

(1) Unbemerkt von der Öffentlichkeit (?) feierten die rechtlichen Grundlagen der Bezirksverwaltung im Jahr 2008 `runden´ Geburtstag: Am 30. Januar 1958 beschloss das Abgeordnetenhaus das Bezirksverwaltungsgesetz¹; es wurde (vom Regierenden Bürgermeister Willy Brandt) am 11. Februar 1958 verkündet und trat - nach den Wahlen am 7. Dezember des Jahres - am 1. Januar 1959 in Kraft.

Dieses 50jährige Jubiläum blieb vielleicht aus zwei Gründen etwas im Hintergrund, obwohl die Vorschrift mit 30 Änderungsgesetzen sowie vier Neubekanntmachungen im Schnitt immerhin alle 18 Monate im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin auftauchte². Einerseits war die verfassungs- und kommunalrechtliche Teilung Berlins in drei Westsektoren (mit den zwölf Bezirken **Charlottenburg, Kreuzberg, Neukölln, Reinickendorf, Schöneberg, Spandau, Steglitz, Tempelhof, Tiergarten, Wedding, Wilmersdorf** und **Zehlendorf**) sowie einen (in die acht Bezirke **Friedrichshain, Köpenick, Lichtenberg, Mitte, Pankow, Prenzlauer Berg, Treptow** und **Weißensee** gegliederten) sowjetischen Sektor³ bereits seit zehn Jahren politische Realität, so dass diese Geburtsstunde nur für einen Teil Berlins, lediglich für die Kommunalpolitik im Westen, von Bedeutung war (ist). Andererseits stellte diese Rechtsnorm auch dort keinen tiefgreifenden Einschnitt dar, weil maßgebliche Strukturmaximen der seit 1945/46 aufgebauten Bezirksverwaltungen übernommen wurden und praktische Erfahrungen der 20er Jahre einfließen. Sie sind - bis auf zu benennende Ausnahmen - nach der deutschen Vereinigung auf Gesamtberlin ausgedehnt worden und bis heute erkennbar. Insoweit kann (wieder) von einer kontinuierlichen Entwicklung der Geschichte des Bezirksverwaltungsrechts gesprochen werden.

¹ Bezirksverwaltungsgesetz vom 30. Januar 1958 (GVBl. S. 126), am 19. November 2008 jährte sich außerdem zum 200. Mal die Einführung der Grundzüge einer kommunalen Selbstverwaltung nach der „Ordnung für sämtliche (alte Schreibweise, d. Verf.) Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen“; zum „verpassten“ Jubiläum vgl. *Püttner, Prof. Dr. Dr. h. c. Günter*, 200 Jahre Preußische Städteordnung, DÖV 2008, S. 973.

² Auch zehn Jahre später (mit weiteren acht Änderungsgesetzen) hat dieser Befund Bestand.

³ Zum Verständnis der Sektorenaufteilung ist u. a. das „Londoner Abkommen“ vom 12. September 1944, geändert vom 14. November 1944, zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und der UdSSR von Bedeutung: „Das Berliner Gebiet (...) wird von den bewaffneten Streitkräften (...) gemeinsam besetzt (und) in folgende drei Teile geteilt: Nordöstlicher Teil (...) wird von (...) der UdSSR besetzt. Nordwestlicher Teil wird von (...) Großbritannien besetzt. Südlicher Teil wird von (...) den Vereinigten Staaten von Amerika besetzt. Die Grenzen der Bezirke (...) sind so, wie sie nach dem Inkrafttreten der Verordnung, welche am 27. März 1938 veröffentlicht wurde (Amtsblatt der Reichshauptstadt Berlin Nr. 13 vom 27. März 1938, Seite 215), bestanden haben.“ Hinzu trat durch ein weiteres Änderungsabkommen vom 26. Juli 1945 Frankreich, das zwei Bezirke des nordwestlichen Teils (Reinickendorf und Wedding) mit Wirkung vom 13. August 1945 besetzte (Handbuch des Abgeordnetenhauses von Berlin, II. Wahlperiode). Bezug war die Aufteilung in Verwaltungsbezirke nach § 14 Abs. 1 (Anlage 2) des Gesetzes über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920: 1. Mitte, 2. Tiergarten, 3. Wedding, 4. Prenzlauer Tor, 5. Friedrichshain, 6. Hallesches Tor, 7. Charlottenburg, 8. Spandau, 9. Berlin-Wilmersdorf, 10. Zehlendorf, 11. Berlin-Schöneberg, 12. Berlin-Steglitz, 13. Berlin-Tempelhof, 14. Neukölln, 15. Berlin-Treptow, 16. Cöpenick, 17. Berlin-Lichtenberg, 18. Berlin-Weißensee, 19. Berlin-Pankow und 20. Berlin-Reinickendorf mit einer jeweiligen Ortsteildifferenzierung.

(2) Merkmal der Regelungen war, dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung unter Zustimmung des Magistrats über die Berliner Verfassung⁴ folgend, insbesondere eine (potenzielle) Erstreckung auf das Gebiet von Groß-Berlin unter Gliederung in 20 Bezirken. Die Organe (von der Einwohnerschaft jeweils gewählte **Bezirksverordnetenversammlungen**, **Deputationen** und kollegial wirkende **Bezirksämter**) unterschieden sich jedoch bereits 1950 wesentlich von den eingeführten kommunalen Verwaltungsprinzipien in Ost-Berlin (u. a. mit **Stadtbezirksversammlungen** und **Räten der Stadtbezirke**)⁵. Dieser Teil der Stadt war am 7. Oktober 1949 durch Verabschiedung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik in der Volkskammer zur „Hauptstadt der Republik“ (also der DDR) avanciert, nachdem für das Gebiet der westalliierten Länder bereits am 23. Mai des Jahres das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland⁶ in Kraft trat und Bonn zur (provisorischen) Bundeshauptstadt bestimmt wurde. Aus heutiger Sicht ist klargestellt, „dass die Existenz der Gemeinden in der DDR als selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts spätestens (...) 1952 endete. Hierfür kommt es maßgeblich auf die Rechtswirklichkeit und nicht allein auf den seinerzeitigen formalen Normenbestand an.“⁷ Die Spaltung Deutschlands und hinsichtlich der Auswirkung auf die Einwohnerschaft in besonderem Maß die Teilung Berlins seien als Stichworte skizziert: Ausscheiden der Sowjetunion aus dem **Alliierten Kontrollrat** und der **Alliierten Kommandantur in Berlin** am 20. Mai bzw. zum 1. Juli 1948, **Währungsreformen** (am 20. Juni 1948 im Westen, am 23. Juni 1948 im Osten Deutschlands) mit zweierlei Geld in Berlin (!), **„Luftbrücke“** vom 24. Juni 1948 bis 12. Mai 1949, **Spaltung der** demokratisch legitimierten **Stadtverordnetenversammlung** im September 1948, Auszug (und Vertreibung) der westlichen Abgeordneten ins Schöneberger Rathaus und Wahl eines eigenen Magistrats, **Volksaufstand** am 17. Juni 1953, die latent problematische Situation der „Transitwege“ und besonders an der Sektorengrenze sowie die Marksteine der internationalen Entwicklung (Gründung der **NATO** im April 1949 und des **Warschauer Pakts** am 14. Mai 1955); im Ergebnis eine wirtschaftssystemische und politische Sortierung in zwei Blöcke im Nachkriegseuropa (und darüber hinaus). In diesem gesellschaftspolitischen Kontext wurden am Ende der 50er Jahre die elementaren Steuerungsmaximen der (West-)Berliner Verwaltung hinsichtlich der Aufgabenzuweisung und deren Durchführungsgrundsätze neu austariert. „Es geht bei dem (...) Verhältnis Zentrale-Bezirke, Senat-Bezirksämter, Abgeordnetenhaus-BVV nicht in erster Linie (um den) Gesichtspunkt der Bequemlichkeit der einen oder anderen Stelle (...), sondern (um die) grundsätzliche Haltung (...), daß wir Gegengewichte schaffen gegen das Überhandnehmen von Entscheidungen, die auf allzu hohen Ebenen in allzu unübersichtlicher Weise gefällt werden und durch die der Demokratie ohne bösen Willen der daran Beteiligten tödlicher Schaden zugefügt werden kann.“⁸

⁴ Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 (VOBl. I S. 433) mit den „Vorläufern“: Bezirksverfassungsstatut des Magistrats der Stadt Berlin vom 26. September 1945 (VOBl. I S. 103) sowie Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin vom 13. August 1946 (VOBl. I S. 295).

⁵ Vgl. Begriffsbezeichnungen in: Hauptsatzung für die Verwaltung von Groß-Berlin vom 8. Juni 1950 (VOBl. I S. 145) als Beschluss des Magistrats „entsprechend den vom Demokratischen Block am 23. Februar 1950 empfohlenen Grundsätzen zur Strukturänderung“ i. V. m. Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtbezirksversammlung und ihrer Organe in den Stadtbezirken vom 8. Januar 1953 (GBl. S. 60), aufgehoben durch das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957 (GBl. S. 65), aufgehoben durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR vom 12. Juli 1973 (GBl. S. 313).

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung; nach Art. 145 Abs. 1 GG erfolgte die Feststellung über die Annahme, die Ausfertigung und Verkündung unter Mitwirkung der (West-)Abgeordneten Groß-Berlins (der Stadtverordnetenversammlung).

⁷ Beschluss des BVerwG vom 9. März 2009 (3 B 8/09) in ständiger Judikatur unter Bezug auf das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. Juli 1952 (GBl. S. 613), aus: JurisPR-BVerwG 13/2009 vom 29. Juni 2009.

⁸ Willy Brandt, Präsident des Abgeordnetenhauses, Gastrede; Niederschrift der 22. (außerordentlichen) Sitzung der BVV Wilmersdorf aus Anlass der Verleihung der Stadtrechte vor 50 Jahren am 20. August 1956.

(3) Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Haupt- und den Bezirksverwaltungen wurde im gleichen Zeitraum⁹ gesetzlich geregelt wie das nachstehend näher erläuterte Recht über die Bezirksverwaltung am 30. Januar **1958**: Nach § 3 Abs. 1 nahmen die Bezirke unter maßgeblicher Beteiligung ehrenamtlich tätiger Bürger die bezirkseigenen Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung wahr. Darüber hinaus wurden den Bezirken Aufgaben, deren Wahrnehmung in den Wirkungskreis der Hauptverwaltung fielen, übertragen (übertragene Vorbehaltsaufgaben). Das AZG bestimmte nach Absatz 2 der Vorschrift u. a., welche Angelegenheiten zu bezirkseigenen Angelegenheiten und welche zu den übertragenen Vorbehaltsaufgaben zählten.

(4) § 5 Abs. 1 sah für jede BVV 45 Mitglieder vor, die zur gleichen Zeit und für die gleiche Dauer wie das Abgeordnetenhaus von der wahlberechtigten Einwohnerschaft des jeweiligen Bezirks gewählt wurden. Die BVV musste sich nach § 8 eine GO geben, die u. a. Näheres über die Mindeststärke und die Zusammensetzung der Fraktionen zu regeln hatte, und bildete aus ihrer Mitte den Ältestenrat, den Geschäftsordnungs- und Wahlprüfungs-, und den Haushaltsausschuss, als ständige Kontrollausschüsse den Rechnungsprüfungs-, Personal- und den Ausschuss für Eingaben und Beschwerden sowie nach Bedarf (weitere) Kontrollausschüsse für einzelne sonstige zeitlich und sachlich begrenzte Angelegenheiten (§ 9 Abs. 1).

(5) Die BVV verfügte nach § 12 über ein Entscheidungsrecht in folgenden bezirkseigenen Angelegenheiten:

- Ermittlung des jährlichen Finanzbedarfs als Unterlage für den Haushaltsplan;
- Verwendung von Verfügungsmitteln;
- Einsetzung und Aufhebung von Deputationen und die Bestimmung ihres Geschäftsbereichs;
- zu Deputationsbeschlüssen, die vom Bezirksamt wegen Zuständigkeitsüberschreitung oder Verletzung des Gemeinwohls beanstandet waren;
- Aufhebung von Deputationsbeschlüssen;
- die Zustimmung zu Grenzberichtigungen;
- Angelegenheiten, die der Bezirksverordnetenversammlung durch besondere Rechtsvorschrift zur Beschlussfassung zugewiesen waren.

In anderen als bezirkseigenen Angelegenheiten, die für die Verwaltung des Bezirks von Bedeutung waren, konnte die BVV nach § 14 Empfehlungen aussprechen. Betrafen die Empfehlungen dagegen Angelegenheiten, deren Erledigung nicht in die bezirkliche Zuständigkeit fiel, leitete sie das Bezirksamt an die zuständigen Stellen weiter und unterrichtete die BVV über den Abschluss der Angelegenheit.

⁹ Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG) vom 2. Oktober 1958 (GVBl. S. 947, 1020).

(6) Wichtigste Aufgaben waren nach § 16 Abs. 1 die Wahl und die Kontrolle der Mitglieder des Bezirksamts und die Bildung der Deputationen (in bezirkseigenen Angelegenheiten und der übertragenen Vorbehaltsaufgaben). Diese wurden zur Teilnahme an der Verwaltung des Bezirks nach Maßgabe der fachlichen Erfordernisse eingesetzt (§ 19) und umfassten als Wirkungskreis den Geschäftsbereich einer Abteilung oder eines Amtes der Bezirksverwaltung. Unter dem Vorsitz des zuständigen Mitglieds des Bezirksamts oder der Vertretung (aus der Verwaltung) gehörten diesem Gremium nach § 20 sechs BV und vier sachkundige Wahlberechtigte des Bezirks (BD) auf Vorschlag der Fraktionen an. Für beide Personengruppen galt das Höchstzahlverfahren (§ 21 Abs. 1 und 3), um die Mehrheits- und Stärkeverhältnisse in der BVV abzubilden. Fraktionen blieben insoweit mitunter ohne Sitz, durften nach §§ 9 Abs. 4 Satz 2, 21 Abs. 2 ggf. wie in Ausschüssen jedoch zumindest beratend mitwirken.

(7) In bezirkseigenen Angelegenheiten hatten die Deputationen Entscheidungsrecht über die wichtigen Fragen des (jeweiligen) Geschäftsbereichs, dazu zählten: Verwaltungsgrundsätze für ihren Geschäftsbereich und Ausnahmen von diesen Grundsätzen, richtungweisende Einzelentscheidungen, nicht ständig wiederkehrende Geschäfte von erheblicher sachlicher oder geldlicher Bedeutung, ferner Angelegenheiten, die ihnen von der BVV zur Erledigung überwiesen oder die ihnen vom Vorsitzenden oder vom Bezirksamt vorgelegt wurden, sowie Angelegenheiten, deren Vorlage sie allgemein oder im Einzelfall verlangten (§ 26). Verletzte die Entscheidung einer Deputation das Gemeinwohl und wurde sie vom Bezirksamt nicht beanstandet, so konnte die BVV nach § 13 die Entscheidung aufheben und selbst entscheiden. Dieser Beschluss band die Deputation und das Bezirksamt. In der Praxis trat insoweit ein erhebliches Spannungsfeld zwischen dem Beschlussrecht der Deputation und dem Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht der BVV auf, während dem Bezirksamt ohne Zweifel der politische und rechtliche Nachrang zugewiesen wurde.

(8) Das Bezirksamt umfasste im Übrigen nach § 34 Abs. 1 den BzBm und sieben Bezirksstadträte und wurde für die Dauer von sechs Jahren (§ 35) einzeln (mit `politischer` Mehrheit) gewählt. Die Wahlperiode wich demnach untereinander und von der der BVV ab.

(9) Durch das Gesetz über die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder wurde dieser Personenkreis zum 1. August **1960** zu Beamten auf Zeit, nach § 8 Abs. 1 dieser Vorschrift in unterschiedlichen Besoldungsgruppen je nach ihrer Funktion. Die Übergangsregelung machte eine bezirksverwaltungsgesetzliche Anpassung erforderlich¹⁰ (§ 35 Abs. 1 Satz 2).

(10) Zu der den Gemeinden zugewiesenen Bauleitplanung des neu geschaffenen Bundesbaugesetzes¹¹ war wegen der Stadtverwaltungsstruktur ein Ausführungsgesetz des Landes vom 2. Oktober **1960** erforderlich. Danach wurde der BVV nach § 12 Nr. 7 dieser besonderen Rechtsvorschrift ein Entscheidungsrecht zum Entwurf eines Bebauungsplans zugebilligt, das nach einer Vorberatung im Ausschuss wahrgenommen werden durfte¹². Die Bildung eines solchen Gremiums musste jedoch in § 9 Abs. 1 ergänzt werden, weil der dortige Kanon der (Kontroll-)Ausschüsse abschließend war. Im Hinblick auf den - der Zeit geschuldeten - erheblichen Umfang dieser kommunalen Aufgabe wurde das Verhältnis zu den Aufgaben der Deputationen dadurch weiteren Konflikten ausgesetzt.

¹⁰ § 10 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder vom 12. Juli 1960 (GVBl. S. 652).

¹¹ Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341), später: Baugesetzbuch (BauGB).

¹² § 15 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesbaugesetzes vom 21. Oktober 1960 (GVBl. S. 1080).

(11) Mit Wirkung vom 26. November **1964** - mitten in einer Wahlperiode - wurde die Zahl der Mitglieder des Bezirksamts in § 34 Abs. 1 flexibilisiert (BzBm und fünf bis sieben Bezirksstadträte)¹³. Dabei durfte durch die ergänzende Regelung von § 35 Abs. 1 Satz 2 die Wahl eines Bezirksstadtrats zum stellvertretenden BzBm keine neue Amtszeit eröffnen.

(12) Nach acht Jahren Vollzugspraxis wurde das Bezirksverwaltungsgesetz am 30. Juni **1966** einer grundlegenden Überarbeitung unterzogen¹⁴ und drückte eine erste echte Zäsur aus. Noch rechtzeitig vor den Wahlen am 12. März 1967 erfolgten wichtige Änderungen zu den Aufgaben und dem Entscheidungsrecht der BVV, zur Bildung der Ausschüsse, zum Wirkungskreis der Deputationen sowie einer Beanstandungsverpflichtung des BzBm zu rechtswidrigen Beschlüssen des Kollegialorgans. Darüber hinaus wurde die Unterrichtungspflicht des Bezirksamts gegenüber der BVV erweitert. Alle Änderungen hatten wesentlich ihre Ursache in einer rechtssystematischen Verdeutlichung der bezirkseigenen Angelegenheiten und der den Bezirken übertragenen Vorbehaltsaufgaben.

(13) Während die BVV bisher lediglich befugt war, Berichte des Bezirksamts über die Führung der Geschäfte entgegenzunehmen, und Art und Umfang dieser nachgehenden Informationen sich insoweit nach einer pflichtgemäßen Ermessensausübung des Kollegialorgans richtete - nur konkretisiert durch eine „laufende“ Unterrichtung nach § 36 Abs. 1 Buchstabe e) - wurde § 15 nunmehr um den Aspekt der perspektivischen Berichterstattung erweitert. Das Bezirksamt musste nunmehr auch über die künftigen Vorhaben informieren. Durch die Ergänzung der Rechte eines Kontrollausschusses um Auskünfte von Deputationen und vom Bezirksamt auf Verlangen nach § 17 Abs. 3 Satz 1 sollte diese Obliegenheit des Bezirksamts insbesondere dort wahrgenommen werden.

(14) Die Vorschrift über die stellvertretenden BD in den Deputationen nach § 21 Abs. 3 wurde durch die - bis heute geltende - Regelung erweitert, die Vorschlagsliste bei Ausschöpfung der Kandidaten in der laufenden Wahlperiode ergänzen zu dürfen.

(15) Für alle Deputationsmitglieder wurden die geltenden Inkompatibilitätsvorschriften in § 22 verdeutlicht, in § 23 Abs. 1 um eine Norm über die Verschwiegenheitspflicht ergänzt und insbesondere der Wirkungskreis (§ 26) maßgeblich geändert: Während die Deputationen nunmehr einerseits über die wichtigen Fragen - nicht nur in bezirkseigenen Angelegenheiten - des Geschäftsbereichs, für den sie eingesetzt wurden, entscheiden durften, wurde dem Beschlusskanon andererseits bestimmte Bereiche entzogen (u. a. Ordnungsaufgaben, Erwerb und Veräußerung von Grundstücken, ärztlich bestimmte Tätigkeit der Gesundheitsämter, Durchführung und Sicherung der Schulpflicht, einzelne Entscheidungen im Bauplanungsrecht). Dies stellte einen Katalog von Ausnahmen dar, der nach Sinn und Zweck der Vorschrift an § 12 Abs. 3 Satz 2 der aktuellen Rechtsnorm (Beschränkung des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts der BVV) erinnert.

(16) Art. 3 des Haushaltsrechtsanpassungsgesetzes vom 1. August **1966** sah eine mit Wirkung zum Folgejahr deutliche Veränderung des Budgetrechts des Abgeordnetenhauses vor, in dem (als Teil des Gesamthaushaltsplans) nunmehr in jedem Bezirk ein (besonderer) Bezirkshaushaltsplan aufgestellt und in § 12 der BVV im Entwurf zur Beschlussfassung übertragen wurde¹⁵. Hinzu trat die Erstellung einer Bezirksrechnung verbunden mit dem entsprechenden Genehmigungsrecht der BVV, wie es im Wesentlichen bis heute gilt. Darüber hinaus wurde ausdrücklich das Instrument der „Sondermittel der BVV“ (als besondere Verfügungsmittel) geschaffen.

¹³ Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 16. November 1964 (GVBl. S. 1250).

¹⁴ Artikel I des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 30. Juni 1966 (GVBl. S. 970).

¹⁵ Artikel 3 des Gesetzes zur Aufhebung und Änderung von Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Neuordnung des Haushaltsrechts (Haushaltsrechtsanpassungsgesetz - HAG) vom 1. August 1966 (GVBl. S. 1162).

(17) Vor den Wahlen am 14. März 1971 wurde die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder einer Überarbeitung unterzogen. Durch Art. III dieses Gesetzes vom 12. Juni 1969 bestimmte § 35 Abs. 1 nunmehr, dass die Mitglieder des Kollegialorgans im zeitlichen Zusammenhang - nicht „einzeln“ - von der BVV zu wählen waren¹⁶. Entscheidend war jedoch die gleichzeitige Verweisung auf § 5, der die Amtsperiode der politischen Wahlbeamten nunmehr an die Dauer der Wahlperiode der BVV (und des Abgeordnetenhauses) koppelte, also von sechs auf vier Jahre reduzierte.

(18) Nach (ausführlich **RdNr. 28**) den konstituierenden Sitzungen der Bezirksorgane (im April/Mai 1971) erfolgte auf der Basis einer Verfassungsnovelle mit Inkrafttreten des 3. BezVGÄndG¹⁷ am 1. Juli 1971 ein tiefer Einschnitt in das Kommunalrecht: Das `Drei-Organ-System´ wurde durch die in Art. VI verfügte Auflösung der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Deputationen von der - bis heute - bekannten Struktur der zwei Bezirksorgane abgelöst. In der Literatur wird mitunter vertreten, die drei Organe hätten „die Bezirksverwaltung unübersichtlich und schwerfällig“¹⁸ gemacht. Diese Kritik scheint jedoch zu kurz zu greifen. Die Legitimität von Verwaltungsentscheidungen stand nach den Erfahrungen im Deutschen Faschismus bei der Schaffung von bezirklichen Strukturen und Gremien, die durch demokratische Wahlen qualifiziert Entscheidungsbefugnisse und Kontrollaufgaben wahrzunehmen hatten, im Vordergrund (zumal, zumindest in den westalliierten Sektoren, zunehmend Fachkräfte tätig waren, die bereits in der durch das nationalsozialistische `Führerprinzip´ gekennzeichneten Exekutive wirkten). Folgerichtig wurden strukturell Einwohnerinnen und Einwohner mit Wahlrecht durch die Schaffung der Deputationen in die bezirkliche Selbstverwaltung einbezogen und nahmen insoweit unmittelbar am Verwaltungsgeschehen teil. In der Nachkriegszeit zeichneten die Bezirksverwaltungen insbesondere Verantwortung für die Grundversorgung und die Behebung der eingetretenen größten Schäden (einschließlich Kriegsopferversorge und Lastenausgleich). Dieser Prozess vollzog sich in Berlin bis weit in die 50er Jahre. Mitte/Ende der 60er Jahre stand jedoch bereits der umfassende Ausbau des sozialen Rechtsstaats in der Bundesrepublik auf der Tagesordnung (mit einer besonderen Schubwirkung nach Bildung der sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene), der durch umfangreiche und komplizierte Rechtsvorschriften völlig neue Anforderungen an die Verwaltung stellte. Für diese Alltagsgeschäfte waren die Deputationen als Entscheidungsinstrument ungeeignet. Ursächlich für die erforderliche Reaktion des Gesetzgebers war folglich nicht das System der drei Organe an sich, sondern die grundlegend veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die ihre Wirkung auf die Exekutive entfalteten. Deshalb mussten Partikularentscheidungsrechte abgebaut und durch strukturelle - die Grundzüge des Verwaltungshandelns bestimmende - Richtungsentscheidungsrechte ersetzt werden. Dafür war die BVV als Ganzes das geeignete Organ.

(19) Folgerichtig wurden die Grundlagen der Bezirksverwaltung im 1. Abschnitt überarbeitet: § 2 definierte die Bezirke nun als Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit, die BVV und das Bezirksamt als Organe der Bezirke, die nach § 3 unter Beteiligung ehrenamtlich tätiger Bürger die bezirkseigenen Angelegenheiten und die übertragenen Vorbehaltsaufgaben wahrzunehmen hatten.

¹⁶ Artikel III des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Bezirksamtsmitglieder vom 12. Juni 1969 (GVBl. S. 639).

¹⁷ Artikel I des Dritten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 24. Juni 1971 (GVBl. S. 1056).

¹⁸ *Deutmoser, Anna*, Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, Berlin 2000, m. w. N. zitiert in: *Musil/Kirchner Rz 25*.

(20) Die von der BVV zu bildenden Gremien waren nunmehr ausschließlich der Ältestenrat und die einzeln gesetzlich bezeichneten ständigen Ausschüsse:

- der Geschäftsordnungsausschuss,
- der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden,
- der Haushaltsausschuss,
- der Rechnungsprüfungsausschuss,
- der Grundstückskaufausschuss,
- der Personalausschuss,
- der Ausschuss für die Beratung von Bebauungsplänen,
- Ausschüsse für die Geschäftsbereiche der Mitglieder des Bezirksamts; sie mussten jeweils mindestens den Aufgabenbereich eines Amtes umfassen.

(21) Für einzelne zeitlich und sachlich begrenzte Angelegenheiten durften darüber hinaus nicht-ständige Ausschüsse (Sonderausschüsse) gebildet werden; die Einbeziehung der Bürgerschaft erfolgte insbesondere durch die zwingende Hinzuwahl von vier BD in die ständigen Ausschüsse der einzelnen Geschäftsbereiche des Bezirksamts. Die Ausschüsse wurden nach der Fraktionsstärke im Höchstzahlverfahren mit stimmberechtigten Mitgliedern besetzt. Fraktionen ohne Vorschlagsrecht wurden durch je ein beratendes Ausschussmitglied vertreten.

(22) § 12 Abs. 1 räumte der BVV ein, die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks im Rahmen der Rechtsvorschriften und der vom Senat oder von seinen einzelnen Mitgliedern erlassenen Verwaltungsvorschriften bestimmen zu dürfen und Verwaltungshandeln durch Empfehlungen und Ersuchen anzuregen, die Führung der Geschäfte des Bezirksamts zu kontrollieren, in den ihr vorbehaltenen Angelegenheiten zu entscheiden und die in diesem Gesetz vorgesehenen Wahlen, Abberufungen und Feststellungen vorzunehmen. Im Übrigen hatte die BVV das Recht, jederzeit Auskunft über alle Angelegenheiten vom Bezirksamt zu verlangen. Absatz 2 der Vorschrift eröffnete einen Katalog von Entscheidungsrechten in einzeln bezeichneten Angelegenheiten; diese Norm gilt in ihren Grundzügen bis heute. Er umfasste auch das durch die Novelle vom 30. Juni 1966 den Deputationen eingeräumte Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrecht mit einer modernisierten Aufzählung von Bereichen, in denen es nicht zur Anwendung kommen durfte (Personalangelegenheiten, der Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken, die ärztlich, zahnärztlich und tierärztlich bestimmten Tätigkeiten, die Durchführung und Sicherung der Erfüllung der Schulpflicht, Ordnungsangelegenheiten).

(23) Die Beschlüsse der BVV wurden durch § 13 qualifiziert¹⁹: dem genannten Entscheidungsrecht in Organisations-, Sach- und Personalangelegenheiten wurden Ersuchen (in bezirkseigenen Angelegenheiten und übertragenen Vorbehaltsaufgaben) und Empfehlungen (bei einer Zuständigkeit durch Dritte) an die Seite gestellt und Verpflichtungen des Bezirksamts bei deren Umsetzung definiert.

(24) Die mit der Auflösung der Deputationen verbundenen Vorschriften wurden angepasst (§§ 17, 18, 20 bis 25, Aufhebung der §§ 26 bis 32) und erhielten eine bis heute geltende Systematik (einschließlich einer fehlerhaften Bezeichnung der Abschnitte²⁰).

(25) Die sieben Jahre vorher eingeführte Flexibilisierung der Zahl der Mitglieder des Bezirksamts wurde wieder aufgehoben und in § 34 Abs. 1 durch die Festlegung auf den BzBm und sechs Bezirksstadträte ersetzt. Im Hinblick auf die bereits laufende Wahlperiode räumte der Gesetzgeber durch eine großzügige Übergangsregelung (in Art. VI) der BVV im Wege des Ermessens ein, bei (ggf. erforderlichen) Nach- und Neuwahlen die Mitgliederanzahl an sich (fünf bis sieben) und hinsichtlich der Zusammensetzung bis zum Ablauf der Wahlperiode zu erhalten. Einschneidend war vor allem die Ersetzung des `politischen` durch das `Proporz`-Bezirksamt, da es an das Stärkeverhältnis der Fraktionen in der BVV geknüpft wurde. Diese Sollvorschrift hat allerdings Auseinandersetzungen über die Bezirksamtsbildung in einer jeweils konkreten Situation nicht verhindert²¹.

¹⁹ Die Regelungen über dieses „Alltagsgeschäft“ der BVV wurden von den kommunalpolitischen Akteuren besonders verinnerlicht; hinsichtlich des § 13 Abs. 1 Satz 2 (Ausschluss von Ersuchen und Empfehlungen in Personalangelegenheiten) wurde mitunter sogar irrtümlich ein Befassungsrecht negiert. Bis heute wird jedoch nicht immer zur Kenntnis genommen (und im Vollzug insoweit missachtet), dass bereits mit Art. I Nr. 4 Buchstabe a) des 5. BezVGÄndG vom 6. Juli 1989 die „feinsinnige“ Änderung in „**Einzelpersonalangelegenheiten**“ vorgenommen wurde und diese Vorschrift mit dem Ausschluss des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts (§ 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1) nicht unmittelbar, höchstens mittelbar korrespondiert.

²⁰ Die Normen zum Integrationsausschuss (ausführlich § 32) und JHA (ausführlich § 33) stehen unsystematisch gleichfalls im 3. Abschnitt (Die Bürgerdeputierten), obwohl sie dazu keine Regelungen treffen.

²¹ *Srocke*, Anmerkung zu § 35 Abs. 2, zitiert zur Auslegung zwar die Protokollnotiz: „Der Ausschuß für Inneres hat bei seinen Beratungen (...) die vom wissenschaftlichen Parlamentsdienst in seinem Gutachten vom 7. Juni 1971 vorgeschlagene Formulierung (...) übernommen. Damit hat er die Auffassung bekräftigt, daß die bereits in der ursprünglichen Vorlage vorgesehene Verpflichtung der Bezirksverordnetenversammlungen, bei der Wahl der Bezirksamtsmitglieder sich an die Vorschläge der Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis nach dem Höchstzahlverfahren zu halten, beachtet ist. Davon soll nur in ganz besonders begründeten außerordentlichen Fällen abgewichen werden können. Der Ausschuß meint, daß es sich bei etwaigen abweichenden Entscheidungen der Bezirksverordnetenversammlungen um verwaltungsgerichtlich nachprüfbare Vorgänge handelt (vgl. Plenarprotokoll 6/9 vom 24. Juni 1971)“. Die eingetretenen Vollzugsprobleme begründen jedoch die Annahme einer gewissen Praxisferne dieser Autoren; die mitunter gern und heftig geführte Auseinandersetzung der Kommunalpolitik über die Bildung von „Koalitionen“ wurde lediglich auf die rechtliche Ebene verlagert, ob der Regelfall (mit der Beachtung der Norm als zwingende Rechtsfolge) durch eine besondere Konstellation der Mehrheitsverhältnisse als durchbrochen anzusehen oder zumindest die Anwendung eines anderen Zählverfahrens zulässig sei.

(26) Die wesentlichen Aufgaben des Bezirksamts, das Verfahren innerhalb des Organs und die zwingende Übertragung mindestens eines Geschäftsbereichs (Abteilung oder Amt) an ein Mitglied (§ 38) wurden festgeschrieben. Danach oblag dem Bezirksamt insbesondere

- die Vertretung des Landes Berlin in Angelegenheiten des Bezirks;
- die Einbringung von Vorlagen bei der BVV, die Durchführung der Beschlüsse der BVV, die laufende Unterrichtung der BVV über die Führung der Geschäfte und die künftigen Vorhaben, die Beanstandung von Beschlüssen der BVV;
- die Wahrnehmung der Angelegenheiten, für die nicht die Zuständigkeit der BVV begründet war;
- die Aufgaben der Dienstbehörde für die Beamten, Angestellten und Arbeiter des Bezirks; die Stellungnahme zur Versetzung von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Bezirksverwaltung in die Hauptverwaltung oder eine andere Bezirksverwaltung und umgekehrt;
- die Verteilung der Geschäftsbereiche unter die Mitglieder des Bezirksamts;
- die Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern des Bezirksamts;
- die Wahrnehmung weiterer Aufgaben, die dem Bezirksamt durch Rechtsvorschrift zugewiesen waren.

(27) Wegen des ungewöhnlichen Zeitpunkts der Verabschiedung der Normen, nach Beginn der 6. Wahlperiode und insoweit mit einer entsprechenden Regelung über das In-Kraft-Treten der Novelle, gilt es, die einzelnen parlamentarischen Initiativen und politischen Ursachen des Gesetzgebungsverfahrens besonders nachzuzeichnen; dies nicht zuletzt deshalb, weil die damals vorgetragenen Argumenten in die Debatte über die Ausgestaltung des Kommunalrechts (u. a. Bildung des BA) bis in die 16. Wahlperiode hineinragen. Der bezirksverwaltungsrechtlichen Änderung war ein gescheitertes Reformvorhaben in der 5. Wahlperiode vorausgegangen. Koalition (SPD, FDP) und Opposition (CDU) einigten sich zwar über die wesentlichen Merkmale (Abschaffung der Deputationen, Rechtsstellung der BVV, Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen, Zahl der Mitglieder und Wahlperiode des BA, also „Stärkung der Bezirke, der bezirklichen Selbstverwaltung, der BVV“²²) der Reform, fanden jedoch letztlich keinen tragfähigen Kompromiss über eine Vorschrift zur Bildung des BA.

²² Kurt Neubauer, Senator für Inneres (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

(28) Grundlage der erwünschten Überarbeitung der bezirksverwaltungsgesetzlichen Regelungen war die aus der Praxis in den zwölf (westlichen) Bezirken resultierende Erfahrung, dass das Drei-Organ-System die Aufgabenwahrnehmung insgesamt nicht mehr überzeugend abbildete. In diesem Zusammenhang sollte der Senat aufgefordert werden, die „Regelungen der Zuständigkeiten zwischen BVV, BA, Deputation und Ausschuss (...) zu verbessern“²³, was zu einer intensiven Beratung im Innenausschuss des Abgeordnetenhauses führte. Strittig zwischen den politischen Kräften - und deshalb zunächst „ausgeklammert“ - blieb der zeitgleich erhobene Vorstoß der Opposition zur zwingenden Wahl der Mitglieder des BA „auf Vorschlag der Fraktionen entsprechend ihrer Stärke nach dem Höchstzahlverfahren“²⁴. Dies führte zu der (aus heutiger Sicht ungewöhnlichen) Konstellation der Beratung gegensätzlicher Textentwürfe der Koalitionsfraktionen zu dieser Materie: „Die BVV wählt auf ihrer ersten Sitzung die Mitglieder des BA für die Dauer der laufenden Wahlperiode.“²⁵ bzw. „Bei der Bildung des BA soll das Stärkeverhältnis der Fraktionen in der BVV berücksichtigt werden; eine rechtliche Verpflichtung dazu besteht nicht.“²⁶ Die unterschiedlichen Vorstellungen über die Zusammensetzung des BA gründeten ursächlich im Stärkeverhältnis der Drei-Parteien-Demokratie der Nachkriegsgeschichte in Berlin (West): Die SPD war im Parlament und (überwiegend) in den Bezirken (noch) stärkste Fraktion. Dagegen umfassten die Wahlergebnisse für die FDP um zehn v. H. mit der Folge, dass nach mathematisch berechnetem Stärkeverhältnis (Proporz) liberale Mitglieder eines BA nicht zu wählen gewesen wären. Es galt jedoch der (in § 35 Abs. 1 nicht normierte) Grundsatz, dass Personen aller Parteien an der Verwaltungsspitze angemessen beteiligt werden. Dabei sollte die stärkste Fraktion den BzBm stellen, die zweitstärkste den stellvertretenden BzBm. Bei der Bildung des BA wurden jedoch zunehmend (politische) Entscheidungen in einer BVV getroffen, die (von der einen oder anderen Seite) als spürbare (und schmerzhaft) Abkehr von diesem Prinzip identifiziert wurden. In den daraufhin einsetzenden parteipolitischen Debatten wurden beispielhaft die Bezirke „Steglitz, Wilmersdorf, Zehlendorf“²⁷ genannt, das Stichwort „lex Charlottenburg“²⁸ fiel, Verwendung fanden Begriffe wie „Hyänen und Beutegeier“²⁹, „Beutepolitik oder brutale Ausnutzung von Mehrheitsverhältnissen“³⁰, „Pöstchendemokratie“³¹.

(29) Neben diesem ‚Hauptkonflikt‘ legten die Fraktionen der Koalition im Ansatz unterschiedliche Initiativen zur rechtlichen Stellung der BVV vor. Während die SPD-Fraktion der BVV ein Entscheidungsrecht nur in einem abschließenden Kanon zubilligte³², sollte die Vertretung nach Auffassung des „kleineren“ Koalitionspartners (wie bisher im Zusammenspiel mit den Deputationen) ein allgemeines kommunales Entscheidungsrecht behalten, das „für bestimmte Angelegenheiten auf Ausschüsse oder das BA“³³ übertragbar sein sollte; es bildete unter Verweisung auf § 28 Gemeindeordnung NRW „das Kernstück des Gesetzentwurfs“³⁴. Darüber hinaus waren unterschiedliche Auffassungen über die bürgerschaftliche Einbeziehung von Personen außerhalb der BVV zu verzeichnen, die in der Erörterung durchaus eine Rolle spielten³⁵.

²³ Antrag der CDU-Fraktion über Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Bezirksamtsmitgliedergesetzes vom 22. November 1968 (5/563).

²⁴ Ebd.

²⁵ Art. I Nr. 13 (§ 35 Abs. 1) des Antrags der FDP-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. April 1969 (5/711).

²⁶ Art. I Nr. (§ 35 Abs. 1) des Antrags der SPD-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 18. April 1969 (5/714) in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres vom 8. Januar 1971 (5/1453).

²⁷ Dr. Klaus Riebschläger, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

²⁸ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 6/7 vom 27. Mai 1971).

²⁹ Dr. Klaus Riebschläger, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

³⁰ Heinrich Lummer, CDU-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

³¹ Karl-Heinz Schmitz, CDU-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

³² Art. I Nr. 6 (§ 12 Abs. 2) des Antrags der SPD-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 18. April 1969 (5/714).

³³ Art. I Nr. 5 (§ 12) des Antrags der FDP-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. April 1969 (5/711).

(30) Die im Abgeordnetenhaus einvernehmlich beabsichtigte einfachgesetzliche Aufhebung der Deputationen im Rahmen der Gesamtreform war allerdings nur nach vorangegangener Änderung von Art. 57 VvB (in der damaligen Fassung) möglich. Das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit bot letztlich den verfassungspolitischen Hebel für das Scheitern der Reformbemühungen. Bereits der Innenausschuss des Abgeordnetenhauses³⁶ konnte sich nur mit einfacher Mehrheit auf eine Formulierung zur Wahlvorschrift für das BA verständigen; im Plenum rang sich zwar die FDP-Fraktion zur Zustimmung zu dem verfassungsändernden Antrag durch, die CDU-Fraktion lehnte ihn jedoch ab. Zu einer Schlussabstimmung über die Kommunalreform auf einfachgesetzlicher Ebene kam es dadurch nicht mehr³⁷. Damit wurde auch über den Vorschlag der CDU-Fraktion zu § 35 Abs. 1 nicht entschieden.

(31) Hintergrund war die Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Rechtsfolgen einer Muss- oder Soll- bzw. Sollvorschrift „mit Zusatz“ und deren jeweilige Bedeutung im Vollzug der Norm. Die FDP-Fraktion lehnte die einfachgesetzliche Festlegung einer Wahlvorschrift ab, weil die „politische Organisation des BA einerseits und die gesetzliche Regelung der Zusammensetzung dieses BA nach Proporz andererseits“³⁸ nicht vereinbar sei, zweifelte den Erhalt einer Wahloption für die BVV an sich an und führte sogar verfassungsrechtliche Bedenken ins Feld³⁹. Dagegen wollte die SPD-Fraktion durch die Einführung einer Sollvorschrift grundsätzlich Verwaltungsstreitverfahren vermeiden, jedoch mit dem Satz 2 verhindern, „dass wir einmal eine radikale Partei, wenn sie in die Zwölf-Prozent-Größe kommen sollte, zwangsweise mit hineinnehmen müssen in die Bezirksämter“⁴⁰, dem die Opposition unter politischer Beipflichtung mit der Qualifizierung als „juristischen Nonsens“⁴¹ entgegentrat. Einer Einigung im Wege einer Kompromissformulierung bzw. einer gemeinsamen Auslegung des Wortlauts standen - so wurden in der Parlamentsdebatte Vorwürfe laut - auch die Interessen der jeweiligen „Bezirks-Stammesfürsten“, ggf. im Widerspruch zu den jeweiligen Parteigremien auf Landesebene, entgegen.

³⁴ Begründung zu Art. I Nr. 5 (§ 12) des Antrags der FDP-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. April 1969 (5/711).

³⁵ SPD-Fraktion: Mindestens drei BD im Ausschuss; FDP-Fraktion: BD ohne Begrenzung der Anzahl, weniger als BV (Art. I Nr. 4 bzw. Nr. 3 (§ 9) der genannten Anträge).

³⁶ Vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres vom 8. Januar 1971 (5/1453).

³⁷ Vgl. Feststellung des Präsidenten des Abgeordnetenhauses Walter Sickert (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

³⁸ Hermann Oxfort, FDP-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

³⁹ Was jedoch über kein Normkontrollverfahren (aktuell nach § 14 Nr. 4 VerfGHG) überprüft werden konnte, da kein „Landesverfassungsgericht Berlin“ bestand; derartige Fragen wurden vielmehr einzelfallbezogen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgegriffen.

⁴⁰ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971), der darüber hinaus die Auffassung vertrat, die Anwendung einer Sollvorschrift ließe bei Einigkeit aller Fraktionen ein Mitglied des BA auf Vorschlag der FDP ohne deren Zugriffsrecht nach dem Höchstzahlverfahren zu. Unter Zitierung seines Artikels in der „Berliner Stimme“ vom 29. März 1969 fand der Begriff der „Rechenschieberdemokratie“ Verwendung; derartige Bedenken existieren gleichfalls in der CDU-Fraktion, die ein Mitglied des BA von „außerparlamentarischen Kräften“ (Peter Lorenz), gemünzt auf die „Außerparlamentarische Opposition (APO)“, befürchtete. Auch der Senator für Inneres plädierte in derselben Debatte gegen die Annahme der Sollvorschrift „ohne Zusatz“, um „bei nicht demokratischen Parteien unter gar keinen Umständen gezwungen zu sein, diese an der Arbeit der Bezirke zu beteiligen.“

⁴¹ Dr. Alfons Waltzog, CDU-Fraktion (Plenarprotokoll 5/94 vom 22. Januar 1971).

(32) In den Wahlen am 14. März 1971 erlitt die SPD zwar eine deutliche Reduzierung der Stimmen in den Bezirken und für das Abgeordnetenhaus (73 statt 81 Mandate), während sich das Gewicht der CDU (54 statt 47 Mandate) und der FDP (11 statt 9 Mandate) verstärkte, brachte jedoch sogleich neue parlamentarische Initiativen auf den Weg⁴². In Art. I Nr. 15 wurde ein § 35 Abs. 2 entworfen, der geeignet war, die Debatten der 5. Wahlperiode erneut zu entfachen: „Bei der Bildung des BA soll das Stärkeverhältnis der Fraktionen in der BVV berücksichtigt werden; eine rechtliche Verpflichtung dazu besteht nicht.“⁴³ Die aktuelle Bildung der BA wurde bereits in der Einbringung beklagt („Stellenjägeri“⁴⁴), auch selbstkritisch („bäurisch-burleskes Theater“⁴⁵) beleuchtet und im Hinblick auf drohende Verdrossenheit der Einwohnerschaft gegenüber politischen Prozessen und Entscheidungen in manchen Bezirken als „Hohn auf die Demokratie“⁴⁶ apostrophiert. Im Rahmen der Erörterungen des Innenausschusses einigten sich SPD- und CDU-Fraktion auf die Streichung von § 35 Abs. 2 zweiter Halbsatz unter Beachtung einer zusätzlichen Protokollnotiz (ausführlich **Rdnr. 25**) und setzten - nach einstimmiger Zustimmung zur erforderlichen Verfassungsänderung - die Dringliche Beschlussempfehlung vom 18. Juni 1971 in namentlicher Abstimmung gegen die FDP-Fraktion durch. Dabei wurden wiederum Beispiele atypischer Fälle, die eine Abweichung von der Regelanwendung der Sollvorschrift rechtfertigen würden, genannt⁴⁷. Die Debatte wurde jedoch auch genutzt, um die Leistungen der Bezirke herauszustreichen⁴⁸. Insgesamt wirkt diese Strukturreform nicht nur wegen „der gesetzlich institutionalisierten Großen Koalition“⁴⁹, sondern insbesondere im Hinblick auf die deutlich reduzierten Entscheidungsrechte der demokratisch legitimierten Personen aus der Einwohnerschaft (gleich, ob Abgeordnete oder BV,) bis heute nach.

⁴² Antrag der SPD-Fraktion über Gesetz zur Änderung der VvB vom 21. Mai 1971 (6/66).

⁴³ Antrag der SPD-Fraktion über Drittes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 7. Mai 1971 (6/58).

⁴⁴ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 6/7 vom 27. Mai 1971) und weiter: „Ich weiß aus den Reihen der CDU wie aus meiner eigenen Fraktion, daß die Erfahrungen der jüngsten Zeit nicht ohne Wirkungen geblieben sind. (...) Ein Bäderstadtrat ist (...) nicht - entgegen d' Hondt - ein Finanzstadtrat (...). Aber einen strukturellen Rahmen, der enger als bisher ist, müssen wir ziehen. (...) Unangemessene personelle Begehrlichkeiten und Kleinkariertheiten dürfen die im ganzen weithin bewährte Bezirksverwaltung in Berlin nicht schädigen. (...) Die Erfahrungen erfordern (...) ein Abstandnehmen von parteipolitischem Berechnen (...).“

⁴⁵ Heinrich Lummer, CDU-Fraktion (ebenda), und führte „in trüber Erkenntnis“ aus: „Der Mensch tut manches nicht, wenn er nur darf oder kann oder soll. Früher mußte man manchen das Fürchten beibringen, hier muß man, glaube ich, manchen das Müssen beibringen. (...) Wir werden uns (...) freuen, wenn (...) dieser Weg der Pannen und des Strauchelns zum gewünschten Erfolg führt, denn die Tugend ist auch dann gut, wenn sie durch die (politische) Not zustande kommt (...).“

⁴⁶ Dr. Klaus Riebschläger, SPD-Fraktion (ebenda), was u. a. in Charlottenburg drohte (und dann auch eintrat: Die FDP erzielte zwar 9,0 v. H. der Stimmen, „erhielt“ jedoch drei BA-Mitglieder).

⁴⁷ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (ebenda): „Wir waren (...) einig, daß (...) eine (...) nicht demokratische, radikale Partei, obwohl ihr nach dem Stärkeverhältnis eine Stadtratsstelle zustehen könnte, nicht berücksichtigt werden muß.“ Diese dem Zeitgeist geschuldete, gleichwohl rechtlich (und demokratietheoretisch) tiefgreifend problematische Position der „Parlamentsparteien“ wurde übrigens im Laufe des Vollzugs der Norm nicht realisiert. Wenn auch die befürchtete Überschreitung der Sperrklausel von Parteien des „linken Randes“ (z. B. SEW, „APO“) ausblieb, durften nach den Wahlen am 10. Mai 1981 neue Fraktionen erfolgreich Wahlvorschläge zum BA unterbreiten (AL in Kreuzberg, REP in Neukölln).

⁴⁸ Dr. Wolfgang Haus, SPD-Fraktion (Plenarprotokoll 6/9 vom 24. Juni 1971): „Die bezirkliche Selbstverwaltung in Berlin, die seit 1920 immer wieder kritisiert worden ist (...), ist von der Leistung her von hoher Kraft. Es gibt nach wie viele Städte, die sich nach einer solchen oder ähnlichen Gliederung sehnen, weil sie mit der Unüberschaubarkeit administrativ nicht fertig werden. (...) Wenn es (...) einmal kleinkariert zugeht, dann entspricht das auch dem, was in großen politischen Bereichen an Fehlern gemacht wird. Kommunalpolitik in West-Berliner Bezirken ist und bleibt Politik.“

⁴⁹ Hermann Oxfort, FDP-Fraktion (ebd.)

(33) Im gleichen Zug wurden das AGJWG (Art. II) hinsichtlich der Zusammensetzung des JWA und die Vorschriften zum JWA im Verhältnis zum allgemeinen Kommunalrecht (§ 33) reformiert.

(34) Im Hinblick auf die Verabschiedung von nunmehr sieben Änderungsgesetzen erfolgte in Art. V eine Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung, von der der Senator für Inneres (Kurt Neubauer) bereits am 5. Juli **1971** Gebrauch machte⁵⁰.

(35) Mit dem Ziel, eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung in leistungsfähigen, sparsam wirtschaftenden Krankenhäusern durch öffentliche, freigemeinnützige und private Krankenhausträger sicherzustellen, die in struktureller, funktioneller, bautechnischer und hygienischer Hinsicht modernen Anforderungen entsprechen (!), wurde am 13. Dezember **1974** das LKG verabschiedet. Es sah die Krankenhauskonferenz als Steuerungsorgan vor, die durch Ergänzung von § 16 von der BVV zu wählen war⁵¹. In dieser Hinsicht trat es am 1. September 1975 in Kraft.

(36) Eine gleichfalls außerordentliche Bedeutung entfaltende Norm für das Geschehen in den Bezirksverwaltungen (und natürlich auch für die Hauptverwaltung) war die grundsätzlich mit Beginn des Rechnungsjahres 1980 in Kraft gesetzte Neufassung der LHO vom 5. Oktober **1978**, die für das Bezirksverwaltungsrecht allerdings nur eine Begriffsanpassung erforderlich machte (Ersetzung der „Bezirkshaushaltspläne“ in „Bezirkspläne“, §§ 4, 12)⁵².

(37) Zu Beginn der 8. Wahlperiode (nach den Wahlen am 18. März 1979 war die konstituierende Sitzung des Abgeordnetenhauses am 26. April 1979) trat die völlige Neufassung der Vorschriften über die Entschädigung von BV und BD in Kraft. Mit dem Gesetz vom 29. November **1978** wurde darüber hinaus ein Aufgabenkreis des BV-Vorstehers (§ 7)⁵³ definiert, zu dem nunmehr auch die Verpflichtung der BV auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten zählte. Neu wurde das Verbot der Entlassung bzw. Kündigung wegen der Tätigkeit in der BVV in § 10 und die Erstattungsfähigkeit von Dienstreisen von BV (§ 11 Satz 1) aufgenommen.

(38) Zum gleichen Zeitpunkt wirkte das am 5. Dezember **1978** verabschiedete 4. BezVGÄndG⁵⁴, es formulierte erstmals eine Legaldefinition für eine Fraktion in der BVV (§ 5 Abs. 3), indem die Mitglieder der BVV, die derselben Partei oder derselben Wählergemeinschaft angehörten, eine Fraktion bildeten. Im Hinblick auf den Plural des Wortlauts (und dem rechnerischen Wahlergebnis: 45 Sitze verteilt nach dem Höchstzahlverfahren, Fünfprozentssperrklausel) ergaben sich daraus - von Aus- und Übertritten abgesehen - mindestens zwei BV. Entsprechend entfiel die Regelungsbezugnis der BVV zu Fraktionen in der GO (§ 8). Das originäre („parlamentarische“) Selbstorganisationsrecht wurde insoweit beschränkt, um einen in allen Bezirken einheitlichen Umgang mit vergleichbaren Sachverhalten zu gewährleisten.

⁵⁰ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 5. Juli 1971 (GVBl. S. 1170).

⁵¹ § 46 des Landeskrankenhausgesetzes (LKG) vom 13. Dezember 1974 (GVBl. S. 2810).

⁵² § 119 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 5. Oktober 1978 (GVBl. S. 1961).

⁵³ § 10 des Gesetzes zur Entschädigung der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen, der Bürgerdeputierten und sonstiger ehrenamtlich tätiger Personen vom 29. November 1978 (GVBl. S. 2214).

⁵⁴ Artikel I des Vierten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 5. Dezember 1978 (GVBl. S. 2272).

(40) In den neuen §§ 40 bis 42 führte der Gesetzgeber ein direktdemokratisches Element (Bürgerbegehren) ein, das in allen Angelegenheiten nach §§ 12, 13 als Empfehlung an die BVV zulässig war. Es setzte einen entsprechenden Antrag zur Durchführung voraus, der von mindestens zwei v. H. der bei den letzten Wahlen zur BVV ermittelten Zahl der Wahlberechtigten unterzeichnet sein musste. Nach einer Zulässigkeitsprüfung durch das Bezirksamt war das Bürgerbegehren zustande gekommen, wenn es von mindestens zehn v. H. des genannten Personenkreises unterschrieben war. Unzulässig war ein Bürgerbegehren,

- wenn innerhalb der laufenden Wahlperiode der BVV ein Bürgerbegehren bereits in derselben Angelegenheit durchgeführt war,
- in Angelegenheiten, bei denen eine unmittelbare förmliche Bürgerbeteiligung durch besondere Rechtsvorschrift vorgeschrieben war,
- in Wahl- und sonstigen Personalangelegenheiten,
- bei ärztlich bestimmten Tätigkeiten,
- in Ordnungsangelegenheiten.

Das erforderliche Quorum und insbesondere die Wirkung eines solchen Bürgerbegehrens, letztlich ein innerhalb von drei Monaten zu befassender Antrag von Nichtmitgliedern auf der Tagesordnung der BVV, dessen Ablehnung ohne Rechtsfolgen blieb, führte in der kommunalpolitischen Praxis zu keinem einzigen solchen Bürgerbegehren. Der Normgedanke war richtig, der Norminhalt führte ins Leere (ausführlich Vor § 40).

(41) Vor dem Urnengang am 18. März 1985 erfolgte eine erhebliche landes- und bezirkswahlrechtliche Überarbeitung, die durch Gesetz vom 17. April **1984** erneut mit formellrechtlichen Änderungen für die BVV einhergingen⁵⁵: Die gesetzliche Beendigung der Wahlperiode der BVV wurde an das Ende der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses auch bei dessen Auflösung geknüpft⁵⁶. Die konstituierende Sitzung der BVV, bisher spätestens zwei Wochen nach Feststellung und Veröffentlichung des Wahlergebnisses, wurde in § 6 nunmehr frühestens auf den Tag des ersten Zusammentritts des Abgeordnetenhauses, spätestens sechs Wochen nach der Wahl (was Art. 39 Abs. 5 entsprach, jetzt Art. 54 Abs. 5 VvB) festgelegt.

(42) Die Reform des LKG führte u. a. zur Einführung von Beteiligungsrechten der Patienten, deren Interessen durch ein neues Instrument des Ehrenamts wahrgenommen werden sollten: Patientenführsprecherinnen und Patientenführsprecher. Die bezirksverwaltungsrechtliche Logik einer Bestimmung aller für den Bezirk ehrenamtlich Tätigen durch die BVV gebot **1984** insoweit die Erweiterung des Wahlrechts um diesen Personenkreis (§ 16)⁵⁷.

⁵⁵ Artikel III des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 17. April 1984 (GVBl. S. 600).

⁵⁶ Vgl. Art. 39 Abs. 2 VvB in der geänderten Fassung vom 26. Februar 1981 (GVBl. S. 346), der eine Reaktion auf den (West-)Berlin erschütternden „Garsky-Skandal“ darstellte, vorzeitige Wahlen am 10. Mai 1981 ermöglichte, um einem von den Oppositionsparteien CDU und AL angestrebten Volksbegehren zur Auflösung des Parlaments „vorsorglich“ zu entsprechen, was mit der Ablösung des RgBm Dietrich Stobbe, einer Senatsumbildung mit dem RgBm Hans-Jochen Vogel und einer politischen „Wachablösung“ einherging: Richard v. Weizsäcker wurde der erste RgBm in einem CDU-geführten Senat nach 26 Jahren (zuletzt Walther Schreiber nach dem Tod von Ernst Reuter vom 22. Oktober 1953 bis 11. Januar 1955) und eine vierte Partei zog (auf Dauer) in das Abgeordnetenhaus ein (AL, jetzt Bündnis 90/Die Grünen).

⁵⁷ Artikel III des Gesetzes zur Änderung des Landeskrankenhausgesetzes vom 23. Juli 1984 (GVBl. S. 1008).

(43) Wesentliches Merkmal des 5. BezVGÄndG⁵⁸ vom Sommer **1989** war eine erneute Änderung der Vorschriften zur Bildung der Ausschüsse, insbesondere der Wegfall der enumerativ aufgeführten ständigen Ausschüsse und einer expliziten Regelung über nichtständige Ausschüsse (Sonderausschüsse). Die eingefügten Änderungen gelten im Wesentlichen wortgleich bis heute (Flexibilisierung der Hinzuwahl von BD, Sollgröße, Verfahren zur Sitzverteilung an sich). In § 11 wurde eine Norm zu Rechten und Pflichten einschließlich eines Befangenheitstatbestands von BV ergänzt, in § 12 die Beschränkung des Aufhebungs- und Selbstentscheidungsrechts mit einer neuen Klarstellung versehen. In diesem Zusammenhang wurde in § 13 eine Verpflichtung des BA ergänzt, der BVV die Gründe, die gegen die Umsetzung eines Ersuchens oder einer Empfehlung sprechen, mitzuteilen; der Ausschluss solcher Beschlüsse der BVV wurde auf `Einzelpersonalangelegenheiten` begrenzt. Das Akteneinsichtsrecht eines Ausschusses (§ 17) wurde eingeschränkt, sofern die Offenbarung gegen Landesinteressen verstoßen würde.

(44) Eine wichtige Einfügung stellte die Aufgabenbeschreibung des Ausschusses für Eingaben und Beschwerden in § 17 Abs. 3 und 4 dar, die insbesondere ein Auskunftsrecht gegenüber Dritten beinhaltete und dem Organ in Anlehnung an das Petitionsgesetz ein Entscheidungsrecht über die vorliegenden Eingaben und Beschwerden einräumte. Diese strukturelle Abweichung von den üblichen Rechten eines Ausschusses (Ausnahme: JHA) gilt bis heute.

(45) Die Voraussetzungen für den Kreis der BD wurden erweitert; im Hinblick auf die gesellschaftliche Realität in allen (West-)Berliner Bezirken wurde es den Fraktionen gestattet, auch nichtdeutsche Personen (im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG) vorzuschlagen.

(46) Im Hinblick auf die Verabschiedung von wiederum sieben Änderungsgesetzen erfolgte in Art. IV eine Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung, von der die Senatsverwaltung für Inneres (unter Senator Erich Pätzold) bereits am 5. August **1989** Gebrauch machte⁵⁹.

⁵⁸ Artikel I des Fünften Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 6. Juli 1989 (GVBl. S. 1289).

⁵⁹ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 17. Juli 1989 (GVBl. S. 1494).

(47) 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 kommunalrechtliche Gesetzgebung in materiell-rechtlicher Hinsicht 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 Erich Honneckers. 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.“⁶⁰ Damit fiel die Teilung Deutschlands (und in Berlin die Mauer) und es brachen für die Bezirksverwaltungen und den dort Beschäftigten unheimlich 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.

⁶⁰ 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: Jahrzehntlang wurde z. B. eine Sitzung der BVV Wilmersdorf mit der Formulierung „...und grüße zuerst über die Mauer hinweg unsere Mitbürger im Patenbezirk Berlin-Friedrichshain“ 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 „Kollegen“ der Nationaldemokratischen und -liberalen Partei, selbst der SED, betrieb...

(48) Während bereits am 18. März 1990 Neuwahlen die Zusammensetzung der Volkskammer der DDR demokratisch legitimierte, fanden erst am 6. Mai 1990 die Kommunalwahlen statt; in den elf (Stadt)Bezirken 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 nicht statt⁶¹. Die gewählten Stadtbezirksversammlungen wurden 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 findet⁶².

(48a) Im Sommer **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)⁶³, 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.

⁶¹ Ermöglicht wurde diese Abkoppelung durch a) Gesetz vom 3. September 1990 durch Einfügung von Artikel 87a Abs. 2 VvB (GVBl. S. 1877): „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...“, um den Einklang mit der nach Art. 87a Abs. 1 VvB einmalig auf fünf Jahre verlängerten Wahlperiode des Landesparlaments wieder herzustellen, und durch b) Art. 55 Satz 2 VvB vom 23. Juli 1990 (GVBl. S. 1): „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.“

⁶² 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.*).

⁶³ Artikel III des Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreformgesetz) vom 19. Juli 1994 (GVBl. S. 241).

(49) Rechtzeitig vor den Wahlen am 22. Oktober 1995 erfolgte auch eine Reduzierung der Mitgliederzahl des Bezirksamts 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“ des Bezirksamts in Kraft, in dem eine Zählgemeinschaft zur Wahl des BzBm in der BVV gebildet werden durfte, die die stärkste Fraktion ausschloss⁶⁴.

(50) Nach vielfachen gescheiterten Versuchen konnte nach der „Wende“ 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)⁶⁵.

(51) 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 im November **1995** das in solchen Fällen anzuwendende Verfahren der Kontrolle über die Führung der Geschäfte des BA durch die BVV ergänzt (§ 39a)⁶⁶. Im Vollzug entfaltete diese Vorschrift jedoch keine besondere Bedeutung.

den Ostvorschriften (vgl. Nr. 2 Buchstabe b) der Anlage zu Artikel 87 Abs. 2 VvB vom 23. Juli 1990) und 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; nach § 1 des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Berliner Landesrechts vom 28. September 1990 (GVBl. S. 2119), mit dem die Geltung des BezVG - mit Ausnahmen - auf das gesamte Stadtgebiet ausgedehnt wurde, erfolgte die neue Bezeichnung.

⁶³ Artikel III des Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreformgesetz) vom 19. Juli 1994 (GVBl. S. 241).

⁶⁴ 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).

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

⁶⁶ Artikel II des Gesetzes zur Änderung von Zuständigkeiten vom 9. November 1995 (GVBl. S. 764).

(52) Mit der Überarbeitung wahl- und bezirksverwaltungsrechtlicher Normen musste im Juni 1998 auf die Rechtsprechung des VerFGH Bln⁶⁷ reagiert werden, der die Fünfprozentklausel bei den Wahlen zur BVV für verfassungswidrig erklärte⁶⁸. Außerdem war die beschlossene Bezirkszusammenlegung wahlrechtlich vorzubereiten. Die bezirksverwaltungsrechtlichen Auswirkungen finden sich zwar in getrennten Normen (ausführlich **Rdnr. 56**), sind jedoch in einem Zusammenhang zu beurteilen.

(53) Zuvor legte der Verfassungsgesetzgeber bereits eine Sperrklausel von drei vom Hundert fest (ausführlich § 5)⁶⁹. Aus dem Grundsatz der gleichen Wahl (Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 70 Abs. 1 VvB) folgt allerdings, 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“⁷⁰. 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 Parlament⁷¹ 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 sein⁷². 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“⁷³ 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 abzustellen⁷⁴; es ist in jeweils angemessenen Zeiträumen zu untersuchen, ob eine derart tiefgreifende Beschneidung der Wahrechtsgleichheit (weiterhin) gerechtfertigt ist, damit solche gesetzliche Hürden nicht „im Verdacht stehen, zu Konkurrenzschutzklauseln zu mutieren“⁷⁵. Unter Beachtung dieser Maßgaben sind kommunalrechtliche Sperrklauseln in den letzten Jahren zu Fall gebracht worden⁷⁶.

⁶⁷ Urteil des VerFGH Bln vom 17. März 1997 (87/95).

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Art. 70 Abs. 2 VvB.

⁷⁰ Urteil des VerFGH Bln vom 17. März 1997 (87/95).

⁷¹ 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]).

⁷² *Michaelis-Merzbach in Driehaus, VvB*, Art. 70 Rz. 5; vgl. auch ständige Rechtsprechung BVerfGE 95, 408, 417.

⁷³ Urteil des VerFGH Bln vom 17. März 1997 (VerfGH 87/95).

⁷⁴ 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.

⁷⁵ *Groh, Prof. Dr. Kathrin*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen der repräsentativen Demokratie (DVBl. 2012, S. 1064ff).

⁷⁶ Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15. Januar 2013 (HVerfG 2/11) zu den Wahlen zu den Bezirksversammlungen.

(54) 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 Hürde 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 werden⁷⁷.

(55) 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.“⁷⁸ 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Einzelbegründung des Senats zu Artikel II Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 25. November 1997 (13/2222).

(56) 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 Bezirksgeschichte⁷⁹ dar: Auf der einfachgesetzlichen Ebene wurden gleichfalls bereits im 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 verschafft⁸⁰. Die eigenständigen 23 Bezirke fanden zur „Wende“ erstmals in Artikel 1 Abs. 2 Einigungsvertrag⁸¹, später in Art. 4 Abs. 1 VvB⁸² Erwähnung und ersetzten 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 das internationale 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“⁸³. 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 20 Bezirke Groß-Berlins 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 zu der genannten Novelle und damit zur Abseignung einer ursprünglich verfassungswidrigen, dann durch den Einigungsvertrag „geglätteten“ Situation. Eine Gebietsrevision im Rahmen der Deutschen Einheit wäre unverstänlich geblieben, so ist Berlin „gewachsen“, Brandenburg „geschrumpft“.

⁷⁹ 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); Teilrevision durch den Einigungsvertrag 1990 (West-Staaken kommt wieder zu Spandau);
- zwischen der DDR und dem Senat wurden drei Vereinbarungen über die Regelung der Frage von Enklaven durch Gebietsaustausch getroffen: 1971/72 (Gemeindeteil Falkensees, 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).

⁸⁰ § 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.

(57) 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“⁸⁴. 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).

(58) Am Tag der Wahl zur 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses⁸⁵ 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 neuen Bezirk 69 BV und in einem aus drei bisherigen Bezirken zu bildenden neuen Bezirk 89 Mitglieder⁸⁶. Die konkrete (interne) Verteilung der BV in der „Fusions-BVV“ ergab sich somit erst am Tag der Wahl⁸⁷. In der Zeit bis 31. Dezember 2000 durfte sich nach § 42a Abs. 3 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.

⁸¹ 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) mit der bei Unterzeichnung u. a. protokollierten Klarstellung: „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.“

⁸² Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 3. September 1990 (GVBl. S. 1877).

⁸³ 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).

⁸⁴ *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.

⁸⁵ Die Wahlen wurden am 10. Oktober 1999 durchgeführt; vgl. § 5 des Gebietsreformgesetzes.

⁸⁶ 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 Gesamtfaktionen) 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.

(59) 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 des BA 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 VvB⁸⁸ 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.

(60) In einem zweiten Verwaltungsreformgesetz wurde im Zusammenhang mit der Bezirksfusion das Selbstverwaltungsprinzip der kommunalen Ebene gestärkt, in dem ebenfalls **1998** grundsätzlich die Fachaufsicht durch eine - auch gegenüber den Gemeinden übliche - Rechtsaufsicht (dort: Kommunalaufsicht) ersetzt wurde⁸⁹.

(61) Einen gewissen Abschluss auf der Rechtsetzungsebene fand die Berliner Verwaltungsreform mit der Verabschiedung des VGG im 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 fort⁹⁰. Die Beachtung im Vollzug ist jedoch nach wie vor kritisch zu beleuchten. 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 („in der Fläche“) nicht erreicht.

⁸⁷ 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 Wilmersdorf (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).

⁸⁸ 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 mit der strukturellen Bezirksmehrheit, nicht nach der politischen „Farbenlehre“ entschieden.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ § 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.

(62) 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 (dem 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“) 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 Zeichnungen sichtbar. Eine angestrebte bezirksübergreifende Vergleichbarkeit der Behördenstruktur konnte dagegen nicht erreicht werden.

(63) Um die Wirtschaftlichkeit der Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben zu erhöhen, wurde **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)⁹¹. Darüber hinaus räumte der Gesetzgeber die bezirkliche Beteiligung an privaten Unternehmen ein und erweiterte insoweit die Entscheidungsrechte der kommunalen Vertretung.

(64) Da für die Übergangsphase der Bezirksfusion (Oktober bis Dezember 2000) unregelte Verfahrensfragen auftraten, wurden **1999** in einem umfangreichen Artikelgesetz⁹², 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).

(65) Im Hinblick auf die Verabschiedung von sieben Änderungsgesetzen erfolgte in § 19 VGG eine Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung, von der die Senatsverwaltung für Inneres (unter Senator Eckart Werthebach) nach zwei weiteren Änderungsgesetzen am 28. Februar **2001** Gebrauch machte⁹³.

(66) Das 6. BezVGÄndG formulierte bereits im Herbst **2001** eine Ausnahmvorschrift bei der Stellenbesetzung der Leitung eines Rechtsamts (§ 42d)⁹⁴.

(67) Während in der überwiegenden Zahl der Gemeinden die Zusammenfassung von ordnungsbehördlichen Aufgaben in einer Verwaltungseinheit die Regel ist, wurden sie in Berlin traditionell durch unterschiedliche Dienststellen, Bezirke und von nachgeordneten Behörden der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung (Landesoberbehörden, die stadtweit Sonderverwaltungsaufgaben erfüllen: Polizeipräsident in Berlin, Berliner Feuerwehr), wahrgenommen. **2004** wurden durch Gesetz Ordnungsämter in den Bezirksverwaltungen errichtet, die Vorgaben zur Verwaltungsstruktur im Bezirksamt (§ 37) mussten entsprechend angepasst werden⁹⁵.

⁹¹ § 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.

⁹² 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.

⁹³ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 28. Februar 2001 (GVBl. S. 61).

⁹⁴ Artikel I des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 27. September 2001 (GVBl. S. 521), 14/1152 vom 11. April 2001 und 14/1379 vom 25. Juni 2001.

⁹⁵ Artikel I des Gesetzes zur Errichtung bezirklicher Ordnungsämter (OÄErrG) vom 24. Juni 2004 (GVBl. S. 253), 15/2843 vom 11. Mai 2004 und 15/2972 vom 14. Juni 2004.

(68) Mit dem Entwurf eines „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner“ bezeichneten Gesetzes legten die Fraktionen der SPD, PDS, Bündnis 90/Die Grünen und FDP im Jahr **2005** ein umfangreiches Paket vor, das - zusammen einer erforderlichen Verfassungsänderung - mit dem 7. BezVGÄndG insbesondere die Rechte der BVV ausbaute und (in Ersetzung der nicht bewährten Normen zum kommunalen Bürgerbegehren) unterschiedliche Elemente der Partizipation der Einwohnerschaft (§§ 40 bis 47) einführte⁹⁶. In einem - als modern anzusehenden - Evaluierungsgebot (§ 49), einer „weichen“ Form der Befristung einer Rechtsvorschrift, hatte sich das Abgeordnetenhaus darüber hinaus eine Überprüfung bis spätestens 1. Januar 2010 auferlegt.

(69) Die politische Beurteilung der Erfahrungen mit der Berliner Verwaltungsreform veranlassten den Gesetzgeber Ende **2005** zu einer gewissen „Nachsteuerung“ der Zielsetzungen des VGG. Neben einer Erweiterung der durch das BA zu beachtenden nun vorlaufenden (bisher nachlaufenden) Unterrichtung der BVV hinsichtlich der Ziel- und Servicevereinbarungen (§ 36), einer Änderung der Vorgaben über die Behördenstruktur sowie der Konkretisierung der Rechtsvorschriften über die Bürgerämter wurde eine besondere Regelung über die neue Organisationseinheit der Wirtschaftsberatung/-förderung in das Gesetz übernommen (§ 37)⁹⁷. Diese Norm wurde **2006** um eine Beschreibung ihrer Stellung in der Bezirksverwaltung und ihrer Rechte in Konflikten innerhalb der Behörde ergänzt⁹⁸.

(70) Im Hinblick auf die Verabschiedung von fünf Änderungsgesetzen erfolgte eine Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung, von der die Senatsverwaltung für Inneres (unter Senator Dr. Ehrhart Körting) noch vor der zuletzt genannten Änderung am 14. Dezember **2005** Gebrauch machte⁹⁹.

(71) Im Herbst **2007** wurde die Vorschrift über die Bezirkswappen (§ 2) im Hinblick auf eine neugefasste gesonderte Regelung gestrichen¹⁰⁰.

⁹⁶ Artikel I des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 2005 (GVBl. S 390), 15/3708 vom 24. Februar 2005 und 15/4095 vom 15. Juni 2005.

⁹⁷ Artikel II des Vierten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (4. Verwaltungsreformgesetz - 4. VerwRefG) vom 3. November 2005 (GVBl. S 686), 15/3888 vom 12. April 2005 und 15/4298 vom 22. September 2005.

⁹⁸ Artikel II des Dritten Gesetzes zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung vom 11. Juli 2006 (GVBl. S 819), 15/5075 vom 2. Mai 2006 und 15/5349 vom 28. Juni 2006.

⁹⁹ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Dezember 2005 (GVBl. S. 2).

¹⁰⁰ § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Hoheitszeichen des Landes Berlin vom 22. Oktober 2007 (GVBl. S 549), 16/0778 vom 24. August 2007 und 16/0855 vom 24. September 2007.

(72) In der Koalitionsvereinbarung wurde „die Reduzierung der Zahl der Bezirksamtsmitglieder von derzeit sechs auf fünf (...) zur 17. Legislaturperiode (verabredet). Ferner wird die Ämterstruktur in allen Bezirken vereinheitlicht. Der Rat der Bürgermeister wird gebeten, hierfür einen Vorschlag bis zum 31. Juli 2007 zu unterbreiten. Kommt es bis zu diesem Termin zu keiner Einigung, wird der Senat auf Vorschlag des Innensensors die Vereinheitlichung der Ämterstruktur vornehmen. Eine Vereinheitlichung der Aufgabenbereiche der Bezirksamtsmitglieder findet nicht statt. Insoweit verbleibt es beim Recht der Bezirksamter, die Zuständigkeiten für die Ämter selbst zu bestimmen.“¹⁰¹ Nach dem entsprechenden (einstimmigen) Votum des RdB am 31. Mai 2007¹⁰², was politisch nicht unbedingt erwartet werden konnte, wurde die daraufhin erstellte Senatsvorlage Nr. 751/07 vom 15. Oktober 2007 am 23. Oktober 2007 im Senat zur Kenntnis genommen und in den RdB überwiesen¹⁰³, der ihn nach zweimaliger Beratung im Ausschuss für Inneres am 17. Januar 2008 grundsätzlich billigte¹⁰⁴. Gegenstand des Gesetzentwurfs war u. a. eine nicht unumstrittene (differenzierte) Inkraftsetzung der Normen: Während die Reduzierung der Mitgliederzahl des BA zu Beginn der 17. Wahlperiode umgesetzt werden sollte, war bereits zum 1. Januar 2009, also in der laufenden Wahlperiode, die Realisierung der einheitlichen Ämterstruktur beabsichtigt. Dies hätte für die Bezirke innerhalb kürzester Zeit eine zweifache Umorganisation bedeutet, ein für Einwohnerschaft, Beschäftigte und Kommunalpolitik unverträgliches Unterfangen. Nach der Beschlussfassung im Senat wurde die Vorlage vom 26. Februar 2008¹⁰⁵ am 13. März 2008 in einer Fassung, die diese Kritikpunkte des RdB aufgriff, geändert in das Parlament eingebracht. Nicht im Blick war dagegen ein verfassungsrechtliches Problem: Eine einheitliche Verwaltungsstruktur wäre nach Art. I Nr. 4 zwar durch eine beigefügte Anlage zu § 37 (mit einer Feingliederung) realisiert worden, die insoweit den Charakter einer Gesetzesnorm trägt. Andererseits sollte der Senat nach Art. I Nr. 3 Buchstabe a) des Entwurfs jedoch ermächtigt werden, Änderungen dieser Anlage durch VO vorzunehmen, um die Gliederung an aktuelle Veränderungen des Aufgabenbestandes anzupassen¹⁰⁶. Eine Änderungsoption der gesetzlichen Regelung durch VO entzöge sich jedoch grundsätzlich dem Parlamentsvorbehalt und hätte sich darüber hinaus verfassungsrechtlich der Gefahr ausgesetzt, einer Überprüfung (im Konfliktfall) nicht standzuhalten.

(73) Die Beschlussvorlage des Senats erfuhr am 9. Juni 2008 im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung insofern durch die Koalitionsfraktionen eine Überarbeitung (deren Text später Gesetz wurde), in dem die Ermächtigung zum Erlass einer VO auf die Abweichung von der gesetzlichen Regelung beschränkt wurde, ohne sie außer Kraft zu setzen. Auf Antrag einer Oppositionsfraktion (FDP) im Ausschuss für Verwaltungsreform, Kommunikations- und Informationstechnik musste der Entwurf hinsichtlich der Neuorganisation der Bereiche Naturschutz, Landschaftsplanung und Grünflächenpflege durch ein zeitintensives Anhörungsverfahren und blieb auch im Zusammenhang mit der Zuordnung der Veterinär- und Lebensmittelaufsicht in das Ordnungsamt bis zur Schlussabstimmung kontrovers. Das Achte Änderungsgesetz wurde nach der (federführenden) Behandlung in diesem Ausschuss am 18. September 2008 in der Sitzung des Hauptausschusses am 24. September 2008 mehrheitlich (gegen CDU bei Enthaltung von Bündnis 90/Die Grünen und FDP) angenommen. Die Beschlussfassung konnte insofern erst in der 36. Plenarsitzung am 16. Oktober 2008, rund ein Jahr nach der Veröffentlichung des Entwurfs, erfolgen¹⁰⁷.

¹⁰¹ II Nr. 20 der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS 2006 bis 2011, berlin.de, Zugriff vom 30.10.08).

¹⁰² Vgl. RdB-Vorlage Nr. 98/07 vom 21. Mai 2007.

¹⁰³ Vgl. RdB-Vorlage Nr. R-208/07 vom 30. Oktober 2007.

¹⁰⁴ Vgl. RdB-Vorlage Nr. R-241/08 vom 11. Januar 2008, die jedoch die Inkrafttretensregelung kritisierte

¹⁰⁵ Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über Achten Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 29. Februar 2008 (16/1235).

¹⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁷ Artikel I des Achten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 22. Oktober 2008 (GVBl. S 292).

(74) „In Erwägung nachstehender (118 Absätze umfassender) Gründe“¹⁰⁸ wurde die bis zum 28. Dezember 2009 umzusetzende europarechtliche Dienstleistungsrichtlinie beschlossen und erforderliche Anpassungen, denen sich auch der Landesgesetzgeber nicht entziehen durfte. In einem umfassenden Artikel-Gesetz wurde am 18. November 2009 § 37 BezVG¹⁰⁹ geändert. Dabei musste der regelsetzende Wortlaut auf die geltende Fassung, nicht auf die zu Beginn der 17. Wahlperiode in Kraft tretende (aber bereits verabschiedete) Version (des 8. BezVGÄndG) bezogen werden, was sich - insbesondere im Hinblick auf eine nunmehr ergänzte Verweisung - nicht ohne weiteres erschließt¹¹⁰.

¹⁰⁸ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36-68).

¹⁰⁹ Art. III des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 18. November 2009 (GVBl. S. 674), 16/2586 vom 27. August 2009 und 16/2774 vom 11. November 2009.

¹¹⁰ § 37 Abs. 7 trat nach Art. XXI Satz 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 18. November 2009 am 28. Dezember 2009 in Kraft und lautete bis zum Ablauf der 16. Wahlperiode: „Für Angelegenheiten, bei denen in der Regel ordnungsrechtliche Genehmigungen von mehreren Stellen eingeholt werden müssen, wird in den Ordnungsämtern eine zentrale Anlauf- und Beratungsstelle eingerichtet, die auch die zügige und widerspruchsfreie Bearbeitung fördert und die Einhaltung der Bearbeitungsfristen überwacht. Sie wird auch als zentrale Stelle des Bezirks gegenüber dem Einheitlichen Ansprechpartner des Landes Berlin in den über diesen abgewickelten Verfahren tätig. Absatz 5 Satz 5 und 6 gilt entsprechend. Die zentrale Anlauf- und Beratungsstelle kann mit der Beratungsstelle des Bürgeramts verbunden werden.“ (Unterstreichung durch den Verf.). Art. I Nr. 1 Buchstabe f) des 8. BezVGÄndG vom 22. Oktober 2008 trat nach Art. IV hingegen zu Beginn der 17. Wahlperiode in Kraft (27. Oktober 2011), beinhaltet durch Rechtsbefehl eine neue Absatzfestlegung und lautet nunmehr: „Für Angelegenheiten, bei denen in der Regel ordnungsrechtliche Genehmigungen von mehreren Stellen eingeholt werden müssen, wird eine zentrale Anlauf- und Beratungsstelle eingerichtet, die auch die zügige und widerspruchsfreie Bearbeitung fördert und die Einhaltung der Bearbeitungsfristen überwacht. Absatz 3 Satz 5 und 6 gilt entsprechend.“ (Unterstreichung durch den Verf.). Die Regelungen zum Einheitlichen Ansprechpartner galten insoweit lediglich temporär. Da nach wie vor ein gesetzgeberisches Erfordernis gesehen wird, soll nunmehr eine fachrechtliche Regelung erfolgen: Gesetz zur Neufassung des Gesetzes über die Anwendung des Binnenmarktinformationssystems im Land Berlin und zur Änderung des Gesetzes über den Einheitlichen Ansprechpartner für das Land Berlin; vgl. Beschlussvorlage des Senats vom 8. August 2013 (17/1101).

(75) Durch ein in Literatur und Schrifttum mitunter kritisiertes „Omnibusverfahren“¹¹¹ wurden die parlamentarischen Aktivitäten zur Fortschreibung der Wahlvorschriften über die Bildung des BA aufgenommen: Zu einem Initiativantrag der CDU-Fraktion vom 20. Mai 2009¹¹² setzte die Koalition eine vollständig überarbeitete Textversion durch¹¹³. Der letzte Absatz (!) beinhaltete eine Absichtserklärung zur gesetzgeberischen Gestaltung dieser Normen, deren politischer Ursprung jedoch bereits wesentlich früher gelegt wurde¹¹⁴. Danach sollte die (bis zum 31. Dezember 2009 geltende) Übergangsvorschrift des § 35 Abs. 2 Satz 5 BezVG aufgehoben werden. In der dazu ergangenen Mitteilung an das Parlament wurde diese Haltung durch den Senat bekräftigt¹¹⁵.

¹¹¹ Omnibus, abgeleitet aus französisch „(voiture) omnibus“, bedeutet: „(Wagen) für alle“, dies wiederum aus gleichem lateinischen Wort als Dativ Plural von „omnis“ (= jeder); unter einem bestimmten Rubrum werden (auch) artfremde Gegenstände (Passagiere) transportiert, die erst während der Fahrt zusteigen.

¹¹² Auskömmliche und transparente Finanzierung der Bezirke (16/2431); in der Beratung am 28. Mai 2009 wurde kein Bezug auf die Frage der Wahlvorschriften zum BA genommen (vgl. Plenarprotokoll 16/48, S. 4442 ff), die Drucksache wurde vielmehr ausschließlich in den Hauptausschuss überwiesen.

¹¹³ Vgl. Dringliche Beschlussempfehlung vom 10. Juni 2009 (16/2474) auf Tischvorlage der Koalitionsfraktionen - „Rote Nummer“ 1420 A -. Die Erörterung in der Plenarsitzung am 11. Juni 2009 war verbunden mit der ersten Lesung der Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats zum Zweiten Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2009 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2009 - 2. NHG 09) vom 26. Mai 2009 (16/2451) und der einen Tag später geplanten Sitzung des Bundesrats, in der durch eine Änderung des GG die „Schuldenbremse“ zur Annahme anstand. Es verwundert insoweit nicht, dass das „Randthema“ der Bildung des BA nur in einer Kurzintervention des Abg. Schruoffeneger (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) zur Sprache kam; die Drucksache wurde wie im Hauptausschuss gegen die Stimmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, bei Enthaltung der CDU- und FDP-Fraktion angenommen (vgl. Plenarprotokoll 16/49, S. 4566 bis 4578).

¹¹⁴ Bereits anlässlich der Einführung der Regelung lagen die unterschiedlichen Positionen der politischen Kräfte offen: Die Koalition (CDU als treibende Kraft, SPD mit Bedenken) war Träger dieses Kompromisses; die Opposition (Grüne, PDS) befürwortete eine Wahl des BA unabhängig vom Proporz der Fraktionen in der BVV (vgl. inzident: Parlamentsdebatte um die Verabschiedung des Gebietsreformgesetzes i. V. m. dem Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften am 28. Mai 1998, Plenarprotokoll 13/45, S. 3435 bis 3454). Je näher der Stichtag von Art. 99 VvB und § 35 Abs. 2 Satz 5 BezVG vor der Tür stand, desto „bedeckter“ hielten sich jedoch Kommunalpolitiker/innen der Regierungsparteien der 16. Wahlperiode, während die Haltungen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP Bestand hatten. Noch im Frühjahr 2008 votierte unter den Vorsitzenden der SPD-Fraktionen in den zwölf BVV informell eine knappe Mehrheit gleichfalls dafür; auch die Kommunalpolitische Vereinigung sprach sich in einem Beschluss vom 23. Mai 2008 dafür aus (forum, Der Info-Dienst, SGK Berlin Nr. 69, Juni 2008). Allerdings wurde zum gleichen Zeitpunkt an dieser Stelle bereits „geunkt“, dass sich die lange Jahre die Agenda bestimmende Forderung nach der endgültigen Abschaffung des BA auf Grund der proportionalen Beteiligung „mehr und mehr als Fata Morgana (erweist), die sich bei genauerem Hinsehen verflüchtigt (...), der Mut zur Erneuerung kommunaler Politik (verfliegt)“. - Und er verflög: „Die gesamtstädtische Stabilität muss gewährleistet bleiben. (...) Nicht nur im Interesse der örtlichen Gemeinschaft, sondern auch mit Blick auf die Kommunikationsfähigkeit beider Ebenen sollten (...) alle maßgeblichen Kräfte in der Bezirksverwaltung (gemeint ist die BVV, der Verf.) einbezogen werden können“ (Beschluss des Landesparteitags der SPD über Zukunft des Verhältnisses zwischen Land und Bezirken Nr. 01/1/08 vom 21. Juni 2008). Bei der damaligen Oppositions-(und heutigen Regierungs-)Partei Die Linke wurde ein ähnlicher Wandlungsprozess erkennbar: „Der Landesparteitag fordert (...) die Fraktion im Abgeordnetenhaus auf, bei den Verhandlungen über eine Änderung der Verfassung von Berlin vorrangig über die notwendige Stärkung der Handlungs- und Entscheidungskompetenzen der Bezirke und deren angemessene personelle und finanzielle Ausstattung zu verhandeln. Nur auf dieser Grundlage ist die Einführung des politischen Bezirksamtes sinnvoll. Eine politische Bezirksamtsbildung in einer Vollzugsverwaltung lehnt DIE LINKE ab.“ (Beschluss des Landesparteitags der Linken über Starke Bezirke für ein starkes Berlin Nr. 1/3/1 vom 11. Oktober 2008).

¹¹⁵ Mitteilung - zur Kenntnisnahme - vom 24. September 2009 (16/2673).

(76) Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stellte - zwar in Kenntnis der Mehrheitsverhältnisse, jedoch zur parlamentarischen Artikulation ihrer langjährigen parteipolitischen Position - in der 50. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 25. Juni 2009 ein umfangreich begründetes Artikelgesetz (neben BezVG auch AZG und AGBauGB sowie eine Evaluierungsvorschrift) zur Diskussion¹¹⁶, das - auch bei Befürwortern des „Proporz-BA“ - zumindest Anerkennung auslöste¹¹⁷. Es beinhaltete eine verlängerte Wirkungsdauer des Art. 99 VvB bis zum Ablauf der 16. Wahlperiode (mit der daran anknüpfenden einfachgesetzlichen Wahlvorschrift allein nach politischer Mehrheit in der BVV) sowie den verfassungsrechtlichen Rahmen für eine umfangreiche Kommunalrechtsreform; u. a. überwiegendes Entscheidungsrecht der BVV bei Bezirksaufgaben mit der damit verbundenen Ausdehnung der Rechtswirkung eines Bürgerentscheids, Wahl der Mitglieder des BA mit absoluter Mehrheit, Abberufung nur durch Neuwahl (im Sinne von Art. 67 GG), Ausbau der Rechte des RdB und dessen Umbenennung („Rat der Bezirksämter“), Wegfall der besonderen Eingriffsrechte der für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltung. Darüber hinaus sollte (wegen der „Versorgungsproblematik“) der beamtenrechtliche Status der Mitglieder der Kollegialorgane geändert und der Senat aufgefordert werden, einen Zuständigkeitskatalog der Bezirksaufgaben vorzulegen. „Erwartungsgemäß“ wurden diese Vorschläge vom Senat verworfen¹¹⁸.

¹¹⁶ Antrag über das Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 17. Juni 2009 (16/2496), Antrag über ein Gesetz zur Stärkung der bezirklichen Demokratie und Selbstverwaltung (Selbstverwaltungsstärkungsgesetz) vom 17. Juni 2009 (16/2497), Antrag über Starke Bezirke für Berlin (I): Bezirkliche Aufgaben gesetzlich festschreiben (16/2498) und Starke Bezirke für Berlin (II): Status der Bezirksamtsmitglieder ändern (16/2499) jeweils vom 16. Juni 2009. Diese Vorschläge wurden in Stellungnahmen des Senats vom 28. Juli 2009 und vom 11. August 2009 - SenInnSport I A 12 und I A 11- 0212/42 - zurückgewiesen.

¹¹⁷ Vgl. Debattenbeiträge der Abg. Thomas Kleineidam (SPD-Fraktion) und Andreas Statzkowski (CDU-Fraktion) in der 50. Plenarsitzung am 25. Juni 2009 (16/50 S. 4686 bis 4691).

¹¹⁸ Vgl. Stellungnahmen des Senats (SenInnSport I A 11 - 0212/42) zu 16/2496 vom 11. August 2009 und 16/2497 vom 28. Juli 2009 (SenInnSport I A 13 - 0212/42), die nicht nur den BA (nach § 47 Abs. 3 Nr. 1 GGO II) zur Kenntnis gegeben wurden; auch die Vorsteher/innen der BVV erhielten die Bewertungen nachrichtlich und äußerten sich positiv zur geplanten Klarstellung der Legaldefinition der Fraktion (§ 5), der Erweiterung des Entscheidungsrechts der BVV (§ 12) und zu den Grundlagen der Bezirksaufsicht im Planungsrecht (internes Schreiben vom 16. September 2009).

(77) Die Aufnahme der Beratung in den Ausschüssen zog sich (bis zur rechtspolitischen Reaktion der Koalition) hin. Zusammen mit der CDU-Fraktion wurden erst in der 55. Plenarsitzung am 26. November 2009 Anträge zu Art. 77, 99 VvB¹¹⁹ und zu § 35 BezVG¹²⁰ eingebracht, um das (bisher als Übergangsvorschrift bis 31. Dezember 2009 geregelte) Wahlverfahren zum BA verfassungsrechtlich auf Dauer festzuschreiben und wie bisher einfachgesetzlich näher zu regeln. Begründet wurde, dass sich die Einbeziehung aller maßgeblichen Kräfte in die Bezirksverwaltung grundsätzlich bewährt habe. Das Bezirksamt solle deshalb auch weiterhin ein breites Spektrum an Meinungen abbilden¹²¹. „Bewährt“ haben sich auch die Argumente, tauchten sie doch in den Parlamentsdebatten zu den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren (1971, 1995 und 1998) regelmäßig auf, und führten - in unterschiedlichen parteipolitischen Konstellationen - zu parlamentarischen Mehrheiten. Die Anhänger des „Proporz-BA“ konzedieren zwar die Existenz von parteipolitisch motivierten Auseinandersetzungen im Kollegialorgan, betrachten es jedoch als (gesetzlichen) „Auftrag an die kommunale Ebene“¹²², diese Schwierigkeiten zu überwinden, während die Befürworter des „politischen BA“ wiederum solche Vollzugsprobleme strukturell diesem Modell zuschreiben. In beiden Argumentationssträngen werden darüber hinaus regelmäßig Grundfragen über die kommunalverfassungsrechtliche Stellung der Bezirke aufgeworfen und mit dem Aufgabenkreis sowie dem Rechtsstatus einer Kommunalvertretung und den anderen Organen einer Gebietskörperschaft verglichen¹²³.

(78) Unter Zurückstellung der Gesamtinitiative zu einer umfangreichen Änderung bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften durch das Selbstverwaltungsstärkungsgesetz (ausführlich **Rdnr. 76**) verwarf die parlamentarische Verfassungsmehrheit der Fraktionen der SPD, der CDU und Die Linke den bezüglich des Wahlverfahrens auch von der FDP-Fraktion unterstützten Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Einführung des „politischen BA“ im Parlament¹²⁴. Einen Tag vor der Wirksamkeit der „Fristenregelungen“ trat die geänderte bezirksverwaltungsrechtliche Vorschrift vom 17. Dezember 2009¹²⁵ in Kraft.

¹¹⁹ Antrag der Fraktionen der SPD, CDU und Linke über das Zehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 18. November 2009 (16/2807).

¹²⁰ Antrag der Fraktionen der SPD, CDU und Linke über das Neunte Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 18. November 2009 (16/2804).

¹²¹ Begründung, eba.

¹²² Abg. Dr. Fritz Felgentreu (SPD-Fraktion) in der Sitzung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Immunität und Geschäftsordnung vom 2. Dezember 2009 (vgl. Wortprotokoll 16/51 S. 10) verbunden mit der Aufforderung: „Rauft Euch zusammen und findet gemeinsame Lösungen!“

¹²³ Beispielhaft Abg. Hubert Rösler (CDU-Fraktion) in der 31. Sitzung des Abgeordnetenhauses am 28. August 1997: „Wir sind gegen das politische Bezirksamt (...), weil die Bezirke, auch das Bezirksamt, primär Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen haben und deswegen nicht auf unnötige Weise politisiert werden sollten.“ (Plenarprotokoll 13/31 S. 2415); die komplizierte parteipolitische Gemengelage drückt sich auch durch Zitierung der jeweiligen „Gegenseite“ aus: „Das nur in Berlin geltende, dem deutschen Gemeinderecht ebenso wie jedem Demokratieverständnis fremde Proporzprinzip bei der Bildung der Bezirksamter wird aufgehoben, weil es politische Verantwortung erschwert und verschleiert und das Bürgerinteresse an gestaltunfähiger Politik noch weiter sinken lässt.“ so Abg. Norbert Schellberg (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) in der gleichen Sitzung (ebenda S. 2416), in der er sich eine Sequenz aus einem Beschluss des Landesparteitags der SPD vom Januar 1997 zu eigen machte. Grundsätzlich ist der Widerspruch, dass das BA in Debatten über das Wahlverfahren insbesondere als (unpolitisches) Verwaltungsorgan mit kollegialer Grundstruktur angesehen, im Hinblick auf die Zahl der Mitglieder, die Realisierung eines Anspruchs auf Abgabe eines Wahlvorschlags und nicht zuletzt bezogen auf die Ressortverteilung allerdings regelmäßig zum Gegenstand politischer Machtausübung wird, auch durch die Aufnahme einer konkretisierenden verfassungsrechtlichen Regelung nicht aufzulösen.

¹²⁴ Vgl. 56. Plenarsitzung am 10. Dezember 2009 (16/56 S. 5306).

¹²⁵ Artikel I des Neunten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 873), 16/2804 vom 18. November 2009 und 16/2853 vom 7. Dezember 2009.

(79) „Eine gemeinsamen Werten verpflichtete Integrationspolitik ist zentraler Bestandteil (einer) sozialen Stadtpolitik. (Zu prüfen ist daher), ob die Arbeit der Integrationsbeauftragten auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden sollte (und) wie die Zusammenarbeit zwischen den bezirklichen Beiräten und dem Landesbeirat intensiviert und die Kompetenzen der Beiräte in den Bezirken vereinheitlicht werden.“¹²⁶ Insofern solle, so die Regierungserklärung Ende 2006, eine stärkere Koordinierung der Integrationsmaßnahmen von Land und Bezirken durch Zielvereinbarungen zwischen den Landes- und Bezirksbeauftragten für Integration und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den bezirklichen Beiräten und dem Landesbeirat erreicht werden¹²⁷. Im Laufe des Jahres 2009 jedoch verdichteten sich die fachpolitischen Erörterungen im Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen zu einer Aufforderung an den Senat, eine unmittelbare gesetzliche Grundlage in diesem Politikfeld zu schaffen. Indem sich die Koalition dieser Forderung anschloss, bat die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales am 16. Juni 2010 in einer schriftlichen Anhörung um Stellungnahmen der Verbände zu daraufhin vorgelegten Eckpunkten eines Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin. Davon wurde - trotz des Beginns der Schulferien - umfangreich Gebrauch gemacht, jedoch im Wesentlichen nicht zu den bezirksverwaltungsrechtlichen Fragestellungen. Am 3. August 2010 wurde der Entwurf eines Artikel-Gesetzes im Senat zur Kenntnis genommen¹²⁸ und am 6. August 2010 dem RdB übermittelt. Unter Verweis auf eine umfangreiche Vorabinformation wurde eine Befassung im gleichen Monat angestrebt¹²⁹. Im Hinblick auf die einsetzende kontroverse öffentliche Debatte¹³⁰ überwies der RdB die Vorlage jedoch in zwei seiner Ausschüsse. Dort wurde darüber hinaus auch die kritische Stellungnahme der Normprüfungsstelle¹³¹ einbezogen.

¹²⁶ Koalitionsvereinbarung 2006-2011 (berlin.de/rbmskzl).

¹²⁷ Vgl. Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 6. Dezember 2006 (16/0100).

¹²⁸ Senatsvorlage Nr. S-3031/2010 vom 27. Juli 2010.

¹²⁹ RdB-Vorlage Nr. R-772/2010 vom 4. August 2010.

¹³⁰ Vgl. u. a.: „Wichtig oder überflüssig - die Meinungen sind geteilt“ (Der Tagesspiegel vom 4. August 2010), „handwerklich schlechte Arbeit“ bzw. „symbolische Politik“ (Abg. Canan Bayram, Bündnis 90/Die Grünen, bzw. Holger Kolb, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in Berlin, in Berliner Zeitung vom 4. August 2010), „Multikulti-Unsinn?“ (Berliner Kurier vom 4. August 2010), „Bürokratisches Pillepalle und Etikettenschwindel“ (BzBm Buschkowsky, BA Neukölln, in Der Tagesspiegel vom 5. August 2010); dagegen Senatorin Bluhm: „Aktivierungs- und Teilhabegedanke hat (...) das Gesetzgebungsverfahren geprägt“ (Presseerklärung vom 3. August 2010).

¹³¹ „... neues Gesetz mit wenig Inhalt“ in: Stellungnahme Nr. 274a/10 der Normprüfungsstelle des Senats vom 4. August 2010 unter Beifügung einer Ergänzung durch dessen Vorsitzenden („... beschränkte Segnungen des Gesetzentwurfs...“), in der daneben erhebliche Bedenken hinsichtlich des Zeitdrucks zur Abgabe einer grundlegenden Bewertung formuliert wurde. Dies veranlasste StS Fritsch in der Sitzung des Ausschusses Gesundheit, Soziales, Gleichstellung und Migration des RdB am 2. September 2010 wiederum zur Androhung eines „Nachspiels“...

(80) Den Bezirken, immerhin wesentlicher Adressat des Normentwurfs, wurde insoweit keine Möglichkeit eingeräumt, sich im Zeitpunkt des Referatsentwurfs zu äußern. Erst parallel zum RdB wurden im Übrigen die BVV beteiligt, „praktische Hinweise und Erfahrungen in die Stellungnahme ihres Bezirks (im Sinne einer breiten, vielfältigen und aktiven Beteiligung) einbringen zu können“¹³². Diese bezogen sich dann jedoch auf den organisationsrechtlichen Teil des Artikel-Geszentwurfs und spielten bei der letztlich ablehnenden Haltung der Bezirke am 16. September 2010 lediglich eine untergeordnete Rolle; im RdB war vielmehr vor allem eine (stark ideologisierte) Auseinandersetzung um die Kernziele der Gesetzgebungsinitiative zu verzeichnen¹³³. Sie konnte den Senat allerdings nicht beeindrucken: „Berlin wird das erste Land der Bundesrepublik mit einem Partizipations- und Integrationsgesetz sein“¹³⁴ drückte vielmehr die (berechtigte) Zuversicht aus, eine parlamentarische Mehrheit für die Initiative zu realisieren. In dem umfangreichen Artikel-Gesetz wurden am 15. Dezember 2010¹³⁵ die §§ 9, 20, 21 BezVG geändert und eine neue Norm (§ 32) geschaffen. Diese zu Beginn der 17. Wahlperiode geltenden Vorschriften schreiben die Bildung eines Integrationsausschusses zwingend vor und treffen Aussagen über seine abweichende Zusammensetzung sowie seine beratende Funktion im JHA (sowie im Bezirksschulbeirat).

(81) Die Evaluationsverpflichtung des Gesetzgebers zum 6. und 7. Abschnitt (§ 49) führte im Februar 2011¹³⁶ zu einer umfassenden Überarbeitung und Erweiterung der Regelungen zur Einbeziehung und Mitwirkung der bezirklichen Einwohnerschaft (ausführlich Vor § 40). In diesem Zusammenhang wurden (erfolglos) Initiativen zur Qualifizierung der Bindungswirkung eines Bürgerentscheids formuliert, die ihren Anknüpfungspunkt am Entscheidungsrecht der BVV (ausführlich § 12) und damit letztlich am Kompetenzgefüge der zweistufigen Exekutive hatten¹³⁷.

¹³² Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Büro der Senatorin, vom 11. August 2010; die AG RdV wurde (nach einem entsprechenden Signal an den RdB) zur Sitzung des o. a. Fachausschusses gebeten und konnte die gemeinsam erarbeiteten Kritikpunkte einbringen.

¹³³ Das negative Votum vom 18. September 2010 enthielt lediglich die Aufforderung an den Senat, zusammen mit den Bezirken einen neuen Normentwurf zu erarbeiten. Die von der AG RdV eingebrachten deutlichen Bedenken zu den beabsichtigten bezirksverwaltungs- und jugendhilferechtlichen Änderungen wurden `am Rande` zur Kenntnis genommen. Auf eine inhaltliche, am konkreten Wortlaut orientierte Auseinandersetzung mit einzelnen Teilaspekten verzichteten die jeweiligen BA-Mitglieder, entsprechende Stellungnahmen aus einzelnen Bezirken wurden nicht vorgelegt. Der Eindruck, die Bezirke würden sich alternativlos `verweigern`, konnte unter politischen Beobachtern letztlich nicht ausgeräumt werden.

¹³⁴ Presseerklärung zum Einbringungsbeschluss des Senats vom 28. September 2010 (berlin.de/landespressestelle).

¹³⁵ Art. VIII des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin vom 15. Dezember 2010 (GVBl. S. 560), 16/3524 vom 29. September 2010 und 16/3617 vom 30. November 2010. Auch in der parlamentarischen Beratung nahmen die organisationsrechtlichen Veränderungen keine wesentliche Rolle ein; vgl. Debattenbeiträge in der ersten Lesung am 7. Oktober 2010 (Plenarprotokoll 16/71, S. 6729 bis 6735), der Sitzung des Ausschusses für Integration, Arbeit, Berufliche Bildung und Soziales (unter Zuladung der Ausschüsse für Inneres, Sicherheit und Ordnung sowie Gesundheit, Umwelt und Verkehr) mit einer Anhörung am 28. Oktober 2010 (Wortprotokoll 16/64, S. 1 bis 30), der Sitzung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung am 8. November 2010 (Inhaltsprotokoll 16/68, S. 6 bis 8) sowie der zweiten Lesung am 9. Dezember 2010 (Plenarprotokoll 16/74, S. 7036 bis 7044).

¹³⁶ Art. I des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 24. Februar 2011 (GVBl. S. 58), 16/3309 vom 22. Juni 2010 und 16/3819 vom 27. Januar 2011.

¹³⁷ Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdiensts vom 25. Juni 2010 zu den Auswirkungen einer neu zu schaffenden Kompetenz der Bezirksverordnetenversammlung zur Entscheidung in allen Bezirksangelegenheiten sowie vom 17. November 2010 über die Rechtmäßigkeit einer Erweiterung der Möglichkeit von bezirklichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden; Stellungnahme von Prof. Dr. Andreas Musil (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Potsdam) an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 19. August 2010.

(82) Die Neuregelung des Krankenhausrechts beinhalte u. a. eine Neufassung des LKG. In diesem Zusammenhang erfuhr der Aufgabenkreis der von der BVV zu wählenden (ehrenamtlichen) Patientenfürsprecher/innen und sachkundigen Personen nach dem PsychKG am 18. September **2011**¹³⁸ eine deutliche Veränderung. Erforderlich wurde dabei eine Anpassung der Verweisungsvorschrift in § 16.

(83) Im Hinblick auf die Verabschiedung von sieben Änderungsgesetzen erfolgte eine Ermächtigung zur Bekanntmachung einer Neufassung, von der die für Inneres zuständige Senatsverwaltung (unter Senator Dr. Ehrhart Körting) nach der krankenhaushrechtlichen Anpassung am 10. November **2011** Gebrauch machte¹³⁹.

(84) Da die Novelle zu den Vorschriften der direkten Demokratie im Februar 2011 die Abstimmungs- und bezirksverwaltungsrechtlichen Normen zu den Anforderungen an Unterschriftensammlungen nicht vollumfänglich harmonisierte, musste der Gesetzgeber (nach erneuter öffentlicher Debatte) handeln (ausführlich Vor § 40). Im März **2016**¹⁴⁰ erfolgte insoweit eine weitere Überarbeitung.

(85) Im Sinne von medienbruchfreien bzw. -brucharmen Verwaltungsabläufen (E-Government¹⁴¹) sah der Normgeber aus wirtschaftlichen Gründen und zur Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns eine Anpassung sachlich nicht zwingender Formanforderungen in Gesetzen für „dringend geboten und erforderlich“¹⁴², um Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaftsunternehmen kostenmäßig zu entlasten und ihnen den Zugang zu den Behörden zu erleichtern. Die Anpassung bezirksverwaltungsrechtlicher Regelungen im 6. Abschnitt erfolgte in einem Artikelgesetz im Februar **2018**¹⁴³ (ausführlich Vor § 40, §§ 45, 47a).

¹³⁸ Art. III des Gesetzes zur Neuregelung des Krankenhausrechts vom 18. September 2011 (GVBl. S. 483), 16/3988 vom 23. März 2011 und 16/4355 vom 23. August 2011.

¹³⁹ Bezirksverwaltungsgesetz in der Bekanntmachung der Neufassung vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692).

¹⁴⁰ Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung abstimmungsrechtlicher Vorschriften vom 14. März 2016 (GVBl. S. 90).

¹⁴¹ E-Government umfasst nach § 2 Abs. 1 Satz 1 E-GovG Bln alle geschäftlichen Prozesse, die im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) durch Informations- und Kommunikationstechniken (IT) über elektronische Medien abgewickelt werden.

¹⁴² Vorblatt zur Beschlussvorlage des Senats über das Gesetz zur Anpassung der Formanforderungen im Berliner Landesrecht (FormAnpassG), Senatsvorlage Nr. S-136/2017 vom 27. Januar 2017 (RdB-Vorlage Nr. R-62/2017 vom 14. Februar 2017); und weiter: „Die Formanforderungen in den öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen des Landes Berlin wurden auf Beschluss des Senats (Nr. S-45/2015 vom 6. Januar 2015) von den jeweils zuständigen Fachressorts binnen eines Jahres überprüft. Ziel der Prüfung war, Formanforderungen im Sinne des E-Governments zu vereinfachen, wenn dies unter Berücksichtigung der elektronischen Möglichkeiten geboten ist (‘Normenscreening’). Die Überprüfungen wurden anhand einheitlicher Kriterien und für alle Formanforderungen durchgeführt. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat als landesweit für das E-Government zuständige Senatsverwaltung die Überprüfungen koordiniert.“

¹⁴³ Artikel 22 des Gesetzes zur Anpassung der Formanforderungen im Berliner Landesrecht (FormAnpassG) vom 2. Februar 2018 (GVBl. S. 160), 18/0420 vom 21. Juni 2017 und 18/0761 vom 16. Januar 2018.

(86) Schon im ersten Jahr der 18. Wahlperiode wurde aus Kreisen der Opposition eine Initiative zum passiven Wahlrecht für BD eingebracht¹⁴⁴. Sie forderte den Senat zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs auf, wurde jedoch erst drei Jahre später Gegenstand der Tagesordnung in einem Ausschuss¹⁴⁵. Im Zuge der Erörterung verzeichnete der Chronist sodann eine inhaltliche Konformität mit entsprechenden Ideen der Koalition, was sich zu einer gemeinsamen Gesetzesinitiative¹⁴⁶ verband, die persönliche Voraussetzung von BD zur Wahl in der BVV von der Vollendung des 18. auf das 16. Lebensjahr zu senken. Ursprünglich war eine Inkraftsetzung dieser Änderung am Tage nach der Veröffentlichung im GVBl. geplant, die jedoch bedenklich gewesen wäre. Nach entsprechenden Hinweisen wurde daraufhin bereits in der ersten Lesung eine Modifizierung angekündigt¹⁴⁷, die durch einen Änderungsantrag, die Norm mit Beginn der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses in Kraft zu setzen, Eingang in den Parlamentsbeschluss im Oktober **2020** fand¹⁴⁸.

(87) Politische Streitpunkte bei der Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden in der 17. Wahlperiode veranlassten die Koalition der 18. Wahlperiode zu einer Überarbeitung abstim-mungsrechtlicher Vorschriften. So wurde früh die Absicht formuliert, einen Volksentscheid in der Regel zeitgleich mit Wahlen durchzuführen und für die Erstellung der amtlichen Kostenschätzung und die Zulässigkeitsprüfung eine Frist festzulegen¹⁴⁹. Gegenstand des im Oktober **2020** angenommenen Änderungsgesetzes¹⁵⁰ sind darüber hinaus nunmehr weitere umfangreiche Verfahrensverbesserungen beim Einwohnerantrag, bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie zur Mitteilungspflicht von Einzelspenden (ausführlich Vor § 40, §§ 44, 45, 47a).

¹⁴⁴ Antrag der CDU-Fraktion über Absenkung der Altersgrenze für Bürgerdeputierte vom 10. Oktober 2017 (18/0577).

¹⁴⁵ Vgl. Protokoll des Ausschusses für Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation der 30. Sitzung vom 24. Februar 2020 (18/30).

¹⁴⁶ Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über ein Gesetz zur Senkung der Altersgrenze bei Bürgerdeputierten vom 6. Mai 2020 (18/2677).

¹⁴⁷ Frank Zimmermann (SPD-Fraktion), Plenarprotokoll der 59. Sitzung vom 14. Mai 2020 (18/59).

¹⁴⁸ Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 14. September 2020 (18/3019); Gesetz zur Senkung der Altersgrenze bei Bürgerdeputierten vom 12. Oktober 2020 (GVBl. S 786).

¹⁴⁹ Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (18/0073).

¹⁵⁰ Artikel 2 des Gesetzes zur Anpassung des Abstimmungsrechts vom 12. Oktober 2020 (GVBl. S. 787).

(88) Die in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union als unmittelbares Recht geltende DSGVO enthält konkrete Regelungsaufträge, um das allgemeine und das bereichsspezifische Datenschutzrecht im erforderlichen Umfang zu ändern. Der sich ergebende Anpassungsbedarf im allgemeinen Datenschutzrecht wurde bereits 2018 umgesetzt¹⁵⁴. Die Anpassung des bereichsspezifischen Datenschutzrechts war Gegenstand eines weiteren Gesetzgebungsverfahrens, um unionsrechtliche Vorgaben in Vorschriften des Landes zu transformieren. Sie enthalten folgende Regelungsschwerpunkte: Anpassung von Begriffsbestimmungen, Anpassung von Verweisungen, Anpassung (bzw. vereinzelt Schaffung) von Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung, Regelungen zu den Betroffenenrechten, Anpassungen bei technischen und organisatorischen Maßnahmen, zur Auftragsverarbeitung und zur Datenübermittlung¹⁵⁵. In der zustimmenden Stellungnahme des RdB wurde - ohne vertiefte Befassung - auf zu berücksichtigende Gesichtspunkte verwiesen, die von einem BA gesondert formuliert wurden: Fehlen einer gesetzlichen und sanktionsbewehrten Verschwiegenheitspflicht für BV sowie von einheitlichen datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für die Veröffentlichungs- und Dokumentationspraxis der BVV¹⁵⁶. Zutreffend verwies der Senat jedoch auf zukünftige gesetzgeberische Initiativen¹⁵⁷. In einem umfangreichen Artikel-Gesetz wurde im Oktober **2020** insoweit u. a. eine fachrechtliche Datenschutzregelung in das BezVG aufgenommen, die im 1. Abschnitt (Grundlagen der Bezirksverwaltung) verortet wurde¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung (Berliner Datenschutzgesetz - BlnDSG) als Artikel 1 des Gesetzes zur Anpassung des Berliner Datenschutzgesetzes und weiterer Gesetze an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Berliner Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU - BlnDSAnpUG-EU) vom 13. Juni 2018 (GVBl. S. 418).

¹⁵⁵ Vgl. Allgemeine Begründung der Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über das Gesetz zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen in Berliner Gesetzen an die Verordnung (EU) 2016/679 (Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU - BlnDSAnpG-EU) vom 1. April 2020 (18/2598).

¹⁵⁶ Vgl. *Çalışkan/Dr. Barış* (Obermagistratsrat im Rechtsamt Tempelhof-Schöneberg): Datenschutz-Grundverordnung in der Bezirksverwaltung - Wer hat den Hut auf?, LKV 10/2018, S. 451; Datenschutzrechtliches Schutz-Stufen-Modell - Notwendige Datenschutzinstrumente bei der Wahrnehmung von Kontrollaufgaben durch Gemeindevertreter, NVwZ 2019, S. 1719.

¹⁵⁷ Stellungnahme des RdB (Vorlage Nr. R-752/2019) und Entgegnung des Senats in der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen in Berliner Gesetzen an die Verordnung (EU) 2016/679 (Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU - BlnDSAnpG-EU) vom 1. April 2020 (18/2598).

¹⁵⁸ Artikel 8 des Gesetzes zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen in Berliner Gesetzen an die Verordnung (EU) 2016/679 (Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU - BlnDSAnpG-EU) vom 12. Oktober 2020 (GVBl. S. 807); zu beachten ist, dass im Gesetzentwurf die bezirksverwaltungsrechtliche Einfügung als Artikel 9 vorgesehen war. Im Zuge der parlamentarischen Beratung wurde dann jedoch festgestellt, dass die vorgesehenen abstimmungsrechtlichen Regelungsinhalte (Artikel 3) bereits in Artikel 1 Nr. 33 (§ 42 Datenverarbeitung) des Antrages der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über das Gesetz zur Anpassung des Abstimmungsrechts vom 26. Mai 2020 (Drucksache 18/2723) enthalten und insofern zu streichen waren.

(89) Im Laufe des Frühjahres 2020 erreichte eine sich ausbreitende Virusinfektion auch Berlin. Am 11. März wurde der Covid-19-Ausbruch¹⁵⁹ 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 Bevölkerung¹⁶⁰. Ab 14. März 2020 wurden sie nach § 32 Satz 1 IfSG durch vom Senat erlassene verschieden befristete VO¹⁶¹ 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. festlegten¹⁶².

(90) 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 verbunden¹⁶³. 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“¹⁶⁴. 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. Mit hin 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) Sitzungsräume¹⁶⁵ sowie - ausgehend von entsprechenden Erfahrungen im Abgeordnetenhaus - die Erprobung einer anteiligen Reduktion der Präsenz der Mitglieder ('Pairing-Verfahren'¹⁶⁶), was jedoch im Hinblick auf mangelnden Konsens überwiegend nicht tragfähig war.

¹⁵⁹ SARS-CoV-2 bezeichnet das Virus (anfänglich 2019-nCoV), Covid-19 ist die offizielle Bezeichnung der Erkrankung.

¹⁶⁰ Vgl. Pressemitteilung der SenGPG vom 12. März 2020.

¹⁶¹ 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 weitere Rechtsvorschriften im dreistelligen (!) Bereich.

¹⁶² 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.

¹⁶³ 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-EindmaßnV vom 7. Mai 2020).

¹⁶⁴ Hier beispielhaft zitiert nach § 4 Abs. 2 der Sechsten Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 7. Mai 2020.

¹⁶⁵ 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).

¹⁶⁶ Vgl. u. a. *Schneider/Hans-Peter, Zeh/Wolfgang*: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Handbuch, Pairing-Vereinbarung, S. 671, Berlin 1989.

(91) Während zunächst unter Verweis auf andere Rechtsgebiete¹⁶⁷ 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.¹⁶⁸ 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 werden¹⁶⁹. 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 aufgenommen¹⁷⁰.

(92) 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 Versammlungsfreiheit¹⁷¹ 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.

(93) 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 Koalition¹⁷² modifiziert. Den Hintergrund dafür bildeten rechtlich durchaus fragwürdige Bewertungen (ausführlich § 8a) des WPD¹⁷³. Schließlich nahm das Parlament im Januar **2021**¹⁷⁴ den Entwurf an.

¹⁶⁷ Vgl. u. a. die Wandlung des Rechtsverständnisses zum Sitzungsbegriff nach § 102a VwGO, § 247a StPO, § 93 Absatz 1 FGO, § 108 Absatz 4 AktG.

¹⁶⁸ Siegel, Prof. Dr. Thorsten, Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens in Berlin - Nachtrag zur Neuregelung des § 8a BerlBzVwG über Sitzungen in außergewöhnlichen Notlagen, LKV 2021, S. 107.

¹⁶⁹ 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).

¹⁷⁰ 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 Vorüberweisung 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.

¹⁷¹ Stellungnahme der AG RdV vom 31. Juli 2020.

¹⁷² 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.

¹⁷³ Gutachten über mögliche gesetzliche Regelungen in Bezug auf die Sitzungen der Bezirksverordnetenversammlungen und ihrer Ausschüsse in Krisensituationen vom 16. Dezember 2020.

¹⁷⁴ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen in außergewöhnlichen Notlagen vom 22. Januar 2021 (GVBl. S. 74).

(94) Die Koalition der 18. Wahlperiode vereinbarte, dass das PartIntG mithilfe einer externen Evaluation überprüft und fortentwickelt wird¹⁷⁵. Nach Erörterungen in Fachrunden mit Migrantenorganisationen im Laufe des Jahres 2018 wurden der Öffentlichkeit entsprechende (durchaus umfangreiche) Eckpunkte präsentiert¹⁷⁶. Sie wiesen jedoch in rechtlicher Hinsicht deutliche Mängel¹⁷⁷ 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 Ausschuss¹⁷⁸.

(95) 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.“¹⁷⁹ Zuvor wurden umfangreiche Anregungen der Bezirke, in die auch organisationsrechtliche Hinweise der ehrenamtlichen Kommunalpolitik einfließen¹⁸⁰, abgewiesen¹⁸¹. Die normativen Defizite schloss sodann ein Änderungsantrag der Koalition¹⁸².

¹⁷⁵ Vorlage - zur Beschlussfassung - über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (18/0073).

¹⁷⁶ Evaluation des Gesetzes zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) im Auftrag des Integrationsbeauftragten von Berlin/ Abschlussbericht Februar 2019, Syspons GmbH.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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).

¹⁷⁹ Vorlage - zur Beschlussfassung - (Vorblatt) über das Gesetz zur Neuregelung der Partizipation im Land Berlin vom 27. April 2021 (18/3631).

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Integration, Arbeit und Soziales sowie des Hauptausschusses vom 9. Juni 2021.

(96) 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 Gesetzes¹⁸³ angepasst und im Übrigen eine modifizierte Regelung zur Geltung kreiert. In der letzten Plenarsitzung vor der parlamentarischen Sommerpause 2021 wurde das Artikelgesetz dann angenommen¹⁸⁴.

(97) Der politische Auftrag zum Entwurf eines Regelwerks, das die eklatanten Probleme der Bezirksverwaltungen im Dienstleistungsbereich (z. B. in den Bürgerämtern) lösen könnte, war dürftig¹⁸⁵. Radikale Veränderungen des einfachgesetzlichen Geflechts hätten überwiegend einer verfassungsändernden Grundlage bedurft, die jedoch politisch nicht verabredet war¹⁸⁶. 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.“¹⁸⁷ 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.

(98) Die Bildung der Geschäftsbereiche des Kollegialorgans kann als politischer Kern der Gesetzgebung bezeichnet werden. Sie sollte auf der Grundlage der zuvor getroffenen Verabredungen der Bezirke¹⁸⁸ erfolgen, was zu dem ungewöhnlichen Umstand einer Befassung ohne weitere Beratung im RdB führte. Im Gesetzgebungsverfahren erfuhr die vorgeschlagene Behördenstruktur jedoch eine umfassende Veränderung¹⁸⁹, 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.

¹⁸³ 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).

¹⁸⁴ Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung der Partizipation in Berlin vom 5. Juli 2021 (GVBl. S. 842).

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Vgl. Vorlage - zur Beschlussfassung - über die Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik vom 10. Januar 2017 (18/0073).

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ Vgl. Beschluss des RdB (R-719/2019) vom 23. Januar 2020.

¹⁸⁹ Vgl. Dringliche Beschlussempfehlung des Hauptausschusses (18/3829) vom 9. Juni 2021.

(99) 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.

(100) Der Gesetzentwurf wurde nach der parlamentarischen Sommerpause **2021** in dritter Lesung (!)¹⁹⁰ beschlossen und trat zum Beginn der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses in Kraft¹⁹¹.

(101) 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.“¹⁹² Diese Maxime ist sinngemäß auch im Bezirk zu berücksichtigen.

¹⁹⁰ Aufgrund der Ergänzung einer Änderung des BezVEG, vgl. Plenarprotokoll vom 19. August 2021 (18/82).

¹⁹¹ 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).

¹⁹² Leitsätze des Beschlusses des BVerfG vom 22. März 2022 (2 BvE 9/20).