

Corona-Pandemie, Wahlwiederholung und Verwaltungsmodernisierung (ab 2020)

(1) Im Laufe des Frühjahres 2020 erreichte eine sich ausbreitende Virusinfektion auch Berlin. Am 11. März wurde der Covid-19-Ausbruch¹ von der Weltgesundheitsorganisation aufgrund der rapiden Zunahme der Fallzahlen außerhalb Chinas in einer steigenden Zahl von Staaten offiziell zu einer Pandemie erklärt. Im Hinblick auf ihre medizinische Problematik entwickelten sich die Fachwissenschaften dann zu einem bedeutsamen beratenden Faktor der exekutiven staatlichen Institutionen. Vor diesem Hintergrund erachtete die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung ein einheitliches Vorgehen in Berlin für unabdingbar. Nach der erforderlichen Reaktion durch zehn bezirkliche Gesundheitsämter traf sie durch Erlass einer Allgemeinverfügung für Reinickendorf und Treptow-Köpenick im Wege des Eintrittsrechts (nach § 13a AZG) unverzüglich Schutzmaßnahmen für die gesamte Berliner Bevölkerung². Ab 14. März 2020 wurden sie nach § 32 Satz 1 IfSG durch vom Senat erlassene verschieden befristete VO³ ersetzt, die jeweils im Zusammenhang mit den aktuellen Infektionszahlen, den entsprechenden Belastungen der Einrichtungen und Dienste des Gesundheitswesens und weiterer Parameter Maßnahmen, Beschränkungen, Verbote usw. festlegten⁴.

(2) Die Stadtgesellschaft wurde einem tiefgreifenden 'lock down' ausgesetzt: Schließung fast aller Geschäfte, von öffentlichen Einrichtungen (Bildung, Jugendhilfe, Sport, Kultur usw.) und Diensten in den Verwaltungen sowie Kontaktbeschränkungen im privaten Verkehr, die enorme persönliche und wirtschaftliche Auswirkungen entfalteten; sie waren jeweils mit massiven Grundrechtseingriffen verbunden⁵. Ausgenommen von dieser umfassenden gesellschaftlichen Sedierung waren seit dem Beginn der Pandemie zwar u. a. „Veranstaltungen und Zusammenkünfte einschließlich Sitzungen (...) der Bezirksverordnetenversammlungen, ihrer Fraktionen und Ausschüsse“⁶. Tatsächlich erlag die ehrenamtliche bezirkliche Politik jedoch insbesondere, abgesehen von der (verständlichen) individuellen Sorge der Mitglieder, den deutlich zu kleinen Sitzungsräumen, in denen der erforderliche Mindestabstand zwischen den Akteuren nicht gewährleistet werden konnte. Mithin wurden (insbesondere im Monat April 2020) zunächst Sitzungen der BVV und ihrer Ausschüsse in allen Bezirken abgesagt. Parallel erfolgten (überwiegend in Form von Telefonkonferenzen) interfraktionelle Absprachen über Alternativen der Organisation anderweitiger (größerer) Sitzungsräume⁷ sowie - ausgehend von entsprechenden Erfahrungen im Abgeordnetenhaus - die Erprobung einer anteiligen Reduktion der Präsenz der Mitglieder ('Pairing-Verfahren'⁸), was jedoch im Hinblick auf mangelnden Konsens überwiegend nicht tragfähig war.

¹ SARS-CoV-2 bezeichnet das Virus (anfänglich 2019-nCoV), Covid-19 ist die offizielle Bezeichnung der Erkrankung.

² Vgl. Pressemitteilung der SenGPG vom 12. März 2020.

³ Vgl. Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Berlin (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 14. März 2020 (GVBl. S. 210) sowie spätere Rechtsvorschriften im dreistelligen (!) Bereich.

⁴ Die Bekanntmachung erfolgte nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen jeweils zunächst durch Aushang vor dem Dienstgebäude d. RgBm/Senatskanzlei (Rotes Rathaus) und im Internet auf der Homepage d. RgBm/Senatskanzlei, weil ein rechtzeitiges Erscheinen des GVBl. unmöglich war.

⁵ Beispielhaft: „Jede Person hat die physisch sozialen Kontakte zu anderen Menschen auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren. Bei Kontakten im Sinne von Satz 1 ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten, soweit die Umstände dies zulassen. Satz 1 und 2 gelten nicht für Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partner, Angehörige des eigenen Haushalts und für Personen, für die ein Sorge- und Umgangsrecht besteht.“ (§ 1 SARS-CoV-2-EindV vom 7. Mai 2020).

⁶ Hier beispielhaft zitiert nach § 4 Abs. 2 der Sechsten Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 7. Mai 2020.

⁷ Etwa: Gretel-Bergmann-Sporthalle (Charlottenburg-Wilmersdorf), Flatow-Sporthalle (Friedrichshain-Kreuzberg), Max-Taut-Schule (Lichtenberg und Pankow), Freizeitforum Marzahn (Marzahn-Hellersdorf), Heilandskirche (Mitte), Gemeinschaftshaus Gropiusstadt (Neukölln), Ernst-Reuter-Saal (Reinickendorf), Zitadelle (Spandau), Sporthalle Schöneberg (Tempelhof-Schöneberg).

⁸ Vgl. u. a. *Schneider/Hans-Peter, Zeh/Wolfgang*: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Handbuch, Pairing-Vereinbarung, S. 671, Berlin 1989.

(3) Während zunächst unter Verweis auf andere Rechtsgebiete⁹ eine digitale Sitzungsform im Wege einer weiten bezirksverwaltungsrechtlichen Auslegung für zulässig erachtet wurde, verdichteten sich im Laufe des Frühsommers erhebliche Zweifel an einer rechtssicheren Beschlussfassung in der BVV ohne eine `körperliche` Anwesenheit der Mitglieder, insbesondere bei Entscheidungen nach §§ 12 Absatz 2 und 16, was die bezirkliche Ebene „vor große Herausforderungen“ stellte.¹⁰ Sie mündeten in einem Gesetzgebungsverfahren, das jedoch eine erhebliche Zeit der Beratung in Anspruch nahm. Entgegen der unbestrittenen Eilbedürftigkeit einer Schließung dieser Regelungslücke konnte die Beteiligung der Bezirke nicht unverzüglich abgeschlossen werden¹¹. Zudem waren innerhalb des Senats erhebliche Unstimmigkeiten über die den Bezirken zur Verfügung stehenden bzw. zur Verfügung zu stellenden Hardware- und Softwarevoraussetzungen zu verzeichnen. Erst Ende des Jahres 2020 wurde die parlamentarische Beratung aufgenommen¹².

(4) Ausgangslage waren in der jeweiligen BVV identifizierte „außergewöhnliche Gefahren für Leib, Leben oder Gesundheit der Mitglieder“. Aus dem Kreis der Kommunalpolitik wurde zwar die Idee kreiert, als Bedingung einer für erforderlich gehaltenen Modifizierung der Sitzungsform u. a. an einer behördlich angeordneten Einschränkung der Versammlungsfreiheit¹³ anzuknüpfen. Sie hätte jedoch die organschaftliche Stellung der BVV unzulässig tangiert sowie die Grundsätze der bezirklichen Selbstverwaltung missachtet. Dieser Gedanke wurde insoweit zu Recht nicht aufgegriffen, weil er einer rechtlichen Überprüfung nicht Stand gehalten hätte.

(5) Gegenstand des Regelungsentwurfes war einerseits eine klarstellende Ergänzung, dass die Sitzungen der BVV als Präsenzsitzungen durchzuführen sind (ausführlich § 8). Andererseits beinhaltete er umfangreiche spezielle Verfahrensvorschriften bei der Durchführung digitaler Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse. Diese Teilmaterie wurde vom Gesetzgeber in der zweiten Lesung durch einen Änderungsantrag der Koalition¹⁴ modifiziert. Den Hintergrund dafür bildeten rechtlich durchaus fragwürdige Bewertungen (ausführlich § 8a) des WPD¹⁵. Schließlich nahm das Parlament am **22. Januar 2021**¹⁶ den Entwurf an.

⁹ Vgl. u. a. die Wandlung des Rechtsverständnisses zum Sitzungsbegriff nach § 102a VwGO, § 247a StPO, § 93 Absatz 1 FGO, § 108 Absatz 4 AktG.

¹⁰ Siegel, Prof. Dr. Thorsten, Digitalisierung des Verfahrens in Berlin - Nachtrag zur Neuregelung des § 8a BerlBzVwG über Sitzungen in außergewöhnlichen Notlagen, LKV 2021, S. 107.

¹¹ Die Vorlage des Senats vom 23. Juni 2020 wurde im Ausschuss für Inneres (inkl. IT- und Digitalisierung), Sport und Verbraucherschutz des RdB (R-889/2020) am 29. Juli 2020 beraten, zu der die AG RdV auch Stellung nahm: „Die intendierte Änderung des BezVG ist im Grundsatz zu begrüßen, da sie ermöglicht, in besonderen Notsituationen digitale BVV-Sitzungen rechtssicher abzuhalten. Es ist außerdem zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf die persönliche Anwesenheit der Verordneten explizit formuliert und eine virtuelle Sitzung in `besonderen Notsituationen` zulässt.“ Obwohl sie im Ergebnis in die Beschlussvorlage (Nr. R-909/2020) einfluss, unterstellten Mitglieder des RdB (BzBm Herrmann, Naumann, Benn, Schöttler und Kleebank), „dass sich die BVV-Vorsteher und BVV-Vorsteherinnen in diesem Gesetz nicht wiederfinden, ihre Stellungnahme sei nicht berücksichtigt oder gewürdigt.“ So wurde am 27. August 2020 eine erneute Befassung im Ausschuss für Inneres (inkl. IT- und Digitalisierung), Sport und Verbraucherschutz des RdB beschlossen. Diese Rücküberweisung gründete auf erheblichen Missverständnissen und führte insoweit zu keiner weiteren Ausschusssitzung (!); erst am 24. September 2020, also nach Ablauf der `parlamentarischen Sommerpause`, stimmte der RdB der Vorlage „mit Ergänzungen“ zu (Beschluss R-927/2020).

¹² Vgl. Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen vom 1. Dezember 2020 (18/3197), die durch Vorabüberweisung vom Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung bereits am 7. Dezember 2020 angenommen wurde (18/3245), während die 1. Lesung erst am 10. Dezember 2020 erfolgte.

¹³ Stellungnahme der AG RdV vom 31. Juli 2020.

¹⁴ Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen vom 14. Januar 2021 (18/3197-1), der die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung (18/3245) vom 7. Dezember 2020 in der Plenarsitzung ohne in die Tiefe gehende Beratung modifizierte.

¹⁵ Gutachten über mögliche gesetzliche Regelungen in Bezug auf die Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse in Krisensituationen vom 16. Dezember 2020.

¹⁶ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen vom 22. Januar 2021 (GVBl. S. 74).

(6) Die Koalition der 18. Wahlperiode vereinbarte, dass das PartIntG mithilfe einer externen Evaluation überprüft und fortentwickelt wird¹⁷. Nach Erörterungen in Fachrunden mit Migrantenorganisationen im Laufe des Jahres 2018 wurden der Öffentlichkeit entsprechende (durchaus umfangreiche) Eckpunkte präsentiert¹⁸. Sie wiesen jedoch in rechtlicher Hinsicht deutliche Mängel¹⁹ auf. Der durch die fachlich zuständige Senatsverwaltung entwickelte erste Entwurf einer Neufassung beinhaltete zudem weitere Schwachstellen, jedoch auch 'kreative' Rechtsgedanken zur Stärkung der BD im Ausschuss²⁰.

(7) Entgegen der Absicht, die Gesetzgebung vor der Vorwahlkampfzeit abzuschließen, wurde ein Entwurf erst im Frühjahr 2021 in das Parlament eingebracht. Dabei wurde Bezug auf den Evaluationsbericht genommen und festgestellt, „dass die Ziele des Gesetzes nach wie vor aktuell sind, die Umsetzung jedoch an vielen Stellen nicht oder nur unzureichend gelungen ist. Die verwendeten Konzepte und Begriffe sind in Teilen nicht mehr zeitgemäß oder nicht passend zu den eigentlichen Zielen des Gesetzes. (...) Die Zielstellung des Gesetzes (müsse) konkretisiert und zentrale Begriffsbestimmungen überarbeitet werden (...). Um die Ziele des Gesetzes zu erreichen, bedarf es der Verankerung adäquater, mit Ressourcen unterlegter und ausreichend konkreter Umsetzungsinstrumente.“²¹ Zuvor wurden umfangreiche Anregungen der Bezirke, in die auch organisationsrechtliche Hinweise der ehrenamtlichen Kommunalpolitik einflossen²², abgewiesen²³. Die normativen Defizite schloss sodann ein Änderungsantrag der Koalition²⁴.

¹⁷ Vorlage - zur Beschlussfassung - über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (18/0073).

¹⁸ Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) im Auftrag des Integrationsbeauftragten von Berlin/ Abschlussbericht Februar 2019, Syspons GmbH.

¹⁹ Ebd. So wurde u. a. entgegen § 20 Satz 2 behauptet, BD in die Integrationsausschüsse seien „nach dem Kenntnisstand der Evaluation die einzige in der Bundesrepublik bestehende Möglichkeit, als Person ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Parlamentsausschüssen stimmberechtigt mitzuarbeiten“, ein Ausschuss könne sich entgegen § 9 Absatz 3 Satz 3 nur dann mit einem Thema befassen, „wenn dies an ihn delegiert wird“ und vorgeschlagen, Beratungen im JHA könnten entgegen § 35 Absatz 7 Nr. 8 AG KJHG durch eine Vertretung des Integrationsausschusses als beratendes Mitglied erweitert werden.

²⁰ Nach § 16 Absatz 3 Nr. 1 des Referatsentwurfs der SenIAS vom 10. Juni 2020 sollte die/der Bezirksbeauftragte auf die Umsetzung der Ziele des Gesetzes hinwirken, indem sie oder er „die Arbeit des Bezirksamtes in Bezug auf die Partizipation und Teilhabe von Menschen mit Migrationsgeschichte im Bezirk steuert und koordiniert“, was mit der Aufgabenstellung des Kollegialorgans grundlegend im Widerspruch gestanden hätte. § 9-E hätte die Zusammensetzung des Ausschusses grundsätzlich verändert: je ein BV aus jeder Fraktion und sieben BD, die auch zum Mitglied des Ausschussvorstandes wählbar sein sollten. Eine potenzielle Mehrheit von BD in Ausschüssen der BVV konnte jedoch nach herrschender Auffassung einer Prüfung nicht Stand halten (vgl. Artikel 73 Absatz 2 Satz 1 VvB).

²¹ Vorlage - zur Beschlussfassung - (Vorblatt) über das Gesetz zur Neuregelung der Partizipation im Land Berlin vom 27. April 2021 (18/3631).

²² Beschluss des RdB vom 15. April 2021 (R-1063/2021) zu Rechten des Bezirksbeirates für Partizipation und Integration in Ausschüssen und im Plenum der BVV und zur Anwesenheit von Mitgliedern des BA in seinen Sitzungen (§ 19 PartMigG-E), Ersetzung der Kann- durch eine Sollvorschrift beim Anhörungsrecht des Ausschusses für Partizipation und Integration gegenüber der BVV (§ 32-E) sowie insbesondere zum Inkrafttreten der Regelungen über diesen Ausschuss, den JHA und den LJHA.

²³ Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Neuregelung der Partizipation im Land Berlin vom 27. April 2021 (18/3631): „Die sehr hilfreichen Anmerkungen zu (formal-)rechtlichen Aspekten werden im Wesentlichen geteilt. Aufgrund des sehr engen Zeitplan bis zum Inkrafttreten des Gesetzes sollen die Änderungen jedoch nicht mehr vor der Vorlage in das Abgeordnetenhaus vorgenommen werden, sondern der Entwurf in der vorliegenden Fassung eingebracht werden.“ Deshalb wurde auf ein zeitaufwändiges zweites Mitzeichnungsverfahren innerhalb des Senats verzichtet.

²⁴ Vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Integration, Arbeit und Soziales sowie des Hauptausschusses vom 9. Juni 2021.

(8) Neben den materiell-rechtlichen Änderungen, die sich im PartMigG widerspiegeln, werden die Organisationsvorschriften für den in 'für Partizipation und Integration' umbenannten Ausschuss erheblich modifiziert: In Anlehnung an den JHA setzt er sich nunmehr aus neun BV und sechs BD zusammen, deren Wahl in der BVV zudem unmittelbar auf Vorschlag der Vereine, die in die von der für Integration zuständigen Senatsverwaltung zu führenden Liste eingetragen sind (§ 17 Absatz 7 PartMigG), erfolgt (ausführlich §§ 9, 32). Darüber hinaus wurde das dafür geltende Normgeflecht der übrigen Rechtssystematik des Gesetzes²⁵ angepasst und im Übrigen eine modifizierte Regelung zur Geltung kreiert. In der letzten Plenarsitzung vor der parlamentarischen Sommerpause (**5. Juli 2021**) wurde das Artikelgesetz dann angenommen²⁶.

(9) Der politische Auftrag zum Entwurf eines Regelwerks, das die eklatanten Probleme der Bezirksverwaltungen im Dienstleistungsbereich (z. B. in den Bürgerämtern) lösen könnte, war dürftig²⁷. Radikale Veränderungen des einfachgesetzlichen Geflechts hätten überwiegend einer verfassungsändernden Grundlage bedurft, die jedoch politisch nicht verabredet war²⁸. Der Auftrag an die Exekutive, ein entsprechendes 'Reformpaket' zu schnüren, beinhaltete mithin lediglich systemimmanente Komponenten. „Da ein Großteil der Verwaltungsaufgaben von den Berliner Bezirken erledigt wird, ist eine Verbesserung der gesamtstädtischen Steuerung der Bezirke erforderlich. Zugleich müssen die bezirklichen Strukturen an die veränderten Anforderungen angepasst werden.“²⁹ Gleichwohl entstand unter der Federführung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung eine umfangreiche Novelle, die diverse Regelungsgedanken zur Modernisierung der für die beiden Bezirksorgane bestehenden Verfahrensregelungen entwarf.

(10) Die Bildung der Geschäftsbereiche des Kollegialorgans kann als politischer Kern der Gesetzgebung bezeichnet werden. Sie sollte auf der Grundlage der zuvor getroffenen Verabredungen der Bezirke³⁰ erfolgen, was zu dem ungewöhnlichen Umstand einer Befassung ohne weitere Beratung im RdB führte. Im Gesetzgebungsverfahren erfuhr die vorgeschlagene Behördenstruktur jedoch eine umfassende Veränderung³¹, die in der Gesamtbetrachtung das Gesetzgebungsziel deutlich relativierte. So dürfen wahlweise folgende Gliederungseinheiten einzeln bezeichneten Geschäftsbereichen zugeordnet werden: Amt für Weiterbildung und Kultur, Straßen- und Grünflächenamt, Umwelt- und Naturschutzamt, Serviceeinheit Facility Management, Amt für Bürgerdienste, Gesundheitsamt, Qualitätsentwicklung, Planung und Koordination des öffentlichen Gesundheitsdienstes.

²⁵ So musste bis zu dieser Novelle konstatiert werden: „Hinsichtlich der Ausschüsse handelt es sich um die allgemeine Steuerungsnorm über Bildung, Zusammensetzung usw. Die verorteten Regelungen zum Integrationsausschuss nach Satz 1 bis 3 entsprechen jedoch nicht dem bereits in der Gesetzgebung zu beachtenden Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ und sich insoweit rechtssystematisch deplaziert“ (§ 9 Rdnr. 4).

²⁶ Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Partizipation in Berlin vom 5. Juli 2021 (GVBl. S. 842).

²⁷ Vgl. Vorlage zur Kenntnisnahme des Senats über „Zukunftspakt Verwaltung“ (18/1956) vom 28. Mai 2019; hier: Projektsteckbriefe Nr. 5 (Zielvereinbarungssysteme) und 19-21 (Erweiterung des BA, feste Geschäftsbereiche dessen Mitglieder sowie Stärkung des BzBm) von insgesamt 27 identifizierten Materien.

²⁸ Vgl. Vorlage - zur Beschlussfassung - über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (18/0073).

²⁹ Allgemeine Begründung/Vorblatt der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (18/3283) vom 6. Januar 2021.

³⁰ Vgl. Beschluss des RdB (R-719/2019) vom 23. Januar 2020.

³¹ Vgl. Dringliche Beschlussempfehlung des Hauptausschusses (18/3829) vom 9. Juni 2021.

(11) Jenseits dieser `unendlichen Geschichte' der (Berliner) Verwaltungsstrukturfragen bietet die Novelle jedoch mannigfaltige Aspekte für eine als gelungen anzusehende Reform:

- vollständig Ablösung des `generischen Maskulinums';
- umfangreiche Klarstellungen zum Fraktionsstatus (u. a. zur Aufgabenstellung, zur Rechtsnachfolge zu Beginn einer Wahlperiode, zu den Rechten und Pflichten bei der Beschäftigung von Personal);
- Aufgabenstellung d. BV-Vorst., Schaffung einer Rechtsgrundlage für den RdV sowie seine Beteiligungsrechte im RdB;
- datenschutztaugliche Grundlage für einen `Livestream' als modernes Instrument der bezirklichen Politik;
- Teilnahmerecht von Beschäftigten der Fraktionen an nichtöffentlichen Sitzungen;
- Erweiterung des Frage- und Akteneinsichtsrechts durch die Normierung einer Verschwiegenheits- und einer Sanktionsvorschrift (Ordnungsgeld) bei Verstößen einschließlich einer expliziten Rechtsschutzmöglichkeit der BV;
- Erweiterung des Kontrollrechts der BVV;
- Erstreckung des Ordnungsrechts der BVV auf die Mitglieder des BA in Ausschüssen;
- Erweiterung der Unterrichtsverpflichtungen des BA;
- Anhebung der Mitgliedszahl im BA von fünf auf sechs;
- Grundsätzliche Anwesenheitspflicht der Fragenden in der Einwohnerfragestunde.

(12) Der Gesetzentwurf wurde nach der parlamentarischen Sommerpause am **27. August 2021** in dritter Lesung (!)³² beschlossen und trat zum Beginn der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses in Kraft³³.

³² Aufgrund der zusätzlichen Änderung des BezVEG, vgl. Plenarprotokoll vom 19. August 2021 (18/82).

³³ Artikel 1 und 6 des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 27. August 2021 (GVBl. S. 982); vgl. auch die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 10. November 2021 (GVBl. S. 1239).

(13) Die BVV hat (zu Beginn der Wahlperiode) in mehrfacher Hinsicht Gremien und Funktionsstellen durch Wahlen zu bilden: BD nach §§ 9 Absatz 2, 21 Absatz 1 Satz 1, Mitglieder des Vorstandes der BVV und der Ausschüsse nach § 9 Absatz 3 und insbesondere Mitglieder des BA nach § 35 Absatz 2. Die Zusammensetzung erfolgt dabei regelmäßig durch Wahlvorschläge der Fraktionen, die sich nach den Mehrheits- und Stärkeverhältnissen in der BVV richten. In der Praxis tritt mitunter der Fall einer (wiederholten) Abweisung von Kandidaturen durch Nichtwahl ein. „Das Recht einer Fraktion (im BT), im Präsidium mit mindestens einem Vizepräsidenten vertreten zu sein, steht (jedoch) unter dem Vorbehalt der Wahl durch die Abgeordneten. Die Wahl (...) ist frei. Ein Recht der Fraktionen (...) auf Steuerung und Einengung der Wahl (zur Gewährleistung der Mehrheits- und Stärkeverhältnisse) durch prozedurale Vorkehrungen scheidet daher aus.“³⁴ Diese Maxime ist sinngemäß auch im Bezirk zu berücksichtigen; bezirksaufsichtsrechtliche Maßnahmen sind bei Nichtwahl insoweit regelmäßig nicht angezeigt³⁵. Wahlvorschläge bezirklicher Fraktionen der AfD sind nach diesen Prämissen häufig abgewiesen worden. Dieser Zustand dauert an.

(14) Die nach den Wahlen begonnene 19. Wahlperiode hat nach knapp anderthalb Jahren durch eine vollständige Wiederholungswahl eine bisher einmalige Zäsur erfahren: Die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den zwölf BVV vom 26. September 2021 wurden insgesamt für unwirksam erklärt und ihre vollständige Wiederholung angeordnet³⁶. Diese Wiederholungswahl wurde am 12. Februar 2023 durchgeführt. Angesichts dessen, dass sich zuletzt in Preußen vor etwa 100 Jahren ein Gericht³⁷ veranlasst sah, die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung vom 20. Juni 1920 für unwirksam zu erklären und wiederholen zu lassen, kann man von einem Jahrhundertereignis in der Berliner Stadtgeschichte sprechen. Zur Begründung führte das Gericht im Wesentlichen aus, dass es bei der Vorbereitung und Durchführung der Abgeordnetenhauswahlen derart viele Wahlfehler gegeben habe, dass verfassungsrechtliche Standards nur durch die komplette Ungültigkeitserklärung der Wahlen gewährleistet werden könnten. Hinsichtlich der Wahlen zur jeweiligen BVV hat der Verfassungsgerichtshof ohne nähere Prüfung hingegen keine Wahlfehler festgestellt, sondern aus Art. 70 Absatz 1 Satz 1 VvB geschlossen, dass hieraus automatisch eine Neubestimmung sämtlicher bezirklicher Vertretungen folgen müsste. Eine Reihe von verfahrensbeteiligten Mandatsträgern aus verschiedenen Parteien sowie beider politischer Ebenen hat gegen die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vor dem BVerfG Verfassungsbeschwerden erhoben sowie erfolglos den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt³⁸.

(15) Die landesverfassungsgerichtliche Entscheidung ist in der juristischen Fachöffentlichkeit überwiegend kritisch rezipiert worden. Die Monita betrafen sowohl die Gestaltung der mündlichen Verhandlung³⁹ als auch die Entscheidungsbegründung⁴⁰.

³⁴ Leitsätze des Beschlusses des BVerfG vom 22. März 2022 (2 BvE 9/20).

³⁵ In diesem Zusammenhang ist auf den Antrag der AfD-Fraktion über „Vakante Stadtratspositionen in den Bezirken Spandau, Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf besetzen - Ein Einschreiten des Senats als Bezirksaufsicht ist notwendig!“ vom 2. März 2022 (19/0218) hinzuweisen, der von den übrigen Fraktionen in der Plenarsitzung am 6. Oktober 2022 verworfen wurde (19/0531).

³⁶ Vgl. Urteil des VerfGH vom 16. November 2022 (154/11), LVerfGE 33, 53.

³⁷ Vgl. Urteil des Preußischen OVG vom 16. Juni 1921 (I B 11/21), PreuBOVG 76, 70.

³⁸ Vgl. Beschluss des BVerfG vom 25. Januar 2023 (2 BvR 2189/22), NVwZ 2023, 2025.

³⁹ Siehe *Leonhardt/Shafaqvar*, <https://www.tagesspiegel.de/meinung/kontroverse-um-berlin-wahl-die-wiederholung-der-gesamten-wahl-ist-juristisch-bisher-nicht-begrundet-8745439.html> und *Kaufmann*, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/berliner-verfassungsgerichtshof-wahlen-wiederholen-verhandlung-kommentar-schaden-fuer-demokratie/>.

⁴⁰ Kritisch *Sauer*, <https://verfassungsblog.de/uber-wahlfehlerfolgen>; *Morlok*, <https://verfassungsblog.de/merkwurdiges-und-bedenkenswertes-bei-der-wahlprufung-in-berlin>; *Dr. Husein, Timor*, LKV 2022, S. 481; *Dr. Glauben, Paul*, NVwZ 2023, 21; *Pestalozza, Christian*, Recht und Politik 2023, S. 54, *Prof. Dr. Fechner, Frank*, Recht und Politik 2023, S. 63, *Blankenagel, Alexander*, DVBl. 2023, S. 493. Positiv jedoch *Waldhoff, Christian*, JZ 2023, S. 134. Demgegenüber nur deskriptiv und unter dem Gesichtspunkt von gesetzgeberischem Reformbedarf *Prof. Dr. Austermann, Philipp*, ZRP 2023, S. 23.

(16) Wahl(prüfungs)rechtliche Fragen sind hier zwar nicht zu vertiefen. Allerdings ist die Entscheidung des VerfGH zur Ungültigkeit der BVV-Wahlen unbefriedigend. So stellt das Gericht hier keine mandatsrelevanten Wahlfehler positiv fest, sondern meint, dass aus Artikel 70 Absatz 1 Satz 1 VvB und § 5 Absatz 1 Satz 2 automatisch auch insoweit eine Ungültigerklärung folgen müsse. Nach der erstgenannten Vorschrift wird die BVV „zur gleichen Zeit“ wie das Abgeordnetenhaus gewählt. Die einfachgesetzliche Vorschrift spricht von Wahlen „zu der gleichen Zeit und für die gleiche Wahlperiode wie das Abgeordnetenhaus“. Nach der verfassungsgerichtlichen Auffassung folgt daraus eine grundsätzliche Gleichzeitigkeit beider Wahlen, welche durchbrochen werden würde, wenn die BVV nicht auch erneut gewählt werden würde. Das Prinzip der Einheitsgemeinde nach Artikel 1 Absatz 1 VvB stütze diesen Befund. Die Wahlen zu den bezirklichen Vertretungen sollten keinen eigenständigen Charakter erlangen. Auch der Charakter einer BVV als reine Verwaltungsorgane verlange die vollständige Ungültigkeit von deren Wahlen. Schließlich müsse berücksichtigt werden, dass eine vollständige Wiederholungswahl der Neuwahl mit dem Unterschied, dass die Wahlperiode nicht neu zu laufen beginne, gleichkomme.

(17) Die Rechtsauffassung des Gerichtes ist zum ersten in Teilen unverständlich. Zu Recht wird noch ausgeführt, dass die BVV als Organ des Bezirks kein Parlament, sondern ein Exekutivorgan sei. Die Bezirke wären zwar keine Kommunen im Sinne des Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG, jedoch sind sie und ihre gewählte Vertretungen Träger bzw. Organe der bezirklichen Selbstverwaltung (Artikel 66 Absatz 2 Satz 1 und 72 Absatz 1 VvB). Welcher Konnex aber zwischen der Funktion als Organ der Verwaltung und der Notwendigkeit einer vollständigen Ungültigerklärung bestehen soll, ist nicht nachvollziehbar⁴¹. Zum zweiten bleibt die Argumentation des Gerichts auch unvollständig. So endet nach der in der Entscheidung des VerfGH unerwähnt bleibenden Norm des Artikel 71 Absatz 1 VvB⁴² mit dem Ende der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses auch die Wahlperiode der BVV. Richtig führt das Gericht aus, dass mit der Wiederholungswahl keine Wahlperiode beginnt. Endet jedoch die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses indessen nicht, besteht kein Grund, auch die BVV insgesamt neu wählen zu lassen. Hiernach verfängt auch der Verweis auf einen grundsätzlichen Gleichlauf nicht. In jedem Falle würden unabhängig vom Umfang der Wiederholungswahlen Abgeordnetenhaus und BVV spätestens nach Ablauf der Wahlperiode im Herbst 2026 gewählt werden. Es ist nicht erkennbar, inwieweit das verfassungsrechtliche Gleichzeitigkeitsgebot, welches Ausdruck des Prinzips der Einheitsgemeinde (Artikel 1 Abs. 1 VvB) ist (ausführlich § 5), hierdurch überhaupt tangiert wäre⁴³. Zum dritten leistet der VerfGH keine historische Auslegung für die Hintergründe der Koppelung beider Wahlen, der letztlich inzwischen auch Effektivitätsgesichtspunkte zugrundeliegen (ausführlich § 5)⁴⁴. Es ist nicht erkennbar, inwieweit diese hier berührt werden, wenn die Ungültigerklärung nicht auf sämtliche BVV-Wahlen erstreckt werden würde.

⁴¹ So auch *Pestalozza, Christian*, Recht und Politik 2023, S. 54, 61; demgegenüber begründungslos *Mudra*, Anmerkung zu § 5.

⁴² Erläuternd und kritisch zur Entstehung dieser Vorschrift *Breitfeld, Artur*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Berliner Bezirke, 1953, S. 71 FN. 9.

⁴³ Mit ähnlicher Argumentation *Dr. Husein, Timor*, LKV 2022, S. 481, 482. Den Verweis auf das Prinzip der Einheitsgemeinde für untauglich haltend *Pestalozza, Christian*, Recht und Politik 2023, S. 54, 60 f. Vgl. auch *Musil/Kirchner*, Rz 292.

⁴⁴ Vgl. auch *Pestalozza, Christian*, Recht und Politik 2023, S. 54, 60.

(18) In tatsächlicher Hinsicht auffällig ist, dass sich nach den Feststellungen des VerfGH hinsichtlich der Abgeordnetenhauswahl die Wahlfehler regional in bestimmten Bezirken geballt haben, jedoch in anderen Bezirken in erheblich geringerem Umfang Wahlfehler zu verzeichnen waren. Ein Blick auf die Bezirkslandschaft zeigt, dass nicht durchgehend von fehlerhaft gewählten Vertretungen ausgegangen werden kann. Dem VerfGH ist ausdrücklich beizutreten, dass das komplexe und in der Entscheidung anschaulich zusammengefasste Sitzverteilungsverfahren für das Abgeordnetenhaus dazu führt, dass insoweit auch verhältnismäßig kleine Verschiebungen in den Stimmenzahlen größere Auswirkungen haben können⁴⁵. Eine BVV wird hingegen über ein reines Einstimmen-Verhältniswahlrecht mit starren Listen gewählt, sodass sich die potenziellen Auswirkungen von Wahlfehlern auf die Sitzverteilung mit geringem Aufwand prognostizieren lassen⁴⁶. Von seinem Rechtsstandpunkt ausgehend konsequent hat aber der VerfGH keine Untersuchung von dabei ggf. aufgetretenen Wahlfehlern vorgenommen. Ausgehend von den Feststellungen des Gerichts⁴⁷ zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus ergibt sich ein zweigeteiltes Bild⁴⁸: Eine größere Zahl an Wahlfehlern dürfte es danach bei der Wahl zur BVV Charlottenburg-Wilmersdorf, Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf, Neukölln, Pankow, Reinickendorf und Tempelhof-Schöneberg gegeben haben, sodass hier durchaus, wenn auch in unterschiedlichem Umfang von fehlerhaft gewählten Vertretungen auszugehen sein müsste. Demgegenüber liegen unter diesem Blickwinkel in Lichtenberg, Mitte, Spandau, Steglitz-Zehlendorf und Treptow-Köpenick mandatsrelevante Wahlfehler zumindest fern oder sind auszuschließen. Dies zeigt, dass offenkundig eine differenziertere Tatsachenfeststellung hinsichtlich der Wahlfehler, eine einzelfallbezogene Prüfung der Mandatsrelevanz und unterschiedliche Entscheidungen bezüglich der Ungültigerklärung in Bezug auf die BVV geboten gewesen wäre. Sämtliche Wahlen jedoch insgesamt und mit allen Folgen auch für die gewählten Kollegialorgane für ungültig zu erklären, erscheint unverhältnismäßig, da entstandene und mandatsrelevante Wahlfehler angesichts des denkbar einfachen Wahlsystems ohne weiteres mit dem geringstmöglichen Eingriff durch teilweise Wiederholungswahlen hätten behoben werden können.

(19) In Folge der verfassungsgerichtlichen Entscheidung war insoweit deutlich vor dem regulären Wahltermin im September 2026 ein erneuter Urnengang in Berlin durchzuführen, der jedoch die im Jahr 2021 begonnene Wahlperiode nicht beendete. Sowohl Landes- als auch Bezirksebene waren sowohl in der Vorbereitung der Wiederholungswahlen als auch in deren Nachgang mit verschiedensten praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Diese rührten zum einen aus der Ein- und Erstmaligkeit der Situation einer vollständigen Wiederholungswahl, für die es in dieser Form kein Vorbild gab und kaum rechtliche Bestimmungen existieren, her. Zum anderen hat der VerfGH bedauerlicherweise weder die ihm gegebenen Entscheidungsbefugnisse, z.B. nach § 21 Absatz 2 Satz 1 LWG, genutzt noch hat er der Praxis über einige sehr allgemeine Ausführungen zur Handlungsfähigkeit von Abgeordnetenhaus und BVV⁴⁹ hinaus zumindest Hinweise für das weitere Vorgehen gegeben.

⁴⁵ Siehe Rdn. 132 ff. der Entscheidung.

⁴⁶ So zu Recht auch *Dr. Husein, Timor*, LKV 2022, S. 482, 483.

⁴⁷ Siehe unter Rdn. 214 der Entscheidung.

⁴⁸ Vgl. Fn⁴⁶ mit entsprechenden überschlägigen Überlegungen.

⁴⁹ Dazu kritisch *Pestalozza, Christian*, Recht und Politik 2023, S. 54, 61f. und *Blankenagel, Alexander*, DVBl. 2023, S. 493, 494 f.

(20) In Vorbereitung und Durchführung der Wiederholungswahlen erwies es sich als misslich, dass diese in Ermangelung einer entsprechenden Maßgabeentscheidung des VerfGH mit den gleichen Wahlvorschlägen durchzuführen waren. Dies hat in der Praxis zu kuriosen Situationen geführt. So ist z.B. in Mitte der erst kurz zuvor - auch mit Stimmen seiner eigenen Fraktion - abgewählte BzBm wieder in die BVV gewählt worden. In jedenfalls einem Wahlprüfungsverfahren hatte sich der VerfGH zudem mit der Frage zu befassen, ob eine BV der BVV Mitte, welche in der Zwischenzeit Partei und Fraktion (Bündnis 90/Die Grünen zur Linken) gewechselt hat, bei der Wiederholungswahl auf dem Wahlvorschlag der alten Partei kandidieren und auf diesem Wege das Mandat (erneut) erwerben kann. Sie durfte⁵⁰.

⁵⁰ Vgl. Beschluss des VerfGH vom 18. Oktober 2023 (38/23), weil § 17 Absatz 4 Satz 4 Halbsatz 2 des Landeswahlgesetzes für die Mitgliedschaft in der BVV nicht heranzuziehen ist. Kurios: Ende des Jahres 2024 verließ sie wiederum die Linke und ist nunmehr fraktionslos.

(21) Auf der Grundlage mehrerer Gutachten des WPD⁵¹ und einer Vereinbarung im Ältestenrat des Abgeordnetenhauses vom 25. Januar 2023 wurde den Bezirken durch entsprechende Hinweise über Rechtsfolgen der Wiederholungswahlen folgendes vorgegeben:

- Die im September 2021 errungenen BVV-Mandate haben einstweilen Bestand. Im Falle einer Wiederwahl erneuern sie sich bei erstmaligem Zusammentritt des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl ohne Unterbrechung bzw. erlöschen im Falle einer Nichtwahl. Erstmals errungene Mandate entstehen erst in diesem Zeitpunkt.
- Die BVV hat jeweils frühestens am Tag der ersten Sitzung des neu gewählten Abgeordnetenhauses und spätestens sechs Wochen nach den Wiederholungswahlen erstmals zusammenzutreten.
- In der Zeit zwischen der Wiederholungswahl und dem Zusammentritt des Abgeordnetenhauses haben sie sich in ihrer Tätigkeit besonders zurückzuhalten. Es sollten Sitzungen grundsätzlich nur in dringenden Fällen durchgeführt werden.
- Da die Vorstände für die Dauer der Wahlperiode gewählt sind, ist deren Neuwahl nicht zwingend geboten, jedoch die Anpassung an die geänderten Mehrheits- und Stärkeverhältnisse dringend zu empfehlen.
- Die Fraktionen bestehen fort. Eine Neuwahl oder Bestätigung der Fraktionsorgane ist aber empfehlenswert.
- Die Zusammensetzung der Ausschüsse muss an die geänderten Mehrheits- und Stärkeverhältnisse angepasst werden. Diese Maßgabe betreffe rechtlich zwingend allein die Mitglieder aus der BVV. Ggf. sei auch eine Auflösung und Neubildung unter Beachtung der Besonderheiten des Jugendhilfeausschusses sowie des Ausschusses für Partizipation und Integration möglich, um eine Neuverteilung der Wahlvorschlagsrechte für BD zu ermöglichen.
- Es besteht - auch hinsichtlich der GO - eine sachliche Kontinuität. Empfohlen wird aber ein bestätigender Beschluss der BVV⁵².

⁵¹ Im Einzelnen: Gutachten zu den Handlungsmöglichkeiten des Abgeordnetenhauses nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 16. November 2022 vom 25. November 2022; Kurzgutachten zum Zeitpunkt des Mandatsverlustes bei einer vollständigen Wiederholungswahl zum Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen vom 16. Januar 2023, Gutachten zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023 vom 18. Januar 2023 sowie zu den Rechtsfolgen aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin vom 16. November 2022 für das Abgeordnetenhaus von Berlin und die Bezirksverordnetenversammlungen vom 6./9. Februar 2023.

⁵² Schreiben der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung betreffend „Bezirksorganisationsrechtliche Fragen zu den Auswirkungen der Wiederholungswahlen“ vom 6. Februar 2023.

(22) Aufgrund des Beamtenstatus bereiteten die Wiederholungswahlen in Bezug auf die Mitglieder des BA größere rechtliche Schwierigkeiten. So stellt die Wiederholungswahl kein vorzeitiges Ende der Wahlperiode nach § 4 Absatz 1 BAMG dar, sodass sämtliche Wahlbeamte - vorbehaltlich einer Abberufung durch die BVV - grundsätzlich im Amt verblieben wären. Während ein unmittelbar vor der Wiederholungswahl eingebrachter Gesetzentwurf aus dem Kreis der Opposition⁵³ nicht weiter verfolgt und schließlich zurückgezogen wurde, verdichtete sich nach dem Wahlergebnis vom 12. Februar 2023 jedoch der politische Druck, die massiv geänderten Mehrheits- und Stärkeverhältnisse auch im Kollegialorgan abzubilden. Im Zuge intensiver interfraktioneller Erörterungen, die zudem mit dem Beginn von Verhandlungen über die Bildung eines neuen Senats korrespondierten, entschloss sich die bisherige Koalition zusammen mit der CDU-Fraktion unmittelbar nach dem ersten Zusammentritt des neu zusammengesetzten Abgeordnetenhauses zu einer gesetzlichen Regelung⁵⁴. Das einmalig nur für diesen Anlass geltende Gesetz⁵⁵ sieht eine teilweise Neubesetzung der Funktionen im BA, getrennt nach BzBm, stellv. BzBm und den übrigen Bezirksstadträtinnen und Bezirksstadträten, zur Anpassung an die geänderten Stärkeverhältnisse in einem recht komplexen Verfahren⁵⁶ vor. Ausscheidende Mitglieder verbleiben in ihrem jeweiligen Amt. Sie werden von der weiteren Amtsausübung entbunden sowie besoldungs- und versorgungsrechtlich schadlos gestellt.

(23) Etwa zwei Jahre nach der Wiederholungswahl hat der Gesetzgeber entsprechende Konsequenzen gezogen und eine umfassende Wahlrechtsnovelle beschlossen. Teil dieses Pakets waren auch besondere Vorschriften zu den Rechtsfolgen einer Wahlwiederholung der BVV⁵⁷. § 49 sieht eine Neuwahl des Vorstandes der BVV sowie der Mitglieder des BA vor, soweit sich infolge einer Wiederholungswahl die Zusammensetzung der BVV verändert. Zudem können die Ausschüsse neu gebildet werden. Stichtag und Ausgangspunkt der aus einer Wahlwiederholung resultierenden Organisationsentscheidungen der BVV ist der erstmalige Zusammentritt der neu zusammengesetzten BVV.

(24) Da auch ein anderer Termin nach Sinn und Zweck der Regelungen, einen tatsächlich entstehenden Entschädigungsaufwand für BV abzugelten, fern liegt und entsprechendes sinngemäß für den Fraktionszuschuss anzunehmen ist, war hingegen eine Änderung des BezVEG nicht erforderlich. Insoweit wurde auf eine klarstellende Regelung verzichtet.

⁵³ Antrag der CDU-Fraktion über ein Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Bezirksamtsmitglieder im Fall von Wiederholungswahlen vom 18. Januar 2023 (19/0817).

⁵⁴ Antrag der Fraktionen der CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Linke über ein Gesetz zur Abbildung der Stärkeverhältnisse in der Bezirksverordnetenversammlung im Bezirksamt infolge der Wiederholungswahl des Abgeordnetenhauses am 12. Februar 2023 vom 9. März 2023 (19/0896).

⁵⁵ Das Gesetz zur Abbildung der Stärkeverhältnisse in der Bezirksverordnetenversammlung im Bezirksamt infolge der Wiederholungswahl des Abgeordnetenhauses am 12. Februar 2023 (GVBl. S. 110) ist im Wortlaut abgedruckt (Anlage zu § 35).

⁵⁶ Siehe die diesbezüglichen Hinweisschreiben der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport vom 16. März 2023 und 27. März 2023.

⁵⁷ Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 17. April 2025 (GVBl. S. 210).

(25) „Der Senat strebt klare Strukturen in der Verwaltung und eine funktionierende Arbeitsteilung an. (...) Die Organisationsstruktur der Verwaltung soll auf allen Ebenen so geordnet werden, dass klare Verantwortlichkeiten entstehen.“⁵⁸ „Der Senat wagt für die Berliner Verwaltung einen neuen Aufbruch. (...) Mit einer Verwaltungsreform werden Prozesse und Verfahren vereinfacht, beschleunigt und Zuständigkeiten von Land und Bezirken klar geregelt. (...) Der Senat strebt an, das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG) durch ein neues Gesetz über die Aufgabenverteilung der Berliner Verwaltung zu ersetzen, das die Verantwortlichkeiten der Verwaltung festlegt.“⁵⁹ Derartige Befunde waren jahrelang durch einen erheblichen Mangel gekennzeichnet: Berlin hatte kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. Erst die massiven Rechtsverstöße bei der Durchführung der Wahlen am 26. September 2021 lösten die Handlungssperre in der verantwortlichen Politik, indem die Verwaltungsmodernisierung zur `Chefsache` erklärt und in der Senatskanzlei verortet wurde. Programmatisch wurde diese Absicht eindeutig formuliert: „Berlin braucht eine zukunftsweisende und lernende Verwaltung, die agil handelt und resilient aufgestellt ist. Deshalb ist es notwendig, die grundlegende Reform der Berliner Verwaltung zügig voranzutreiben. (...) Es werden eindeutige Verantwortlichkeiten und eine klare Aufgabenverteilung zwischen Senats- und Bezirksebene festgelegt sowie verbindliche und effektive Mechanismen gesamtstädtischer Steuerung gesetzlich verankert, um berlinweit einheitliche Prozesse und Leistungsstandards zu erreichen. (...) Der Senat wird schnellstmöglich unter der Beteiligung des Rats der Bürgermeister, einen Entwurf für ein neues Gesetz über die Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit in der Berliner Verwaltung vorlegen, welches das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz und den Zuständigkeitskatalog ersetzen soll.“⁶⁰

(26) In einem stetigen Prozess, der u. a. durch eine parteiübergreifende Kommunikation gekennzeichnet war, wurde schließlich ein Normpaket erarbeitet und im **Sommer 2025** von den demokratischen Kräften des Abgeordnetenhauses beschlossen⁶¹. Diese Gemeinsamkeit knüpfte an Vorgängersenate an, „denn auch unter Rot-Grün-Rot wurde darüber nachgedacht, wie man diesen Koloss Berlin von den Hindernissen befreien kann. (...) Das machen wir heute gemeinsam!“⁶² „Danke an alle, die im Senat, in den Senatsverwaltungen, in der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und in den demokratischen Fraktionen dieses Parlaments an der Reform der Verwaltung (...) mitgearbeitet haben!“⁶³ „Diese „weitreichende Reform (...) verdanken wir dem gemeinsam getragenen Verständnis aller demokratischen Fraktionen.“⁶⁴ „Das ist (...) eine Reform des gesamten demokratischen Spektrums in diesem Haus und die Bedeutung, dass wir vier Fraktionen bei diesen grundlegenden Fragen gemeinsam handlungsfähig sind, (...) kann in diesen Zeiten kaum überschätzt werden.“⁶⁵

⁵⁸ Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (18/0073).

⁵⁹ Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 18. Januar 2022 (19/0114).

⁶⁰ Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 17. Mai 2023 (19/0980).

⁶¹ Achtzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 10. Juli 2025 (GVBl. S. 269) sowie Gesetz zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Senat und Bezirken (Verwaltungsstrukturereformgesetz - VstRefG) vom 10. Juli 2025 (GVBl. S. 270).

⁶² Stettner, Vorsitzender der CDU-Fraktion, Plenarprotokoll 19/68 (S. 6764ff) vom 26. Juni 2025.

⁶³ Jarasch, Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Plenarprotokoll 19/68 (S. 6764ff) vom 26. Juni 2025.

⁶⁴ Saleh, Vorsitzender der SPD-Fraktion, Plenarprotokoll 19/68 (S. 6764ff) vom 26. Juni 2025.

⁶⁵ Schulze, Vorsitzender der Fraktion Die Linke, Plenarprotokoll 19/68 (S. 6764ff) vom 26. Juni 2025.

(27) Gegenstand der Regelungen, die ab 1. Januar 2026 auch erforderliche bezirksverwaltungsrechtliche Anpassungen beinhalteten (§§ 3, 7a, 15, 45, Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1)⁶⁶, waren erstens eine klare Aufgabenverteilung und transparente Zuständigkeiten, in dem alle Verwaltungsaufgaben (!) thematisch Politik- und Querschnittsfeldern zugeordnet und anschließend in einen zusammenfassenden Zuständigkeitskatalog überführt wurden; zweitens eine Modernisierung der gesamtstädtischen Steuerung insbesondere durch die Ermöglichung von VwV ohne fachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage sowie eine Dezentralisierung der Bezirksaufsicht und drittens eine Stärkung der bezirklichen Ebene durch eine frühzeitige Einbindung bereits vor der Befassung der Angelegenheit im RdB, zudem maßgebliche Verbesserungen der für den RdB geltende Organisationsvorschriften (u. a. Schaffung der Einigungsstelle) sowie die Einführung des Konnexitätsprinzips⁶⁷.

(28) Hinsichtlich der BVV ist in diesem Zusammenhang auf einen `Nebeneffekt' hinzuweisen: Zur Mitwirkung im Widerspruchsverfahren des Trägers der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX und des Trägers der Sozialhilfe nach dem SGB XII war nach § 34 Abs. 1 AZG in jedem Bezirk ein Widerspruchsbeirat zu bilden, deren Mitglieder von der BVV zu wählen waren. Da diese Beratungsfunktion in Zweifel gezogen wurde⁶⁸, erfolgte keine Überführung dieses Rechtsgedankens in die neuen landesorganisationsrechtlichen Regelungen und führte in Folge zur fachrechtlichen Revision⁶⁹.

(29) Zum gleichen Zeitpunkt wurde eine landesbaurechtliche Vorschrift (§ 45) angepasst⁷⁰.

(30) § 71 SGB XII „bestimmt die Altenhilfe als besondere Hilfeform der Sozialhilfe. Sie zielt darauf ab, Beeinträchtigungen im Alter vorzubeugen, soziale Isolation zu verhindern, die Selbstständigkeit und Teilhabe älterer Menschen zu erhalten und zu fördern und in akuten Problemlagen Abhilfe zu schaffen. Für eine wirksame Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ist eine landesweite Regelung über die Durchführung der Aufgaben (...) erforderlich. (...) In diesem Sinne werden das Land und die Bezirke verpflichtet, eine Altenhilfestrukturplanung vorzunehmen, die den präventiven Auftrag der Altenhilfe berücksichtigt und unterfüttert, den Trägern der Sozialhilfe Planungssicherheit bietet und Grundlagen für gleichwertige Lebensverhältnisse für ältere Menschen im gesamten Landesgebiet schafft.“⁷¹ In der Festlegung der bezirklichen Behördenstruktur (Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1) erfolgte insoweit am **3. Juni 2026** eine Ergänzung⁷². Das Entscheidungsrecht der BVV (ausführlich § 12) wurde nicht erweitert⁷³.

⁶⁶ Vgl. Artikel 3 des Gesetzes zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Senat und Bezirken (Verwaltungsstrukturreformgesetz - VStRefG) vom 10. Juli 2025 (GVBl. S. 270).

⁶⁷ Insbesondere das Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz - LOG BE) als Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Senat und Bezirken (Verwaltungsstrukturreformgesetz - VStRefG) vom 10. Juli 2025 (GVBl. S. 270) sowie das Gesetz zur Ausführung des Artikels 85 Absatz 3 Satz 1 der Verfassung von Berlin (Konnexitätsausführungsgesetz - KonnexAG) vom 3. Juni 2026 (GVBl. S. 249)

⁶⁸ Vgl. Beantwortung des Senats zur Schriftlichen Anfrage der Abg. Wahlen über Abschaffung der Widerspruchsbeiräte nach SGB IX und XII? vom 5. Juni 2025 (19/22 650).

⁶⁹ Gesetz zur Abschaffung der Widerspruchsbeiräte in Angelegenheiten der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe vom 25. Juni 2026 (GVBl. S. 487).

⁷⁰ Artikel 3 Nr. 2 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuches vom 10. Juli 2025 (GVBl. S. 285).

⁷¹ Allgemeine Begründung im Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD über ein Gesetz zur Regelung der Altenhilfestruktur im Land Berlin vom 29. April 2026 (19/3190).

⁷² Artikel 2 des Gesetzes zur Regelung der Altenhilfestruktur im Land Berlin (Altenhilfestrukturgesetz - AHStG) 3. Juni 2026 (GVBl. S. 245).

⁷³ Ablehnung des entsprechenden Änderungsantrages der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 19. Mai 2026 (19/3190-1).

(31) Sprachlich missglückt und handwerklich mangelhaft - der Gesetzgeber benötigte für die seniorenmithwirkungsrechtliche Novelle am Schluss der Wahlperiode⁷⁴ drei Versuche⁷⁵. Sie beinhaltete auf der Bezirksebene marginale Verbesserungen der Partizipation der bezirklichen Seniorenvertretung in den Ausschüssen der BVV (§§ 7, 9 und 11).

⁷⁴ Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes und des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 25. Juni 2026 (GVBl. S. 495)

⁷⁵ Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD zum Gesetz zur Änderung des Berliner Seniorenmitwirkungsgesetzes und weiterer Gesetze vom 29. April 2026 (19/3191), Dringliche Beschlussempfehlung des Hauptausschusses auf der Grundlage eines Änderungsantrages der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD vom 10. Juni 2026 (19/3325) sowie Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD vom 17. Juni 2026 (19/3191-2).