

Vorlage – zur Beschlussfassung –

Achtzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin

Der Senat von Berlin

Skzl - V C 1

9(0)223 - 1631

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorblatt

Vorlage - zur Beschlussfassung -

über Achtzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin

A. Problem

Der Senat von Berlin hat am 17. Oktober 2023 die „Agenda zur Verwaltungsreform im Land Berlin“ beschlossen. Die Agenda zur Verwaltungsreform benennt drei wesentliche Ziele der Verwaltungsreform:

- Klare Verantwortung und transparente Aufgabenverteilung,
- Stärkung der gesamtstädtischen Steuerung und
- starke Bezirke.

Wesentliche Maßnahme der Reform der Berliner Verwaltung ist dabei die Ablösung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG) durch ein neues Landesorganisationsgesetz (LOG BE). Dieses legt die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar fest. In einem neuen einheitlichen Gesamtkatalog werden künftig die Aufgaben und Zuständigkeiten der Hauptverwaltung sowie der Bezirke jeweils eindeutig benannt.

Derzeit geht aus Artikel 67 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin (nachfolgend: VvB) bei der Beschreibung der Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung nicht eindeutig hervor, ob die dortige Aufzählung abschließend ist oder ob darüberhinausgehend weitere Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung bestehen könnten. Bereits aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Regelung entstehen Unklarheiten in der Aufgabenzuordnung, beziehungsweise das Verständnis zum Aufgabenumfang ist uneinheitlich.

Ferner sieht die derzeitige Verfassungslage in Artikel 67 Absatz 3 VvB eine Zuordnung von Aufgaben bei der Hauptverwaltung im Regelfall durch Gesetz vor. Ein Gesetzgebungsverfahren ist allerdings zeitaufwändig. Nur in eiligen Einzelfällen kann im Vorgriff auf eine gesetzliche Änderung

eine Aufgabenzuordnung per Rechtsverordnung vorgenommen werden. Dieser - parallel in Gesetz und Rechtsverordnung mögliche - Regelungsmechanismus ist der Schaffung klarer Zuständigkeiten nicht zuträglich. Zudem ist es für die Ein- und Durchführung einer Aufgabenkritik als Daueraufgabe der Berliner Verwaltung entscheidend, Aufgaben in Zukunft zügiger und unbürokratischer zuweisen zu können; dies kann durch eine grundsätzliche Regelungsmöglichkeit der Zuständigkeiten durch Rechtsverordnung erreicht werden.

Ein weiteres zentrales Ziel der Verwaltungsreform ist die Stärkung der gesamtstädtischen Steuerung. Eine Maßnahme stellt dabei die Überarbeitung der Aufsicht und des Eingriffsrechts dar. Dabei soll das Eingriffsrecht als Steuerungsinstrument weiterhin „Ultima Ratio“ bleiben. Hinsichtlich des Eingriffsrechts lässt die derzeitige Formulierung in Artikel 67 Absatz 1 Satz 4 der VvB eine Auslegung zu, dass die Grundlage des Eingriffsrechts auch eine zeitliche Komponente der Dringlichkeit einschließt und für das Vorliegen des Gesamtinteresses alle zwölf Bezirke von Berlin betroffen sein müssen. Tatsächlich ist dies aber nicht der Fall.

Ein wesentlicher Faktor für eine funktionsfähige Verwaltung ist die Qualität der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Senat und Bezirken. Der täglichen Verwaltungspraxis lassen sich - auch ausweislich der Prüfberichte des Rechnungshofs - konkrete Beispiele entnehmen, in denen der Erfolg der Verwaltungsarbeit durch eine ungenügende und verspätete Einbindung der Bezirke ausbleibt. Eine Stärkung der gesamtstädtischen Steuerung soll daher zugleich mit einer Stärkung der Bezirke durch Änderungen in Artikel 68 VvB einhergehen. Im Kontext einer grundlegenden Reform der Struktur der Berliner Verwaltung heißt dies insbesondere, dass die bezirkliche Expertise stärker zur Geltung kommen soll - vor allem für die bezirklichen Durchführungsaufgaben. Aktuell besteht ein uneinheitliches Verständnis in den Senatsverwaltungen darüber, wer für die rechtzeitige Einbindung der Bezirke verantwortlich ist und wie diese erfolgen soll. Oftmals wird die Auffassung vertreten, dass für die Einbindung der Bezirke die Einbindung über den Rat der Bezirke ausreichend ist. Allerdings erfolgt die Einbindung des Rats der Bürgermeister regelmäßig erst zu einem Zeitpunkt, in dem der Willensbildungsprozess auf Senatsebene weitgehend abgeschlossen ist. Hierdurch können die Bezirke ihre Fachexpertise regelmäßig nur unzureichend in den Prozess einfließen lassen, Änderungsvorschläge der Bezirke finden so nur selten Berücksichtigung.

Darüber hinaus erweist es sich als problematisch, dass bei neuen Aufgaben oder Aufgabenänderungen keine verbindlichen Regelungen bestehen, wie hier eine Veränderung in Bezug auf die Kosten vorgenommen werden muss. Insbesondere in Bezug auf die Bezirke stellt sich immer die Frage, wie diese vor einer Aufgabenverpflichtung oder vor einer Veränderung bestehender Aufgaben ohne Ausgleich der damit verbundenen Belastungen geschützt werden.

B. Lösung

Durch die Änderung in Artikel 67 Absatz 1 Satz 2 VvB wird klargestellt, dass die Aufzählung der Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung in der Verfassung abschließend ist.

Darüber hinaus wird in Artikel 67 Absatz 3 VvB die Möglichkeit geschaffen, der Hauptverwaltung zukünftig auch Aufgaben durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung zuzuweisen. In der Folge ist vorgesehen, dass der Entwurf für das Landesorganisationsgesetz eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage enthält.

Die Voraussetzungen des Eingriffsrechts werden hinsichtlich der hierfür notwendigen erheblichen Gesamtinteressen neu formuliert.

Durch die beabsichtigten Änderungen in Artikel 68 VvB wird klargestellt, dass die Bezirke frühzeitig durch das jeweilige Ressort - und somit auch schon vor Beteiligung des Rats der Bürgermeister - in die Entscheidungsfindung auf Senatsebene einzubinden sind.

Die Rechtsschutzmöglichkeit der Bezirke vor dem Verfassungsgerichtshof bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche wird in konsequenter Umsetzung des Art. 67 Absatz 3 VvB in Artikel 84 Absatz 2 Nummer 3 VvB ergänzt.

Mit der Verankerung eines Konnexitätsprinzips in § 85 VvB soll erreicht werden, dass bei neuen Aufgaben oder Aufgabenveränderungen mit Wirkung für die Bezirke eine Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten einhergeht. Der Verwaltung bringt das Konnexitätsprinzip eine zusätzliche, langfristige finanzielle Sicherheit. Verbunden ist damit gleichzeitig die Absicht, das Kostenbewusstsein für und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beim Gesetz- und Verordnungsgeber zu schärfen. Damit einher geht die Aufgabe des Gesetzes- oder Verordnungsgebers, Aufgaben zu priorisieren, wenn die vorhandenen Ressourcen nicht für alle Aufgaben auskömmlich sind und auch nicht nachträglich zusätzliche Ressourcen durch den Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellt werden.

Die in Artikel 85 Absatz 3 VvB verankerte Regelung zur Konnexität soll für neue oder geänderte Aufgaben gelten. Somit gilt die Regelung nicht für den erstmaligen Erlass des Gesamtkatalogs und damit der erstmaligen Zuweisung von Zuständigkeiten für Aufgaben durch Rechtsverordnung in Folge der Umsetzung der neuen Regelungssystematik aus Art. 67 Absatz 3 VvB in Verbindung mit der vorgesehenen Ermächtigungsgrundlage im neuen Landesorganisationsgesetz. Im laufenden Aufgabenneuordnungsprozess sollen für die bestehenden Aufgabenzuweisungen die Kosten transparent erhoben werden.

C. Alternative/Rechtsfolgenabschätzung

Das Ziel, die Aufgabenzuweisung zu flexibilisieren und die Durchführung einer Aufgabenkritik zu ermöglichen, kann ohne Änderung der Verfassung nicht erreicht werden. Aufgrund der Möglichkeit der Aufgabenübertragung durch Rechtsverordnung ist auch der Artikel 84 VvB zwingend auf die neue Rechtslage anzupassen.

Zu der erstmaligen Verankerung eines Konnexitätsprinzips ist ebenfalls keine vergleichbare andere Lösung ersichtlich, um das Ziel der verbindlichen Beachtung der Konnexität bei der Übertragung von Aufgaben an die Bezirke zu erreichen.

Die weiteren Verfassungsänderungen dienen im Wesentlichen der Klarstellung und damit der Rechtssicherheit.

D. Auswirkungen auf den Klimaschutz

Keine

E. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Keine

F. Auswirkungen auf das elektronische Verwaltungshandeln

Keine

G. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Keine

H. Gesamtkosten

Keine

I. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Keine

K. Zuständigkeit

Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei

Der Senat von Berlin

Skzl - V C 1

9(0)223 - 1631

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorlage

- zur Beschlussfassung -

über Achtzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

**Achtzehntes Gesetz
zur Änderung der Verfassung von Berlin**

Vom ...

Das Abgeordnetenhaus hat unter Beachtung der Vorschriften des Artikels 100 der Verfassung von Berlin das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung der Verfassung von Berlin**

Die Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), die zuletzt durch Gesetz vom 29. April 2024 (GVBl. S. 128) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 67 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt geändert:

aaa) die Wörter „Dazu gehören“ werden durch die Wörter „Diese sind“ ersetzt.

bbb) In Nummer 3 werden die Wörter „in unmittelbarer Regierungsverantwortung“ durch die Wörter „durch die Hauptverwaltung“ ersetzt.

cc) In Satz 4 werden die Wörter „daß dringende“ durch die Wörter „dass erhebliche“ ersetzt.

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „im einzelnen durch Gesetz“ die Wörter „oder durch Rechtsverordnung des Senats“ eingefügt.

bb) Satz 2 wird aufgehoben.

2. Artikel 68 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Den Bezirken ist die Möglichkeit zu geben, frühzeitig zu den Fragen der Verwaltung und zur Gesetzgebung, die die Belange der Bezirke betreffen, Stellung zu nehmen. Die frühzeitige Beteiligung stellt jedes Mitglied des Senats für seinen Geschäftsbereich sicher.“

b) In Absatz 2 werden die Wörter „Zu diesem Zweck finden“ durch die Wörter „Es finden hierzu auch“ und die Wörter „des Bürgermeisters“ durch die Wörter „der Bürgermeister“ ersetzt.

3. In Artikel 84 Absatz 2 Nummer 3 werden nach dem Wort „Gesetz“ die Wörter „oder durch Rechtsverordnung des Senats“ eingefügt.

4. Dem Artikel 85 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Werden durch Gesetz oder Rechtsverordnung des Landes neue öffentliche Aufgaben zugewiesen oder bestehende öffentliche Aufgaben geändert, die zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Bezirke führen, sind dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen und aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein Ausgleich für die entstehenden Aufwendungen zu schaffen. Das Nähere wird durch ein Gesetz bestimmt.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2026 in Kraft.

A. Begründung:

a) Allgemeines:

Mit der Änderung der Verfassung von Berlin sollen zum einen in Artikel 67 Unklarheiten im Zusammenhang mit der Aufgabenzuordnung im Land Berlin und der Aufsicht über die Bezirke bereinigt werden. Dabei soll es auch ermöglicht werden, dass der Senat die Aufgabenzuordnung durch Rechtsverordnung regelt, anstatt dass, wie bisher, ausschließlich der Gesetzgeber hierzu berufen ist. Hieraus ergibt sich in Artikel 84 VvB Anpassungsbedarf bei der Regelung der Normenkontrolle der Zuständigkeitsabgrenzung, die von den Bezirken beim Verfassungsgerichtshof erhoben werden kann. Zum anderen sollen die Bezirke gestärkt werden, indem in Artikel 68 VvB klargestellt wird, dass diese frühzeitig bei Fragen der Verwaltung und zur Gesetzgebung, die ihre Belange betreffen, zu beteiligen sind. Außerdem soll in Artikel 85 VvB ausdrücklich geregelt werden, dass bei auf die Bezirke übertragenen neuen oder geänderten Aufgaben, die zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Bezirke führen, ein Ausgleich für die entstehenden Aufwendungen zu schaffen ist; gegebenenfalls ist beispielsweise auch der Ausgleich über einen Wegfall beziehungsweise die Umpriorisierung anderer Aufgaben denkbar.

Im Einzelnen ist Folgendes vorgesehen:

aa) Durch die Änderung in Artikel 67 Absatz 1 Satz 2 VvB soll klargestellt werden, dass die Aufzählung der Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung in der Verfassung abschließend ist. Dies wurde in der Vergangenheit wegen der bisherigen Formulierung „Dazu gehören“ bezweifelt.

bb) In Artikel 67 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 wird klargestellt, dass es bei den dort genannten gesamtstädtischen Aufgaben darum geht, dass diese zwingend einer Durchführung „durch die Hauptverwaltung“ bedürfen. Die bisherige Formulierung „in unmittelbarer Regierungsverantwortung“ wurde bereits bisher so verstanden, dass die Aufgaben nicht zwingend vom Senat beziehungsweise von Senatsverwaltungen auszuführen waren, sondern auch durch die den Senatsverwaltungen nachgeordneten Behörden, denn diese nehmen ihre Aufgaben wegen des Weisungsrechts des jeweiligen Senatsmitgliedes in unmittelbarer Regierungsverantwortung wahr. Der Begriff „Hauptverwaltung“ stellt klar, dass die Verfassung sowohl auf die Senatsebene als auch die nachgeordneten Behörden abstellt.

cc) Eine Voraussetzung des Eingriffsrechts in Artikel 67 Absatz 1 Satz 4 der VvB soll neu formuliert werden, um klarzustellen, dass als Eingriffsvoraussetzung keine zeitliche Dringlichkeit gegeben sein muss. „Dringende“ Gesamtinteressen wird dazu durch „erhebliche“ Gesamtinteressen ersetzt. Hierdurch wird deutlich, dass es gerade nicht auf eine zeitliche Komponente ankommt. Es geht um qualifizierte Gesamtinteressen. Entsprechend vergleichbarer Formulierungen im Polizeirecht (vgl. § 36 Absatz 4 ASOG) wurde der Begriff „dringend“ in der Vergangenheit bereits als „erheblich“ ausgelegt. Erhebliche Gesamtinteressen erfordern darüber hinaus auch nicht zwingend die Betroffenheit aller zwölf Bezirke. Auch Sachverhalte in einem oder in nur einigen Bezirken können für die Gesamtstadt von erheblicher Bedeutung sein, so dass „erhebliche Gesamtinteressen“ gegeben sind.

dd) Bisher werden die Aufgaben des Senats außerhalb der Leitungsaufgaben in der Anlage zum Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz bestimmt. Damit werden die Aufgaben keiner konkreten Behörde zugewiesen, sondern die Anlage vollzieht lediglich die Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsebene, also zwischen Hauptverwaltung und Bezirken. Die Zuständigkeit für die Ordnungsaufgaben werden für die konkreten Behörden durch die Anlage zum Allgemeinen

Sicherheits- und Ordnungsgesetz bestimmt. Die Aufgaben des Senats (Hauptverwaltung) außerhalb der Leitungsaufgaben - wie bisher in Artikel 67 Absatz 3 Satz 1 VvB vorgesehen - durch Parlamentsgesetz festzulegen hat sich in den vergangenen Jahren als zu langwierig erwiesen und auch als zu schwerfällig im Hinblick auf eine etwaige Angleichung des systematischen Aufbaus der gegenwärtig bestehenden Anlagen zum Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz sowie zum Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz, die systematisch unterschiedlich aufgebaut sind. Die Möglichkeit der Zuordnung von Aufgaben zur Hauptverwaltung soll deshalb vereinfacht werden, indem die Verfassung dahingehend geändert wird, dass dies zukünftig auch durch Rechtsverordnung möglich ist, soweit der Gesetzgeber hierzu eine entsprechende einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage schafft. In der Folge der Verfassungsänderung soll dann ein neues Landesorganisationsgesetz eine solche Ermächtigungsgrundlage enthalten. Dies soll zu einer angemessenen Flexibilisierung der Aufgabenzuweisung im Gegensatz zur Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens führen und damit letztlich auch dem Ziel dienen, die gesamtstädtische Steuerung zu stärken. Die Regelung der sogenannten Auffangzuständigkeit der Bezirke in Artikel 67 Absatz 2 Satz 1 VvB, nach der nicht der Hauptverwaltung vorbehalten Aufgaben solche der Bezirke sind, steht einer einfachgesetzlichen Regelung, nach der ein zusammenfassender Zuständigkeitskatalog auch die Aufgaben der Bezirke umfassen kann, nicht entgegen. Zumindest deklaratorisch kann ein solcher auch die Aufgaben der Bezirke ausweisen.

ee) Die beabsichtigten Änderungen in Artikel 68 Absatz 1 und 2 der VvB zur Einbindung der Bezirke dienen im Wesentlichen der Klarstellung zur Zusammenarbeit zwischen dem Senat und den Bezirken bei Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung, die bezirkliche Belange betreffen, und machen das Erfordernis einer frühzeitigen Einbindung der Bezirke schon vor Beteiligung des Rats der Bürgermeister deutlich. Hierdurch sollen die Bezirke schon in der Phase der Entscheidungsfindung beteiligt werden und nicht erst, wenn diese - zum Beispiel durch Beschluss eines konkreten Gesetzentwurfes - bereits abgeschlossen ist. Die frühzeitige Beteiligung der Bezirke soll die Aufgaben des Rats der Bürgermeister nicht einschränken, sondern lediglich sicherstellen, dass bezirkliche Interessen darüber hinaus schon frühzeitig Eingang in die Überlegungen des Senats finden.

Der Zusatz in Artikel 68 Absatz 1 VvB „die die Belange der Bezirke betreffen“ stellt keine Einschränkung bezirklicher Beteiligungsrechte dar. In der bisherigen Staatspraxis wurde die Vorschrift in der Form angewandt, dass immer, wenn Belange der Bezirke berührt wurden, diese auch zu beteiligen waren. Auch bisher muss es sich dabei nicht um „grundsätzliche“ Fragen handeln. Um dies klarzustellen, wird das Wort „grundsätzlich“ gestrichen.

ff) Die Anpassung der Rechtsschutzmöglichkeit der Bezirke durch die Normenkontrolle der Zuständigkeitsabgrenzung auf Rechtsverordnungen des Senats ist als Folge für die zusätzliche Zuweisungsmöglichkeit von Aufgaben zur Hauptverwaltung durch Rechtsverordnung vorgesehen.

gg) Die Verankerung des Konnexitätsprinzips in die Verfassung von Berlin soll sicherstellen, dass bei neuen Aufgaben oder Aufgabenveränderungen durch Gesetz oder Rechtsverordnung für die Bezirke eine entsprechende Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten einhergeht und das Kostenbewusstsein für und bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beim Gesetz- und Ordnungsgeber geschärft wird. Die Regelung richtet sich als Organisations- und Ordnungsprinzip an den Gesetz- und den Ordnungsgeber. Sie konstituiert keine subjektivrechtlichen Ansprüche einzelner Bezirke.

Die erforderlichen Verfassungsänderungen bedürfen gemäß Artikel 100 Satz 1 VvB einer Zweidrittelmehrheit im Abgeordnetenhaus.

b) Einzelbegründung:

Artikel 1 (Änderung der Verfassung von Berlin)

Zu Nummer 1 (Artikel 67)

a) Zu Absatz 1

Die Änderung in dem einleitenden Halbsatz des Absatzes 1 Satz 2 von „Dazu gehören“ in „Diese sind“ dient der Klarstellung, dass es sich bei den nachfolgenden drei Nummern um eine abschließende Aufzählung der Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung handelt. Schon im damaligen Gesetzgebungsverfahren aus dem Jahr 1998 (Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin) wurden zu der derzeitigen Formulierung „Dazu gehören“ bei den Beratungen im Abgeordnetenhaus unterschiedliche Auffassungen, ob diese als abschließend oder nicht abschließend zu verstehen ist, vertreten (vgl. Protokoll der 43. Plenarsitzung, 13/43 S. 3325 und Protokoll des Rechtsausschusses der 28. Sitzung 13/28 S. 20).

Die Änderung in Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 zielt auf ein besseres Verständnis der Regelung ab. Die bisherige Regelung, die auf die „unmittelbare Regierungsverantwortung“ abstellt, wurde schon immer so verstanden, dass die Aufgaben zwingend von einer Senatsverwaltung oder von einer nachgeordneten Behörde, die für das gesamte Land Berlin zuständig ist, wahrgenommen werden müssen. Die neue Formulierung nimmt dies auf und stellt klar, dass es nicht darauf ankommt, dass der Senat beziehungsweise eine Senatsverwaltung die Aufgabe zwingend selbst durchführen muss, worauf die jetzige Formulierung hindeuten könnte. Vielmehr ist es auch möglich, dass die Aufgabe durch eine nachgeordnete Behörde wahrgenommen wird und dies unter dem bestehenden umfassenden Weisungsrecht eines Senatsmitgliedes, wie es bei nachgeordneten Behörden der Hauptverwaltung der Fall ist.

Auch systematisch fügt sich die Formulierung „Durchführung durch die Hauptverwaltung“ in dem oben genannten Verständnis deutlich besser ein. Bereits in dem vorherigen Satz (Absatz 1 Satz 1) wird auf die Hauptverwaltung abgestellt: „Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr.“. Der Begriff „Hauptverwaltung“ sollte sich dann auch im nachfolgenden Satz 2 wiederfinden, da ansonsten - wie nach der bisherigen Fassung - zu Recht die Frage gestellt werden kann, ob mit „unmittelbarer Regierungsverantwortung“ etwas anderes gemeint ist. Dies ist aber gerade nicht der Fall.

Es kommt also im Ergebnis darauf an, dass die jeweilige Aufgabe zwingend von „einer“ Behörde der Hauptverwaltung im Land Berlin für die gesamte Stadt wahrgenommen werden muss. Dabei soll weiterhin gelten, dass die Zuordnung von Durchführungsaufgaben zur Hauptverwaltung einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Diese muss wegen ihrer Eigenart - wie bisher - zwingend notwendig sein. Der Maßstab ändert sich dadurch also nicht.

Die Eingriffsvoraussetzungen nach Absatz 1 Satz 4 setzen bereits bisher keine zeitliche Dringlichkeit voraus. Wie in der Staatspraxis und der Rechtswissenschaft anerkannt, ist mit der bisherigen Verfassungsformulierung „dringende Gesamtinteressen“ keine zeitliche Komponente gemeint, sondern eine besondere qualitativ-inhaltliche Bedeutung der Gesamtinteressen. Für das bessere Verständnis der Regelung wird eine sprachliche Anpassung vorgenommen. Es wird statt von

„dringenden“ von „erheblichen“ Gesamtinteressen als Eingriffsvoraussetzung gesprochen, um deutlich zu machen, dass es um qualitativ-inhaltliche und nicht zeitliche Gesichtspunkte geht. Mit dieser Klarstellung ist kein Herabsenken der materiellrechtlichen Eingriffsschwelle verbunden. Es handelt sich vielmehr um eine Anpassung an die Rechtspraxis. Wie bisher kommt es auf den konkreten Einzelfall an. Erhebliche Gesamtinteressen Berlins sind in der Regel beeinträchtigt, wenn die Funktionsfähigkeit von Berlin als Gesamtstadt betroffen ist oder die Gefahr eines erheblichen Schadens nicht nur für einzelne Bezirke besteht. Eine Betroffenheit aller zwölf Bezirke ist wie bisher nicht erforderlich. Es kann sich auch um Maßnahmen handeln, die nur innerhalb eines Bezirkes wirken, aber eine Ausstrahlungswirkung in andere Bezirke oder auf die Gesamtstadt haben. Die Beschädigung des Ansehens Berlins in der Bundesrepublik oder darüber hinaus kann hierfür ausreichen. Eine einfachgesetzliche Konkretisierung ist möglich, darf aber nicht den Ausnahmecharakter des Eingriffsrechts unterlaufen.

b) Zu Absatz 3

Die Änderung eröffnet dem Gesetzgeber eine Wahlmöglichkeit zwischen der Zuweisung von Aufgaben durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog. Die Regelungsmöglichkeit durch Rechtsverordnung des Senats soll eine schnelle Zuordnung von Aufgaben sicherstellen. Eine Veränderung der Maßstäbe für die Zuordnung ist damit nicht verbunden. Satz 2 in der bisherigen Fassung, der die Möglichkeit der Zuweisung von Aufgaben der Hauptverwaltung auf die Bezirke durch Rechtsverordnung als Ausnahme von der bisherigen Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung vorsieht, kann aufgehoben werden, wenn Satz 1 die Regelung durch Rechtsverordnung ohnehin vorsieht. Dem Abgeordnetenhaus von Berlin ist die Rechtsverordnung nach Art. 64 Absatz 3 unverzüglich zur Kenntnisnahme vorzulegen. In der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin ist im § 32 der weitere Umgang im parlamentarischen Verfahren geregelt.

Zu Nummer 2 (Artikel 68)

Die Änderung des Absatz 1 stellt klar, dass die Bezirke frühzeitig - also auch schon vor dem Rat der Bürgermeister - in die Erarbeitung von Verwaltungsfragen und von Gesetzgebung, die die Belange der Bezirke betreffen, einzubinden sind. Der neue Satz 2 stellt klar, dass es Aufgabe des jeweils zuständigen Senatsmitglieds ist, die frühzeitige Beteiligung sicherzustellen. Vergleichbar der Regelung in § 37 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil GGO II für die frühzeitige Beteiligung von anderen Senatsmitgliedern bei Vorbereitung von Gesetzesentwürfen, die ihren Geschäftsbereich berühren, soll nun für die Bezirke in der Verfassung festgeschrieben werden, dass diese ebenfalls in diesem frühen Stadium, d.h. auf jeden Fall vor Beginn des förmlichen Mitzeichnungsverfahrens der Exekutive, zu beteiligen sind, wenn bezirkliche Belange durch geplante Gesetzesentwürfe berührt sind. Die Änderung des Absatz 2 macht deutlich, dass der Rat der Bürgermeister nicht die einzige Form der Einbindung der Bezirke darstellt. Daneben sind weitere Formate zur Einbindung der Bezirke möglich, etwa über die Einbindung der Stadträterunden. Bisher schon bestehende Aufgaben des Rats der Bürgermeister werden durch die Änderung nicht verändert. Außerdem wird klargestellt, dass es für den Senat neben der Regierenden Bürgermeisterin oder dem Regierenden Bürgermeister mehr als eine Bürgermeisterin oder einen Bürgermeister geben kann.

Zu Nummer 3 (Artikel 84)

Die Bezirke haben mit der Normenkontrolle der Zuständigkeitsabgrenzung gemäß Art. 84 Absatz 2 Nummer 3 VvB, § 14 Nummer 9, § 57 VerfGHG bereits jetzt die Möglichkeit, die Zuständigkeitsverteilung „bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit der im Gesetz geregelten Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken mit der Verfassung von Berlin auf Antrag eines Bezirks“, durch den Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen. Mit der Änderung von Artikel 67 Absatz 3 VvB, Verwaltungsaufgaben außerhalb der Leitungsaufgaben zukünftig alternativ durch Rechtsverordnung des Senats bestimmen zu können, muss Artikel 84 entsprechend angepasst werden, damit auch Regelungen durch Rechtsverordnung der Normenkontrolle der Zuständigkeitsabgrenzung unterliegen.

Zu Nummer 4 (Artikel 85)

Durch die Regelung wird ein Konnexitätsprinzip auf Verfassungsebene verankert. Das Konnexitätsprinzip soll sicherstellen, dass die Bezirke die adäquate Durchführung der jeweiligen Aufgabe gewährleisten können. Dabei soll sich gutes Verwaltungshandeln in finanziellen Anreizen für die Bezirke auswirken. Es handelt sich dabei um ein Konnexitätsprinzip, das die Besonderheiten des Stadtstaats Berlin als Einheitsgemeinde aufnimmt. Die Anwendung des Konnexitätsprinzips setzt voraus, dass durch eine Entscheidung des Abgeordnetenhauses von Berlin oder des Senats haushaltsmäßig relevante wesentliche Belastungen der Bezirke verursacht werden (Verursacherprinzip). Derartige Entscheidungen können Gesetze oder nach der Neuregelung in Artikel 67 Absatz 3 VvB Rechtsverordnungen sein, in denen den Bezirken neue oder geänderte Aufgaben zugewiesen werden. Werden neue Aufgaben aufgrund von Bundes- oder Europarecht den Bezirken zugewiesen, stellt die Regelung in diesen Fällen erst auf die Zuweisung der Aufgaben durch Landesgesetz oder Rechtsverordnung des (Landes-)Verordnungsetzers ab („zugewiesen“). Sie greift demnach nicht schon, wenn die Zuständigkeit der Bezirke bereits im Wege der Auffangzuständigkeit begründet worden ist.

Für Anhaltspunkte, wann eine wesentliche Belastung angenommen werden kann, kann auf die Summen im bisherigen Basiskorrekturverfahren der für Finanzen zuständigen Senatsverwaltung zurückgegriffen werden.

Der Ausgleich der wesentlichen Belastung muss nicht zwingend finanzieller Art sein. Das Konnexitätsprinzip soll vielmehr verhindern, dass Aufgaben ohne jegliche Berücksichtigung der Auswirkungen auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen an die Bezirke zugewiesen werden. Es ist nicht zwingend jede Aufgabenänderung mit einer Erhöhung der Ressourcen zu verknüpfen. So ist eine effizientere Aufgabenwahrnehmung durch eine gezieltere gesamtstädtische Steuerung denkbar - etwa durch die Digitalisierung oder Optimierung von Geschäftsprozessen. Auch durch den Wegfall beziehungsweise die Umpriorisierung von Aufgaben kann ein Ausgleich hergestellt werden. Wird ein Ausgleich der Kosten vorgenommen, umfassen diese Sach- und Personalkosten. Satz 2 regelt, dass der verfassungsrechtlichen Verankerung des Konnexitätsprinzips eine einfachgesetzliche Ausgestaltung durch ein Konnexitätsgesetz folgt. In diesem werden insbesondere grundsätzliche Festlegungen und Regelungen zur Kostenfolgeabschätzung sowie die wesentlichen Verfahrensregelungen zu treffen sein.

Artikel 2 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

c) Beteiligungen:

1. Rat der Bürgermeister

Diese Vorlage hat dem Rat der Bürgermeister zur Stellungnahme vorgelegen (§ 14 Absatz 1 AZG).

Der Rat der Bürgermeister hat in seiner Sitzung vom 23. Januar 2025 mit Beschluss Nr. R-669 /2025 die Vorlage zur Kenntnis genommen und ihr unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte zugestimmt:

Zu Artikel 85 Absatz 3 VvB: „des Landes“ ist zu streichen, „durchschnittlichen“ ist zu streichen. Die Einigungsstelle ist in der Verfassung zu verankern. Die Senatskanzlei wird um einen Formulierungsvorschlag gebeten. Die Erwartung ist, dass deren Beschlüsse verbindlich und abschließend sind, in § 28 des neuen LOG zu regeln.

Bezirksbürgermeisterin Herrmann gibt folgenden Änderungswünsche zu Protokoll:

Artikel 67 Absatz 6 VvB neu:

„(6) Durch Gesetz kann ein Verfahren zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und wenigstens einem Bezirk über Fragen der Zuständigkeit, der Ausübung des Eingriffsrechts und des angemessenen Ausgleichs nach Art. 85 Absatz 3 vorgesehen werden. Das Verfahren muss hinreichendes rechtliches Gehör aller Beteiligten gewährleisten. Die Entscheidungen der vorgesehenen Stelle sind für alle Beteiligten abschließend und verbindlich.“

Der Senat nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die Anregung des Rats der Bürgermeister wurde teilweise aufgenommen. Die Wörter „finanziellen“ und „durchschnittlichen“ wurden gestrichen. Im Begründungsteil wird klargestellt, dass das Konnexitätsprinzip auch greift, wenn es sich um Aufgaben handelt die ihre Grundlage in Europa- oder Bunderecht haben. Allerdings wird hier auch erst auf den landesrechtlichen Zuweisungsakt an die Bezirke abgestellt, so dass die Worte „des Landes“ nicht gestrichen werden. Die Verankerung der Einigungsstelle in der Verfassung wird nicht aufgenommen. Es wird keine umfassende Letztentscheidung durch die Einigungsstelle vorgesehen. Vielmehr regelt das LOG, dass nur in definierten Ausnahmefällen die Entscheidungen durch den Senat geändert werden können. Hierdurch soll ein angemessener Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Positionen zur abschließenden Entscheidung durch die Einigungsstelle geschaffen werden.

Der Vorschlag der Bezirksbürgermeisterin Herrmann wird nicht übernommen.

B. Rechtsgrundlage:

Artikel 59 Absatz 2, Artikel 60 Absatz 1 und Artikel 100 Satz 1 der Verfassung von Berlin.

C. Gesamtkosten:

Keine

D. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter:

Keine

E. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen:

Keine

F. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:

Keine

G. Auswirkungen auf den Klimaschutz

Keine

H. Auswirkungen auf das elektronische Verwaltungshandeln

Keine

J. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Keine

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Keine

Berlin, den 01. April 2025

Der Senat von Berlin

Kai Wegner

Regierender Bürgermeister

I. Gegenüberstellung der Gesetzestexte

alte Fassung	neue Fassung
<p>Artikel 67</p> <p>(1) Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht), 2. die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung, 3. einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen. <p>Die Ausgestaltung der Aufsicht wird durch Gesetz geregelt. Es kann an Stelle der Fachaufsicht für einzelne Aufgabenbereiche der Bezirke ein Eingriffsrecht für alle Aufgabenbereiche der Bezirke für den Fall vorsehen, daß dringende Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt werden.</p> <p>(2) Die Bezirke nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr. Der Senat kann Grundsätze und allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit der Bezirke erlassen. Er übt auch die Aufsicht darüber aus, daß diese eingehalten werden und die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gewahrt bleibt.</p> <p>(3) Die Aufgaben des Senats außerhalb der Leitungsaufgaben werden im einzelnen durch Gesetz mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog bestimmt. Im Vorgriff auf eine Katalogänderung kann der Senat durch Rechtsverordnung einzelne Aufgaben der Hauptverwaltung den Bezirken zuweisen.</p>	<p>Artikel 67</p> <p>(1) Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören Diese sind:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht), 2. die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung, 3. einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung durch die Hauptverwaltung bedürfen. <p>Die Ausgestaltung der Aufsicht wird durch Gesetz geregelt. Es kann an Stelle der Fachaufsicht für einzelne Aufgabenbereiche der Bezirke ein Eingriffsrecht für alle Aufgabenbereiche der Bezirke für den Fall vorsehen, daß dringende dass erhebliche Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt werden.</p> <p style="text-align: center;">- unverändert -</p> <p>(3) Die Aufgaben des Senats außerhalb der Leitungsaufgaben werden im Einzelnen durch Gesetz oder durch Rechtsverordnung des Senats mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog bestimmt. Im Vorgriff auf eine Katalogänderung kann der Senat</p>

alte Fassung	neue Fassung
	<p>durch Rechtsverordnung einzelne Aufgaben der Hauptverwaltung den Bezirken zuweisen.</p>
<p>Artikel 68</p> <p>(1) Den Bezirken ist die Möglichkeit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und Gesetzgebung Stellung zu nehmen.</p> <p>(2) Zu diesem Zweck finden regelmäßig mindestens einmal monatlich gemeinsame Besprechungen des Regierenden Bürgermeisters und des Bürgermeisters mit den Bezirksbürgermeistern oder den stellvertretenden Bezirksbürgermeistern als Vertretern des Bezirksamts statt (Rat der Bürgermeister).</p>	<p>Artikel 68</p> <p>(1) Den Bezirken ist frühzeitig die Möglichkeit zu geben, zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und zur Gesetzgebung, die die Belange der Bezirke betreffen, Stellung zu nehmen. Die frühzeitige Beteiligung stellt jedes Mitglied des Senats für seinen Geschäftsbereich sicher.</p> <p>(2) Zu diesem Zweck Es finden hierzu auch regelmäßig mindestens einmal monatlich gemeinsame Besprechungen des Regierenden Bürgermeisters sowie der Bürgermeister mit den Bezirksbürgermeistern oder den stellvertretenden Bezirksbürgermeistern als Vertretern des Bezirksamts statt (Rat der Bürgermeister).</p>
<p>Artikel 84</p> <p>(2) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet [...]</p> <p>3. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit der im Gesetz geregelten Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken mit der</p>	<p>Artikel 84</p> <p>(2) Der Verfassungsgerichtshof entscheidet [...]</p> <p>3. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit der im Gesetz oder durch Rechtsverordnung des Senats geregelten Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken mit der</p>
<p>Artikel 85</p> <p>(1) Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz festgestellt (Haushaltsgesetz). Durch Gesetz kann eine Veranschlagung und Feststellung für einen längeren Zeitabschnitt und in besonderen Ausnahmefällen ein Nachweis</p>	<p>Artikel 85</p> <p>(1) Alle Einnahmen und Ausgaben müssen für jedes Rechnungsjahr in dem Haushaltsplan veranschlagt werden; er wird durch ein Gesetz festgestellt (Haushaltsgesetz). Durch Gesetz kann eine Veranschlagung und Feststellung für einen längeren Zeitabschnitt und in besonderen Ausnahmefällen ein Nachweis</p>

alte Fassung	neue Fassung
<p>von Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushaltsplans zugelassen werden.</p> <p>(2) Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. Zum Jahresschluß wird das erwirtschaftete Abschlußergebnis auf die Globalsumme für den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen.</p>	<p>von Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushaltsplans zugelassen werden.</p> <p>(2) Jedem Bezirk wird eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen. Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen. Zum Jahresschluß wird das erwirtschaftete Abschlußergebnis auf die Globalsumme für den nächsten aufzustellenden Bezirkshaushaltsplan vorgetragen.</p> <p>(3) Werden durch Gesetz oder Rechtsverordnung des Landes neue öffentliche Aufgaben zugewiesen oder bestehende öffentliche Aufgaben geändert, die zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Bezirke führen, sind dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen und aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein Ausgleich für die entstehenden Aufwendungen zu schaffen. Das Nähere wird durch ein Gesetz bestimmt.</p>

II. Wortlaut der zitierten Rechtsvorschriften

Verfassung von Berlin

Artikel 59

(2) Gesetzesvorlagen können aus der Mitte des Abgeordnetenhauses, durch den Senat oder im Wege des Volksbegehrens eingebracht werden.

Artikel 60

(1) Gesetze werden vom Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit beschlossen, soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt.

Artikel 100

Änderungen der Verfassung erfordern vorbehaltlich der Regelungen in den Artikeln 62 und 63 eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses. [...]

III. Die von den Beteiligten jeweils erstellten Zusammenfassungen der wesentlichen Ansichten nach § 4 Absatz 2 Satz 4 des Lobbyregistergesetzes

[Namen der oder des Beteiligten und Wiedergabe der jeweiligen Zusammenfassung der wesentlichen Ansichten]

Der Senat hat im Zuge der Erarbeitung des Landesorganisationsgesetzes einschließlich der Verfassungsänderungen ein breites Beteiligungskonzept verabschiedet, das auch die Einbindung von Akteuren der Stadtgesellschaft versieht. Sind die folgenden Ansichten vorgetragen worden:

Stiftung Zukunft Berlin

Zur Änderung in § 84 Abs. 2 Nr. 3

Es wird die Gefahr gesehen, dass ein Bezirk zukünftig alleine die Anwendbarkeit der RVO für die gesamte Berliner Verwaltung in Frage stellen könnte. Es wird daher die Auffassung vertreten, dass die Normenkontrollklage der Zustimmung des Rats der Bürgermeister bedürfen sollte. Dies sei vertretbar, denn die Worte „... auf Antrag eines Bezirks...“ in Art. 84 Abs. 2 Nr. 3 VvB sollen lediglich wie bisher bei Gesetzen die Senatsseite vom Antragsrecht ausschließen und legen deshalb fest, wer auf „Bezirksseite“ handeln muss. § 57 Abs. 2 VerfGH wäre dann ebenfalls anzupassen.