirksverfassungsstatuts vom 26. September 1945 (VOBl. I. S. 103) revidiert; eine im Mai 1945 vorgenommene Neubildung eines Verwaltungsbezirks Friedenau hatte lediglich temporären Charakter und war bereits zum Zeitpunkt dieser ersten Rechtsgrundlage für die Exekutive wieder aufgehoben;
- seit 1959 sind weitere Veränderungen durch VO vorgenommen worden (ausführlich § 1).

²⁵ § 3 des Gesetzes über die Verringerung der Zahl der Berliner Bezirke (Gebietsreformgesetz) vom 10. Juni 1998 (GVBl. S. 131), 13/1872 vom 16. Juli 1997 und 13/2747 vom 25. Mai 1998.

²⁶ Bekanntmachung der Bezirksgrenzen vom 12. April 2001 (GVBl. S. 103).

(14) Die namentlich bezeichneten 23 Bezirke fanden erstmals in Artikel 1 Abs. 2 Einigungsvertrag Erwähnung: „Die Grenzen des Landes Berlin werden durch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27. April 1920 (...) bestimmt mit der Maßgabe, daß der Protokollvermerk zu Artikel 1 der `Vereinbarung zwischen dem Senat und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. März 1988 über die Einbeziehung von weiteren Enklaven und anderen kleinen Gebieten in die Vereinbarung vom 20. Dezember 1971 über die Regelung der Fragen von Enklaven durch Gebietsaustausch´ als auf alle Bezirke erstreckt gilt und im Verhältnis zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg fortwirkt (und) daß alle Gebiete, in denen nach dem 7. Oktober 1949 eine Wahl zum Abgeordnetenhaus oder zur Stadtverordnetenversammlung von Berlin stattgefunden hat, Bestandteile der Bezirke von Berlin sind.“²⁷ Später wurden die Bezirke in Art. 4 Abs. 1 VvB aufgenommen²⁸. Es ersetzte den Passus, dass Berlin das Gebiet der bisherigen Gebietskörperschaft Groß-Berlin mit den Grenzen umfasse, die bei Inkrafttreten der Verfassung (1950) bestehen, und es darüber hinaus in 20 Bezirke eingeteilt sei. In dem offenkundigen Widerspruch zwischen der (verfassungstheoretischen) Zahl 20 und den realen 23 Bezirken steckte eine gewisse Pikanterie mit Einschlag in Internationales Recht, die der historischen Situation geschuldet war: Der Viermächtestatus galt zwar für das o. a. „Territorium“ (also Groß-Berlin in 20 Bezirken), war jedoch bereits einseitig „aufgekündigt“²⁹. Auf Grund reger Bautätigkeit am östlichen Stadtrand wurde 1979 Marzahn (ein Ortsteil Lichtenbergs) zusammen mit einem Teilgebiet des Bezirks Weißensee und der außerhalb der Grenzen Groß-Berlins (und damit in der DDR, ehemals Sowjetische Besatzungszone) belegenen Gemeinde Ahrensfelde zu einem eigenständigen Bezirk in (Ost-)Berlin; 1985 traten Hohenschönhausen, 1986 Hellersdorf als ehemalige Ortsteile des Bezirks Lichtenberg hinzu. Wäre eine Erweiterung (oder Zusammenlegung) der acht Bezirke Groß-Berlins im Ostteil der Stadt vielleicht noch hinnehmbar gewesen, war die (durch die DDR vollzogene und von der Sowjetunion sanktionierte) Ausdehnung der auch nach alliierterm Recht normierten Grenzen der Gebietskörperschaft als glatter Rechtsbruch zu bezeichnen. Der von der Volkskammer bereits erklärte Beitritt der DDR nach Art. 23 Satz 2 GG (in der damaligen Fassung) brachte das Abgeordnetenhaus noch vor dem Vollzug der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 sodann zu der genannten Novelle und damit zur Absegnung einer ursprünglich verfassungswidrigen, dann durch den Einigungsvertrag `geglätteten´ Situation. Eine Gebietsrevision auf strikt auszulegendem alliierterm Recht im Rahmen der Deutschen Einheit wäre unverständlich geblieben. So ist Berlin `gewachsen´, Brandenburg `geschrumpft´.

²⁷ Vgl. Fn⁶ (Einigungsvertragsgesetz) mit dieser bei Unterzeichnung u. a. protokollierten Klarstellung.

²⁸ Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. September 1990 (GVBl. S. 1877).

²⁹ Vgl. u. a. Erklärung der drei westlichen Kommandanten vom 21. Dezember 1948 zum Rückzug der sowjetischen Behörden aus der Alliierten Kommandantur am 1. Juli 1948 (Handbuch des Abgeordnetenhauses von Berlin, II. Wahlperiode).

(15) Der normativen Änderungen war eine mehrere Jahre dauernde politische Kontroverse vorgeschaltet. Noch in der Gesetzesvorlage ging der Senat davon aus, dass die „für eine Landesverfassung unübliche Gebietsbeschreibung, die auf dem Sonderstatus Berlins während der Teilung Deutschlands beruht, (...) entbehrlich (sei, insofern sollte sich Berlin lediglich) in zwölf Bezirke (gliedern. Diese Neufassung sei neutral und biete) „eine Grundlage für eine vom Gesetzgeber zu beschließende Neugliederung der Bezirke“³⁰. Das Ende der parlamentarischen Beratung bildete dann jedoch eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, die im Plenum kontrovers zur Abstimmung gebracht wurde³¹. Dabei führte der RgBm Diepgen u. a. aus: „Das ist ein wichtiger Tag, einige würden formulieren: Ein historischer Tag für Berlin. Das Berliner Abgeordnetenhaus hat den Weg freigemacht zum größten Verfassungs- und Verwaltungsreformprojekt seit Bestehen der Einheitsgemeinde Berlin. Mit dieser Entscheidung haben Sie dazu beigetragen, Berlin eine leistungsstarke und effiziente Verwaltung zu geben und (...) dass diese Stadt auf die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts vorbereitet wird.“³² Zuvor hatte der Senat lediglich festgestellt, dass „durch diese Entwurfsfassung die gegenwärtige Rechtslage (...) nicht verändert wird“³³.

³⁰ Allgemeine Begründung der Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats von Berlin über Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 16. Juli 1997 (13/1871), zurückgezogen in der 43. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 26. März 1998.

³¹ Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 12. März 1998 (13/2567) in Verbindung mit der Dringlichen Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses vom 23. März 1998 (13/2608) sowie Vorlage des Senats - zur Beschlussfassung - über Gesetz über die Verringerung der Zahl der Berliner Bezirke vom 12. März 1998 (13/1872) in Verbindung mit der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 25. Mai 1998 (13/2747); die Befassung wurde durch Ablehnung eines Vertagungsantrages der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der 43. Sitzung am 26. März 1998 durchgesetzt. Nach erfolgreicher II. Lesung der Gesetzesvorlage begründete eine Abgeordnete der SPD-Fraktion im Rahmen einer persönlichen Erklärung ihr abweichendes Stimmverhalten.

³² 43. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 26. März 1998 (Plenarprotokoll 43/13, S. 3331).

³³ Stellungnahme des Senats vom 17. März 1998.

(16) Mit dem Entwurf eines Gebietsreformgesetzes³⁴ legte der Senat von Berlin den Vorschlag zu einer Bezirkszusammenlegung vor. Neben der bereits damals bestehenden Krise der öffentlichen Haushalte wurde diese Organisationsreform insbesondere mit den „unstreitig guten Erfahrungen bei der Verwaltung von Bezirken in der Größenordnung von ca. 300.000 Einwohnern“ und mit der Auffassung begründet, „dass eine bürgernahe, demokratische und leistungsfähige Verwaltung auf Bezirksebene gewährleistet werden kann, wenn die Verwaltungsuntergliederungen Berlins so zusammengefasst werden, dass sie ihre Leistungen für eine vergleichbare Einwohnerzahl erbringen“³⁵. Als Ergebnis dieser Erkenntnis kam der Senat auf folgende Kombinationen: „Mitte-Tiergarten-Kreuzberg (Mitte), Friedrichshain-Lichtenberg, Wedding-Prenzlauer Berg, Weißensee-Pankow-Hohenschönhausen (Weißensee)“ und weitere acht Bezirke (in der dann beschlossenen Zusammensetzung)³⁶. Grundlage war eine vom Senat eingesetzte Arbeitsgruppe mit Vertretungen der Bezirke, die bereits 1993 eine Abwägung zwischen einer für erforderlich gehaltenen Straffung der Verwaltungsstrukturen und der damit einhergehenden Reduzierung der kommunalpolitischen Gremien und Instrumente der demokratischen Teilhabe der Bezirksbevölkerung vornahm. In dem Vorschlag sollte durch „Rücksichtnahme auf historische Strukturen“ ohne eine weitere Bereinigung von Bezirksgrenzen „kein Verlust an demokratischer Teilhabe“ eintreten; die „gleichmäßig größeren Einwohnerzahlen erfordern (jedoch keine) höhere Anzahl von Bezirksverordneten“, weil z. B. die „bezirklichen Organe Neuköllns (...) in der Lage (waren), die Anliegen ihrer über 300.000 Einwohner zu vertreten, wie die Organe von viel kleineren Bezirken“³⁷. In einer Modellrechnung wurde durch Einsparungen im Personal- und Sachmittelhaushalt pro wegfallendem Bezirk von rd. 15 Mio DM sowie einer mittelfristigen Entlastung des Landeshaushaltes ein Haushaltsvolumen von rd. 203 Mio DM identifiziert. Diesem `Etatismus` widersprach der RdB im Hinblick auf die Gefährdung der Aufgabenerledigung auf Grund früherer Kürzungen und forderte vielmehr ein tiefgreifendes Verwaltungsreformpaket: dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Kostentransparenz, Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente auch in der Hauptverwaltung, Deregulierung, Erweiterung der Rechte der Bezirke im Rahmen der Finanzverfassung (konsequente Anwendung des Globalsummensystems, dauerhafte Festlegungen zum Umgang mit Jahresergebnissen, Eigenverantwortung für Investitionen, Entscheidung über alle Zuwendungen für freie Träger, modernes Eigenbetriebsgesetz), Verlagerung aller Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung auf die Bezirke³⁸. Darüber hinaus wurde von einer (federführend vom BA Steglitz) geführten Arbeitsgruppe des ständigen Ausschusses für Inneres beim RdB ein Sparvolumen von lediglich rd. 191 Mio DM dargestellt. Hinsichtlich der Bedeutung einer Gebietsreform als „erheblichen Einschnitt in die Struktur der Stadt, (die) nicht in das Ermessen einer einfachen (wechselnden) parlamentarischen Mehrheit gestellt werden darf, (wurde) auch gefordert, eine Volksabstimmung über die Gebietsreform herbeizuführen“³⁹. Darüber hinaus erhob der RdB die Forderung nach einem Einspruchsrecht bei der Formulierung von Rechts- und VwV, über das sich der Senat nur durch einstimmigen Beschluss hinwegsetzen dürfte, und warf die Direktwahl d. BzBm durch die Wahlberechtigten des Bezirks in die Debatte⁴⁰.

³⁴ Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreformgesetz) vom 16. Juli 1997 (13/1872).

³⁵ Ebd.

³⁶ Ebd.

³⁷ Ebd.

³⁸ Ebd.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Ebd.

(17) Die bezirklichen Einwände und Alternativen wurden im Senat jedoch verworfen. Die Opposition im Abgeordnetenhaus - wie ursprünglich auch die CDU-Fraktion - wollte einer Gebietsreform eine Volksabstimmung vorschalten⁴¹ und die Zustimmung zur Verfassungsänderung von einer grundlegenden aufgabenkritischen Überarbeitung der bezirklichen Zuständigkeiten abhängig machen⁴² bzw. eine vorhergehende Entscheidung zur Abschaffung des Proporz-BA herbeiführen⁴³. Diese Bemühungen scheiterten jedoch⁴⁴. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurden dann die Fusionsbezirke zur Hälfte neu bestimmt.⁴⁵

(18) Weitere tiefgreifende Veränderungen stellten die Erhöhung der Mitgliederzahl der BVV auf 55 (§ 5), des Bezirksamts von fünf auf sechs (§ 34) sowie das nunmehr bis zum 31. Dezember 2009 befristete Wahlverfahren des Kollegialorgans nach § 35 (Bildung einer Zählgemeinschaft bei der Wahl des BzBm) dar. Insbesondere § 35 Abs. 2 Satz 5 „macht deutlich, dass es sich um einen Kompromiss handelt“⁴⁶. Außerdem wurde - als Sollvorschrift - die Einrichtung eines Bürgeramts in jedem Bezirk zwingend (§ 37). Die technische Umsetzung der Bezirkszusammenlegung hinsichtlich der betroffenen Bezirksorgane steuerten entsprechende Übergangsvorschriften (§§ 42a bis 42c).

⁴¹ Vgl. u. a. Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Vorlage - zur Beschlussfassung - vom 20. August 1997 (13/1871-1), Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Gesetz über eine Volksabstimmung über eine Gebietsreform in Berlin vom 20. August 1997 (13/1906).

⁴² Vgl. u. a. Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Vorlage - zur Beschlussfassung - vom 26. August 1997 (13/1871-2) und Änderungsantrag der Fraktion der PDS zur Vorlage - zur Beschlussfassung - vom 27. August 1997 (13/1871-3).

⁴³ Vgl. u. a. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Bedingungen für die Umsetzung der geplanten Gebietsreform vom 3. Dezember 1996 (13/1131) und Änderungsantrag der Fraktion der PDS über Bedingungen für die Umsetzung der geplanten Gebietsreform vom 12. Dezember 1996 (13/1131-1).

⁴⁴ Vgl. u. a. Beschlussempfehlungen des Hauptausschusses vom 25. März 1998 (13/2613 und 13/2614).

⁴⁵ Vgl. Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 27. Mai 1998 (13/2747).

⁴⁶ Mudra, Anmerkung zu § 35 Abs. 2, er ergänzt: „... bei dem eine Seite hofft, dass sich in der Zwischenzeit die Mehrheitsverhältnisse in Berlin so ändern, dass diese Regelung noch beseitigt werden kann“ und damit durchaus die politische Position des Autors (Bezirksstadtrat a. D. auf Vorschlag der CDU-Fraktion in der BVV Charlottenburg) zum Ausdruck bringt.

(19) Am Tag der Wahl zur 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses⁴⁷ wurde nach § 42a Abs. 1 die Zahl der BV der zwanzig Bezirke, die zum 1. Januar 2001 zu neun Bezirken zusammengelegt wurden, unter Verweisung auf eine landeswahlrechtliche Sonderregelung (§ 35 Abs. 1 Landeswahlgesetz) abweichend festgelegt und die Amtszeit dieser BVV auf den 31. Dezember 2000 befristet. Danach errechnete sich die Aufteilung der Mitglieder der BVV im Verhältnis der Zahl der Wahlberechtigten der bisherigen Bezirke zur Zahl der Wahlberechtigten des jeweils neuen Bezirks. Die Gesamtzahl betrug in einem aus zwei bisherigen Bezirken zu bildenden Bezirksgebiet 69 BV und in einem aus drei bisherigen Bezirken zu bildenden Bezirksgebiet 89 Mitglieder⁴⁸. Die konkrete (interne) Verteilung der BV in der fusionierten BVV ergab sich somit erst am Tag der Wahl⁴⁹. In der Zeit bis 31. Dezember 2000 durfte sich nach § 42a Abs. 3 zudem eine BVV des 'Ursprungsbezirks' konstituieren und ihre Rechte wahrnehmen, während eine zusammengelegte BVV nach § 42a Abs. 2 Satz 2 zwingend im Oktober d. J. erstmals zusammen treten musste. Im Laufe von knapp zwei Monaten musste sodann eine Entscheidung über den Bezirkshaushaltsplan getroffen und die Mitglieder des BA gewählt werden.

(19) Aufgabe des zu Beginn der 13. Wahlperiode gewählten anderen Bezirksorgans, dessen Amtszeit bis 31. Dezember 2000 verlängert wurde, war insbesondere die verwaltungsmäßige Vorbereitung der Bezirksfusion. Nach § 42b Abs. 2 Satz 1 sollte das in gemeinsamen Sitzungen der Kollegien und nach Absatz 3 der Vorschrift durch eine abgestimmte Führung der Geschäftsbereiche sowie gegenseitige Unterrichtung erfolgen, was im Hinblick auf die unterschiedlichen Zuschnitte der Zuständigkeiten in den Bezirksverwaltungen nicht ohne Probleme möglich war. Um eine Politisierung des Fusionsprozesses zu minimieren, trat eine verfassungsrechtliche Übergangsvorschrift in Kraft: Art. 99a Abs. 3 Satz 2 und 3 VvB⁵⁰ ermöglichte einer BVV die Abberufung eines Mitglieds des BA nur aus wichtigem Grund, eine Nachwahl nur, sofern das BA aus weniger als drei Mitgliedern bestand. Eine verfassungsrechtliche Überprüfung scheiterte, weil der BVV die Beteiligtenfähigkeit im Organstreitverfahren fehlt⁵¹.

⁴⁷ Die Wahlen wurden am 10. Oktober 1999 durchgeführt (§ 5 des Gebietsreformgesetzes).

⁴⁸ Diese Sonderregelung war in der Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats vom 16. Juli 1997 (13/1872) nicht vorgesehen und wurde erst mit Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses vom 25. Mai 1998 (13/2747) in der parlamentarischen Beratung eingefügt; eine Quantifizierung der BV in Abhängigkeit von der Zahl der Wahlberechtigten stellte eine grundlegende Abkehr von dem bisherigen Prinzip der bezirklichen Gleichrangigkeit dar und führte im Fusionsprozess (und innerhalb der Parteien und der zu bildenden Gesamtfractionen) mitunter zu enormen politischen Spannungen, die ihren Ausdruck nicht zuletzt in der (symbolischen) Durchsetzung der jeweiligen 'Bezirkskultur' fanden: Verfahrensfragen durch Übernahme der GO-BVV des Mehrheitsbezirks, Personalentscheidungen zu den Funktionsstellen, Wahl der Mitglieder und Sitz des BA, Tagungsort der BVV, Bezirkswappen usw.

⁴⁹ Vgl. Sitzzahlen der 20 von der Bezirkszusammenlegung berührten BVV (außer Neukölln, Reinickendorf und Spandau) nach der Bekanntmachung des Landeswahlleiters über Endgültige Ergebnisse der Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin und zu den Bezirksverordnetenversammlungen am 10. Oktober 1999 vom 11. November 1999 (ABl. S. 4521): Mitte (24), Tiergarten (25) und Wedding (40); Prenzlauer Berg (36), Weißensee (20) und Pankow (33); Friedrichshain (33) und Kreuzberg (36); Charlottenburg (38) und Wilmerdorf (31); Zehlendorf (23) und Steglitz (46); Schöneberg (28) und Tempelhof (41); Treptow (34) und Köpenick (35); Lichtenberg (41) und Hohenschönhausen (28); Marzahn (37) und Hellersdorf (32).

⁵⁰ Art. I Nr. 15 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82), der jedoch im Hinblick auf den (frühen) Zeitpunkt der In-Kraft-Setzung (Tag nach der Verkündung) in einem Zeitraum von annähernd zwei Jahren eine personelle Vervollständigung eines BA (z. B. auf Grund des Eintritts des Versorgungsfalles) verhinderte und die Ausgangslage für den berührten Bezirk mitunter erschwerte. Konnte im 'Fusionskollegium' keine Einigung erzielt werden, wurden in einem solchen Fall Konflikte regelmäßig mit der strukturellen Bezirksmehrheit, nicht nach den politischen Kräften entschieden.

⁵¹ Vgl. Beschluss des VerfGH vom 6. Oktober 1998 (46/98).

(21) In einem zweiten Verwaltungsreformgesetz wurde im Zusammenhang mit der Bezirksfusion das Selbstverwaltungsprinzip der kommunalen Ebene gestärkt, in dem im gleichen Jahr die Fachaufsicht gegenüber den Bezirken - wie auch bei Gemeinden üblich - durch eine Rechtsaufsicht (dort: Kommunalaufsicht) ersetzt wurde⁵².

(22) Einen gewissen Abschluss auf der Rechtsetzungsebene fand die Berliner Verwaltungsreform mit der Verabschiedung des VGG am **17. Mai 1999**. Es normierte nun erstmals einen binnenstrukturellen Rahmen für modernes Verwaltungshandeln (Bürgerorientierung, Wettbewerb, Führungsaufgaben mit Ergebnisverantwortung, Personalmanagement, Qualitätssicherung) und entwickelte das Bezirksverwaltungsrecht in dieser Hinsicht fort⁵³. Die Beachtung im Vollzug ist jedoch nicht immer gelungen⁵⁴.

(23) Eine entscheidende Änderung bildete die Schaffung sog. 'Kern-Ämter' als höchstens 15 Leistungs- und Verantwortungszentren, die die in einem Produkt-Katalog definierten Aufgaben wahrzunehmen hatten. Darüber hinaus wurden (höchstens) sechs Serviceeinheiten (z. B. Personal- und Finanzangelegenheiten, Gebäudeverwaltung, Informationstechnologie) aus der 'Linie' herausgelöst und ein (d. BzBm zugeordneter) Steuerungsdienst (mit Controlling-Aufgaben) konzipiert, der auch an den Sitzungen des BA teilzunehmen hat. Damit ging in den Bezirksverwaltungen die Reduktion der zentralen Dienste (Ämter 1/I) einher, die mitunter Auswirkungen auf die Bedeutung bestimmter Ausschüsse der BVV entfaltete. In diesem Zusammenhang stellte die Organisationseinheit für die Wirtschaftsberatung/-förderung einen besonderen Schwerpunkt des Gesetzgebers heraus. In der Außenwirkung wurde diese Reform vor allem in der Veränderung der Bezeichnungen sichtbar. Eine angestrebte bezirksübergreifende Vergleichbarkeit der Behördenstruktur konnte dagegen nicht erreicht werden.

(24) Um die Wirtschaftlichkeit der Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben zu erhöhen, wurde am **10. Mai 1999** (auch) den Bezirken die Gründung eines Eigenbetriebs ermöglicht. Die Beschlussfassung über die jeweils erforderliche Grundordnung, die Betriebssatzung, sowie die personelle Besetzung des Steuerungsorgans (Verwaltungsrat) wurde der BVV zugewiesen (§§ 12, 16)⁵⁵. Darüber hinaus räumte der Gesetzgeber die bezirkliche Beteiligung an privaten Unternehmen ein und erweiterte insoweit die Entscheidungsrechte der bezirklichen Vertretung.

(25) Da für die Übergangsphase der Bezirksfusion (Oktober bis Dezember 2000) unregelte Verfahrensfragen auftraten, wurden in einem umfangreichen Artikelgesetz vom **22. Juli 1999**⁵⁶, das sich u. a. auch auf die Situation der Beschäftigtenvertretungen bezog, weitere Normen zur Ämtereinrichtung, die Aufstellung des Haushaltsplans und die damit verbundenen Aufgaben der Kollegialorgane der jeweils zusammen gelegten Bezirke verabschiedet (§ 42b).

⁵² Artikel IV des Zweites Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (2. Verwaltungsreformgesetz - 2. VerwRefG) vom 25. Juni 1998 (GVBl. S. 177, berichtigt S. 210), 13/2537 vom 4. März 1998 und 13/2743 vom 25. Mai 1998.

⁵³ § 8 des Dritten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz - VGG) vom 17. Mai 1999 (GVBl. S. 171), 13/3415 vom 20. Januar 1999 und 13/3670 vom 22. März 1999.

⁵⁴ Zur Wahrnehmung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung sollen z. B. Ziel- und Servicevereinbarungen abgeschlossen und der BVV zur Kenntnis gegeben werden (§§ 15, 36 Abs. 2); dieses Ziel wurde nicht erreicht.

⁵⁵ § 31 des Gesetzes über die Eigenbetriebe des Landes Berlin (Eigenbetriebsgesetz - EigG) vom 13. Juli 1999 (GVBl. S. 374), 13/3708 vom 10. Mai 1999 und 13/3917 vom 29. Juni 1999.

⁵⁶ Artikel IX des Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 22. Juli 1999 (GVBl. S. 422), 13/3416 vom 20. Januar 1999 und 13/3938 vom 28. Juni 1999.