

Gutachten
zu den Rechtsfolgen aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin
vom 16. November 2022 für das Abgeordnetenhaus von Berlin
und die Bezirksverordnetenversammlungen

– **Gesamtfassung** –

Gliederung

	Seite
I. Auftrag	3
II. Gutachten	5
A. Vorbemerkung	5
B. Zu Frage 1 (Rechtsakte)	5
1. Bindungswirkung an Rechtsakte für das sich neu zu konstituierende Parlament	5
2. Bindungswirkung an Rechtsakte für die sich neu zu konstituierenden Bezirksverordnetenversammlungen	7
C. Zu Frage 2 (Fraktionen)	8
D. Zu Fragen 3 und 5 (innerparlamentarische Ausschüsse und Gremien)	8
E. Zu Frage 4 (Anträge/Gesetzesinitiativen)	9
F. Zu Frage 6 (außerparlamentarische Gremien, Richterwahlausschuss)	9
1. Außerparlamentarische Gremien	9
2. Richterwahlausschuss	10

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

G.	Zu Frage 7 (Regierende Bürgermeisterin/Regierender Bürgermeister)	12
1.	Die Regelung des Art 56 Abs.1 der Verfassung von Berlin	12
2.	Wahl der Regierenden Bürgermeisterin/des Regierenden Bürgermeisters nach einer Wiederholungswahl	13
H.	Zu Frage 8 (Bezirksämter)	15
1.	Vorbemerkung	15
2.	Neuwahl der Bezirksamtsmitglieder nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023?	16
III.	Ergebnisse	21

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der AfD mit der Erstellung eines Gutachtens zu den Rechtsfolgen aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin vom 16. November 2022 – VerfGH 154/21 – für das Abgeordnetenhaus von Berlin und die Bezirksverordnetenversammlungen beauftragt.

Im Einzelnen sind folgende Fragen zu beantworten:

1. An welche Rechtsakte (z. B. Beschlüsse, Anträge, Gesetzesinitiativen, Wahlen und ähnliches) des von der Ungültigkeitserklärung betroffenen Parlaments ist das nach der Wahlwiederholung neu konstituierte Parlament gebunden, speziell wenn sich die Mehrheitsverhältnisse verändert haben? Wie sieht es hier auf der Ebene der Bezirksverordnetenversammlungen aus?
2. Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für die Fraktionen? Erlischt der Fraktionsstatus der bisherigen Fraktionen im Sinne des § 11 FraktG mit der Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl, auch wenn diese danach wieder im Parlament vertreten sind und ist eine erneute Konstituierung der Fraktionen notwendig?
3. Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für die Ausschüsse?
4. Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl auf die noch nicht endgültig abgestimmten Anträge und Gesetzesinitiativen?
5. Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für Wahlen des Abgeordnetenhauses zu parlamentarischen Gremien? Müssen diese nachgewählt bzw. neu besetzt werden oder ist das neu konstituierte Parlament an die frühere Wahl gebunden?
6. Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für Wahlen des Abgeordnetenhauses zu außerparlamentarischen Gremien wie z. B. dem Richterwahlausschuss? Müssen diese nachgewählt bzw. neu besetzt werden oder ist das neu konstituierte Parlament an die frühere Wahl gebunden?
7. Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für die Wahl des Regierenden Bürgermeisters? Muss

der Regierende Bürgermeister neu gewählt werden oder ist das neu konstituierte Parlament an die frühere Wahl gebunden?

8. Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung der neuen Bezirksverordnetenversammlung nach der Wiederholungswahl für die Bezirksämter (Bezirksbürgermeister/Bezirksstadträte)? Müssen diese neu gewählt werden oder ist die neu konstituierte Bezirksverordnetenversammlung an die früheren Wahlen gebunden? Wie wäre eine Bindungswirkung hier mit dem Vorschlagsrecht der Fraktionen (Art. 74 VvB) bei veränderten Mehrheitsverhältnissen in Einklang zu bringen?

II. Gutachten

A. Vorbemerkung

Die Rechtsfragen, die Gegenstand dieses Gutachtenauftrags sind, sind bereits in wesentlichen Teilen in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes (WPD) des Abgeordnetenhauses vom 18. Januar 2023 „zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“ untersucht worden.¹ Zu entsprechenden Fragen wird daher nachfolgend auf das WPD-Gutachten vom 18. Januar 2023 verwiesen.

Die mit Datum vom 6./9. Februar 2023 hier vorgelegte Gesamtfassung des WPD-Gutachtens beinhaltet den mit Datum vom 6. Februar 2023 vorgelegten Teil 1 des Gutachtens (zu den Fragen 1 bis 6 und zur Frage 8) sowie die gutachterliche Prüfung zu der Frage 7.

B. Zu Frage 1 (Rechtsakte):

An welche Rechtsakte (z. B. Beschlüsse, Anträge, Gesetzesinitiativen, Wahlen und ähnliches) des von der Ungültigkeitserklärung betroffenen Parlaments ist das nach der Wahlwiederholung neu konstituierte Parlament gebunden, speziell wenn sich Mehrheitsverhältnisse verändert haben? Wie sieht es hier auf der Ebene der Bezirksverordnetenversammlungen aus?

1. Bindungswirkung an Rechtsakte für das sich neu zu konstituierende Parlament

In seinem Urteil vom 16. November 2022 führt der Verfassungsgerichtshof aus:

„(...) Die Ungültigerklärung der Wahl wirkt ex nunc. Alle bis zur Ungültigerklärung der Wahl erlassenen Rechtsakte bleiben wirksam (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 - 2 BvF 1/21 -, juris Rn. 103). Zur Sicherstellung der Kontinuität staatlichen Handelns ist das Abgeordnetenhaus bis zur Konstituierung des neuen Parlaments weiter berechtigt, seine Aufgaben wahrzunehmen. Auch die Rechtsakte des Abgeordnetenhauses bis zur Konstituierung des mit der Wiederholungswahl

¹ Das Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023 ist auf der Webseite des Abgeordnetenhauses veröffentlicht und ist über folgenden Link abrufbar: <https://www.parlament-berlin.de/das-parlament/verwaltung/wissenschaftlicher-dienst/gutachten>.

*gewählten neuen Abgeordnetenhaus werden von der Ungültigerklärung der Wahl nicht berührt. Entsprechendes gilt für das Handeln der Bezirksverordnetenversammlungen. (...)*²

Mit seinem Satz:

„Alle bis zur Ungültigerklärung der Wahl erlassenen Rechtsakte bleiben wirksam.“

greift der Verfassungsgerichtshof die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf, wonach – im Falle einer Ungültigkeitserklärung einer Wahl zu einer Volksvertretung – die bis dahin erlassenen Rechtsakte, insbesondere auch Gesetzesbeschlüsse, der Volksvertretung wirksam bleiben.³ Diese Rechtsprechung geht auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1951 zurück,⁴ in der das Gericht entschieden hatte, dass Handlungen (Maßnahmen und Beschlüsse) eines rechtlich nicht mehr existierenden Landtages (nur) deswegen rechtsbeständig und verbindlich bleiben, weil dies dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und damit letztlich dem Vertrauensschutz dient. Deutlich wird in der Entscheidung ebenfalls, dass das Bundesverfassungsgericht nur solche Rechtsakte im Blick hatte, die einen Rechtschein der Gültigkeit nach außen, also gegenüber der Öffentlichkeit, setzen und damit einen Vertrauensschutz überhaupt erst auslösen.

Abzuleiten ist hieraus, dass die vom Abgeordnetenhaus von Berlin bis zur Ungültigerklärung in der 19. Wahlperiode verabschiedeten Gesetze, sonstigen Parlamentsbeschlüsse mit Außenwirkung (z. B. die Freigabe von Haushaltsmitteln gegenüber dem Senat) sowie Wahlen, die außerparlamentarische Einrichtungen und Gremien zum Gegenstand haben, rechtsgültig bleiben. Dies gilt nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin ausweislich seiner weiteren Hinweise in den Urteilsgründen darüber hinaus nicht nur für die Rechtsakte, die das Abgeordnetenhaus bis zur Ungültigerklärung der Wahlen durch das Gericht erlassen hat, sondern auch für die nach diesem Zeitpunkt *„bis zur Konstituierung des mit der Wiederholungswahl gewählten neuen Abgeordnetenhaus“* erlassenen Rechtsakte.

Selbstverständlich ist es dem aufgrund der Wiederholungswahl neu gewählten Abgeordnetenhaus freigestellt – sofern gewünscht und die entsprechenden Mehrheiten gegeben sind – Entscheidungen des bisherigen Abgeordnetenhaus der 19. Legislaturperiode zu

² VerFGH Bln Ur. v. 16.11.2022 – VerFGH 154/21, VerFGH 156/21, VerFGH 171/21, VerFGH 172/21, zitiert nach beck online, BeckRS 2022, 33528 Rn. 253.

³ Siehe dazu BVerfGE 159, 40, juris Rn. 103; BVerfGE 34, 81, 95; BVerfGE 3, 41, 44 f.; BVerfGE 1, 14, 38; st. Rspr.

⁴ BVerfGE 1, 14, 38.

revidieren, z. B. durch Gesetzesanpassungen, Aufhebung von Beschlüssen, Verabschiedung neuer Initiativen etc.

Nicht als Rechtsakte in diesem Sinne einzuordnen sind die innerorganisatorischen Entscheidungen des Parlaments sowie die Wahlen von innerparlamentarischen Gremien, die der Selbstorganisation des Abgeordnetenhauses dienen, da solche Akte keine unmittelbare Außenwirkung entfalten. Sie müssen daher auch nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes gültig bleiben. Vielmehr greift nach hier vertretener Auffassung hinsichtlich dieser Entscheidungen und Maßnahmen des Parlaments der aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Grundsatz der personellen und institutionellen Diskontinuität ein, wonach ein neu gewähltes Parlament bzw. – wie vorliegend – ein vollständig „wiederholt“ gewähltes Parlament an solche Organisationsentscheidungen des früheren Parlaments nicht gebunden ist. Denn durch den aufgrund der Wahlen neu ausgeübten Volkswillen wird das Parlament neu legitimiert mit der Folge, dass diese innerorganisatorischen Entscheidungen dem neuen Parlament vorbehalten sind.⁵

Dies schließt nicht aus, dass das aus der Wiederholungswahl hervorgegangene Parlament die Struktur bisheriger Ausschüsse und Gremien teilweise oder ganz übernimmt. Dies zu entscheiden bleibt aber dem aufgrund der Wiederholungswahl neu zusammengesetzten Abgeordnetenhaus vorbehalten.⁶

2. Bindungswirkung an Rechtsakte für die sich neu zu konstituierenden Bezirksverordnetenversammlungen

Der Verfassungsgerichtshof hat – wie unter 1. zitiert – ausgeführt, dass für das Handeln der Bezirksverordnetenversammlungen Entsprechendes wie für das Abgeordnetenhaus gilt. Daher sind auch die Bezirksverordnetenversammlungen grundsätzlich nur an solche Rechtsakte mit Außenwirkung gebunden, die aus dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Rechtsklarheit einen Vertrauensschutz auslösen.

⁵ Siehe dazu auch Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023.

⁶ Siehe dazu auch Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023.

C. Zu Frage 2 (Fraktionen):

Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für die Fraktionen? Erlischt der Fraktionsstatus der bisherigen Fraktionen im Sinne des § 11 FraktG mit der Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl, auch wenn diese danach wieder im Parlament vertreten sind und ist eine erneute Konstituierung der Fraktionen notwendig?

Die Frage ist bereits im Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023 zu „Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“ beantwortet worden, siehe dort Gliederungspunkt I., S. 20 ff. Danach wirkt sich die personelle Diskontinuität in Bezug auf alle Mitglieder des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl auf die Fraktionen dergestalt aus, dass diese sich neu konstituieren müssen.

D. Zu Fragen 3 und 5 (innerparlamentarische Ausschüsse und Gremien):

Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für die Ausschüsse?

Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für Wahlen des Abgeordnetenhauses zu parlamentarischen Gremien? Müssen diese nachgewählt bzw. neu besetzt werden oder ist das neu konstituierte Parlament an die frühere Wahl gebunden?

Zu diesen Fragen ist bereits im Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023 zu „Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“ Stellung genommen worden, siehe dort Gliederungspunkt. F., S. 13 f. und G., S. 17 f.

Danach unterliegen die innerparlamentarischen, der Selbstorganisation des Abgeordnetenhauses dienenden Ausschüsse aufgrund der Wiederholungswahl dem Grundsatz der personellen und institutionellen Diskontinuität mit der Folge, dass diese Ausschüsse neu eingerichtet und besetzt werden müssen. Dies gilt grundsätzlich auch für solche innerparlamentarischen, der Selbstorganisation des Parlaments dienenden Gremien und Einrichtungen, die durch Wahl generiert werden.

E. Zu Frage 4 (Anträge/Gesetzesinitiativen):

Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl auf die noch nicht endgültig abgestimmten Anträge und Gesetzesinitiativen?

Die Frage ist bereits im Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023 zu „Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“ beantwortet worden, siehe dort Gliederungspunkt G., S. 14 ff. Danach unterliegen die sich bisher im Geschäftsgang des Abgeordnetenhauses der 19. Wahlperiode befindlichen Vorgänge (u. a. Anträge, Gesetzesinitiativen, Vorlagen des Senats, etc.) nicht der sachlichen Diskontinuität. Vielmehr obliegt es dem aufgrund der Wiederholungswahl neu gewählten Abgeordnetenhaus zu entscheiden, ob diese Vorgänge auch nach der Wiederholungswahl im Geschäftsgang des „wiederholt“ gewählten Abgeordnetenhauses verbleiben sollen.

F. Zu Frage 6 (außerparlamentarische Gremien, Richterwahlausschuss):

Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für Wahlen des Abgeordnetenhauses zu außerparlamentarischen Gremien wie z. B. dem Richterwahlausschuss? Müssen diese nachgewählt bzw. neu besetzt werden oder ist das neu konstituierte Parlament an die frühere Wahl gebunden?

1. Außerparlamentarische Gremien

Wie oben unter II. D. zu den Fragen 3 und 5 ausgeführt, unterliegen die innerparlamentarischen, der Selbstorganisation dienenden Ausschüsse des Abgeordnetenhauses der 19. Wahlperiode aufgrund der verfassungsgerichtlichen Ungültigerklärung der Wahl zum Abgeordnetenhaus im gesamten Wahlgebiet und der hieraus folgenden Wiederholungswahl am 12. Februar 2023 – wie das Abgeordnetenhaus selbst – dem Grundsatz der personellen und institutionellen Diskontinuität.⁷

Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht automatisch für die vom Parlament gewählten außerparlamentarischen Gremien und deren Mitglieder. Der Verfassungsgerichtshof des Landes

⁷ Vgl. WPD, „Gutachten zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“ vom 18. Januar 2023, S. 13f.

Berlin hat in seinem Urteil vom 16. November 2022 festgestellt, dass alle bis zur Ungültigerklärung der Abgeordnetenhauswahl vom Abgeordnetenhaus erlassene Rechtsakte wirksam bleiben (s. hierzu auch die obigen Ausführungen zu Frage 1 unter II. B.).⁸ Rechtsakte in diesem Sinne mit Außenwirkung sind nicht nur die von einem Parlament verabschiedeten Gesetze, sondern auch die Wahlen oder sonstigen Einsetzungsbeschlüsse hinsichtlich außerparlamentarischer Gremien. D. h. solche Wahlen haben auch nach einer Wiederholungswahl zu einer Volksvertretung Bestand und bleiben zunächst gültig.

Hinsichtlich solcher Wahlakte ist daher jeweils anhand der der einzelnen Wahl zugrundeliegenden Rechtsvorschrift zu prüfen und zu entscheiden, ob es einer erneuten Wahl durch das neu legitimierte Abgeordnetenhaus bedarf oder ob die durch das bisherige Abgeordnetenhaus der 19. Wahlperiode vorgenommene Wahl Bestand hat. Denn nur wenn – gemäß den den jeweiligen Wahlen zugrundeliegenden Rechtsvorschriften sowie ggf. übergeordneten (verfassungs-)rechtlichen Grundsätzen – eine Neuwahl vorgesehen bzw. zulässig ist und der Bestands- und Vertrauensschutz, der durch die ursprüngliche Wahl des Gremiums ausgelöst wurde, nicht entgegensteht, ist eine Neuwahl auch vorzunehmen.

2. Richterwahlausschuss

Für den Richterwahlausschuss bedeutet dies folgendes:

Der Richterwahlausschuss entscheidet gemeinsam mit der Senatorin für Justiz, Vielfalt und Antidiskriminierung u. a. über die Einstellung, die erstmalige Berufung in ein Richterverhältnis auf Lebenszeit sowie Beförderungen von Richtern und Richterinnen. Die Entscheidungen des Richterwahlausschusses erfolgen durch Wahlen über entsprechende Personalvorschläge (§ 11 Abs. 1, § 22 Berliner Richtergesetz⁹).

Der Richterwahlausschuss wird vom Abgeordnetenhaus gewählt. Dazu heißt es in § 14 Berliner Richtergesetz: „*Nach dem Zusammentritt eines neugewählten Abgeordnetenhauses ist innerhalb von zwei Monaten ein neuer Richterwahlausschuss zu wählen*“.

Dementsprechend hat das Abgeordnetenhaus zu Beginn der 19. Wahlperiode am 27. Januar 2022 den Richterwahlausschuss auf der Grundlage einer Senatsvorlage mit entsprechenden Personalvorschlägen gewählt.¹⁰

⁸ VerfGH Berlin Ur. v. 16.11.2022 – 154/21, BeckRS 2022, 33528, Rn. 253.

⁹ Richtergesetz des Landes Berlin (Berliner Richtergesetz - RiGBln) vom 9.6.2011 (GVBl. S. 238), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.11.2022 (GVBl. S. 583).

¹⁰ Abghs-Drs. 19/0100; Beschlussprotokoll Plenum 19/5 vom 27.01.2022, Tagesordnungspunkt 7.

Zu prüfen ist, ob die vollständige Wiederholungswahl am 12. Februar 2023 und ein in der Folge neu zusammentretendes Abgeordnetenhaus die Wahl eines neuen Richterwahlausschusses erfordert:

Der Wortlaut des § 14 Berliner Richtergesetz ist insoweit nicht eindeutig. Denn der Begriff „*neu gewähltes Abgeordnetenhaus*“ könnte nach der Verfassung von Berlin zunächst auf eine Wahl verweisen, die eine neue Wahlperiode einleitet (vgl. Art. 54 der Verfassung von Berlin). Dies ist bei einer Wiederholungswahl nicht der Fall, auch wenn das Parlament durch den durch die Wiederholungswahl ausgeübten Volkswillen vollständig neu legitimiert wird. Allerdings kommt nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs eine vollständige Wiederholungswahl einer Neuwahl sehr nahe; das Gericht spricht in seinen Urteilsgründen u. a. auch von der Konstituierung des neuen Parlaments bzw. des neuen Abgeordnetenhauses.¹¹ Der in § 14 Berliner Richtergesetz verwendete Begriff „*neugewähltes Abgeordnetenhaus*“ schließt insoweit die Fallkonstellation einer vollständigen Wiederholungswahl, die der Gesetzgeber bei Erlass der Vorschrift wohl aber auch nicht bedacht haben dürfte, jedenfalls nicht aus. Denn in § 14 heißt es gerade nicht, dass der Richterwahlausschuss für eine bestimmte Zeit oder Periode gewählt wird.

Darüber hinaus sollen nach § 12 Abs. 1 Satz 3 Berliner Richtergesetz bei der Wahl der Abgeordneten und ihrer Stellvertretung für den Richterwahlausschuss die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke berücksichtigt werden. Eine durch die Wiederholungswahl geänderte Stärke der Fraktionen könnte aber nur durch Neuwahl des Richterwahlausschusses berücksichtigt werden. Eine Ersatzwahl von Abgeordneten ist nur vorgesehen, wenn diese wegen Ausscheidens aus dem Abgeordnetenhaus auch ihre Mitgliedschaft im Richterwahlausschuss verlieren (s. § 16 Berliner Richtergesetz).

Und schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Wahlen von Richtern und Richterinnen durch einen Richterwahlausschuss, deren Mitglieder durch ein Parlament gewählt werden, dem Ziel einer verstärkten demokratischen Legitimation der Richterschaft dienen. Auch diesem gesetzgeberischen Anliegen entspricht es, wenn das aufgrund der Wiederholungswahl vollständig neu legitimierte Abgeordnetenhaus über die Zusammensetzung des Richterwahlausschusses (neu) entscheidet. Dies dient zugleich der Rechtssicherheit, da der Richterwahlausschuss eine besondere Bedeutung für die Einstellung von Richterinnen und Richtern sowie für die Besetzung von richterlichen Beförderungsstellen im Land Berlin hat. Demgegenüber dürfte ein etwaiger Bestands- und Vertrauensschutz des zu Beginn der 19. Wahlperiode gewählten Richterwahlausschusses auf eine fünfjährige Amtszeit zurücktreten. Denn auch bei einer vorzeitigen Beendigung einer Wahlperiode aus den in Art. 54

¹¹ VerfGH Berlin Urt. v. 16.11.2022 – 154/21, BeckRS 2022, 33528, Rn. 252.

Abs. 2 und 3 der Verfassung von Berlin genannten Gründen würde die Amtszeit des zu Beginn der 19. Wahlperiode gewählten Richterwahlausschusses vorzeitig enden.

Nach dem zuvor Ausgeführten spricht daher – nicht zuletzt wegen des Aspekts der Rechtssicherheit – Vieles dafür, den Richterwahlausschuss nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023 und dem Zusammentritt des neuen Abgeordnetenhauses neu zu wählen.

G. Zu Frage 7 (Regierende Bürgermeisterin/Regierender Bürgermeister)

Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung des neuen Parlaments nach der Wiederholungswahl für die Wahl des Regierenden Bürgermeisters? Muss der Regierende Bürgermeister neu gewählt werden oder ist das neu konstituierte Parlament an die frühere Wahl gebunden?

1. Die Regelung des Art 56 Abs.1 der Verfassung von Berlin

Die Wahl der Regierenden Bürgermeisterin/des Regierenden Bürgermeisters ist in Art 56 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin¹² geregelt, der wie folgt lautet:

„Der Regierende Bürgermeister wird mit der Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses gewählt.“

Mit Blick auf den Wortlaut der Vorschrift, der die Amtszeit des Regierenden Bürgermeisters/der Regierenden Bürgermeisterin nicht explizit auf die Wahlperiode begrenzt, vertritt eine Meinung in der Literatur die Auffassung, dass es keine Notwendigkeit zu einer grundsätzlichen Neubildung des Senats nach einer Abgeordnetenhauswahl gebe.¹³ Die Wahl der Regierenden Bürgermeisterin/des Regierenden Bürgermeisters setze einen Rücktritt des bisherigen Amtsinhabers voraus oder erfordere den Weg über ein Misstrauensvotum nach Art. 57 der Verfassung von Berlin.¹⁴

Nach der h. M. ist Art. 56 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin hingegen so zu lesen, dass mit dem Begriff „des Abgeordnetenhauses“ das sich jeweils im Amt befindliche Par-

¹² Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Art. 1 15. ÄndG vom 17.5.2021 (GVBl. S. 502).

¹³ Neumann, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin. Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 56 Rn. 2

¹⁴ Neumann, ebenda, Art. 56 Rn. 4.

lament gemeint ist.¹⁵ Demnach hat, durch Art. 56 Abs. 1 der Verfassung von Berlin verbürgt, jedes neu gewählte Abgeordnetenhaus das Recht zur Wahl eines Regierenden Bürgermeisters/einer Regierenden Bürgermeisterin, ohne dass es zuvor eines Rücktritts des Amtsinhabers oder eines konstruktiven Misstrauensvotums bedürfe.¹⁶

Letztere Ansicht überzeugt nicht nur deshalb, weil das Vertrauen des Abgeordnetenhauses, dessen der Regierende Bürgermeister/die Regierende Bürgermeisterin nach Art. 57 Abs. 1 der Verfassung von Berlin bedarf, durch die Wahl des aktuellen Parlaments erteilt wird.¹⁷ Auch das Demokratieprinzip kann zur Begründung dafür herangezogen werden, dass eine Regierende Bürgermeisterin/ein Regierender Bürgermeister der demokratischen Legitimation durch das aktuelle Abgeordnetenhaus bedarf.¹⁸ Schließlich entspricht diese Auslegung auch der Intention des Verfassungsgebers.¹⁹

Damit hat ein neugewähltes Abgeordnetenhaus zu Beginn einer Wahlperiode gemäß Art. 56 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin das Recht, eine Regierende Bürgermeisterin oder einen Regierenden Bürgermeister zu wählen, ohne dass es zuvor eines Rücktritts der bisherigen Amtsinhaberin/des bisherigen Amtsinhabers oder eines konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 57 der Verfassung von Berlin bedarf.

2. Wahl der Regierenden Bürgermeisterin/des Regierenden Bürgermeisters nach einer Wiederholungswahl

Wenn somit ein neugewähltes Abgeordnetenhaus zu Beginn einer Wahlperiode das Recht hat, eine Regierende Bürgermeisterin oder einen Regierenden Bürgermeister zu wählen, fragt sich, ob es sich im Fall einer vollständigen Wiederholungswahl ebenso verhält oder ob dieser Fall rechtlich anders zu bewerten ist. Im Unterschied zur Neuwahl endet bei einer vollständigen Wiederholungswahl die bisherige Wahlperiode mit dem ersten Zusammentreten des vollständig wiederholt gewählten Parlaments nicht.

Aufgrund der Ungültigerklärung der Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus vom 26. September 2021 im gesamten Wahlgebiet, die der Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 16. November 2022 ausgesprochen hat, verlieren alle Abgeordneten ihr (bisheriges) Mandat und alle Mandate für das Abgeordnetenhaus werden aufgrund der Wiederholungswahl

¹⁵ *Driehaus*, in ders. (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 4. Aufl. 2020, Art. 56 Rn. 3; *Zivier*, *Verfassung und Verwaltung von Berlin*, 4. Aufl. 2008, Rn. 44.2.

¹⁶ *Driehaus*, ebenda, Art. 56 Rn. 7; *Musil/Kirchner*, *Das Recht der Berliner Verwaltung*, 5. Aufl. 2022, Rn. 102; *Zivier*, ebenda.

¹⁷ *Musil/Kirchner*, ebenda.

¹⁸ Vgl. *Musil/Kirchner*, ebenda.

¹⁹ *Körting*, *Die Regierungsbildung im Land Berlin mit Materialien zur Entstehungsgeschichte und zur Praxis der Verfassung von Berlin*, 1985, S. 27ff.

neu vergeben.²⁰ Wie im Gutachten des WPD „zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“²¹ näher ausgeführt, folgt hieraus – wie bei einer regulären Neuwahl – die personelle und institutionelle Diskontinuität bezogen auf das gesamte Abgeordnetenhaus der 19. Wahlperiode. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die 19. Wahlperiode nach der Wiederholungswahl fortbesteht.²²

Damit handelt es sich bei dem nach der Wiederholungswahl zusammentretenden Abgeordnetenhaus um ein – aufgrund eines neu ausgeübten Volkswillens – vollständig neu legitimiertes Parlament. Auch der Verfassungsgerichtshof spricht in seinem Urteil vom 16. November 2022 von der „Konstituierung des neuen Parlaments“ bzw. verwendet die Formulierung „des mit der Wiederholungswahl gewählten neuen Abgeordnetenhauses“.²³

Hiervon ausgehend spricht Vieles dafür, dass das nach der Wiederholungswahl neu zusammentretende Abgeordnetenhaus – ebenso wie ein zu Beginn einer Wahlperiode neu zusammentretendes Abgeordnetenhaus – jedenfalls das Recht hat, gemäß dem Verfahren des Art. 56 Abs. 1 der Verfassung von Berlin eine Regierende Bürgermeisterin oder einen Regierenden Bürgermeister (neu) zu wählen. Denn wie zuvor unter II.G.1. ausgeführt bedarf die Regierende Bürgermeisterin/der Regierende Bürgermeister der demokratischen Legitimation durch das aktuelle Abgeordnetenhaus.

Sollte man dieser Auffassung nicht folgen, so erforderte eine Abwahl der jetzigen Amtsinhaberin mit dem Ziel, eine andere Person in das Amt der Regierenden Bürgermeisterin/des Regierenden Bürgermeisters zu wählen, den Weg über das Misstrauensvotum nach Art. 57 der Verfassung von Berlin.

Sowohl die Neuwahl der Regierenden Bürgermeisterin/des Regierenden Bürgermeisters gemäß Art. 56 Abs. 1 der Verfassung von Berlin als auch der Beschluss über ein Misstrauensvotum nach Art. 57 der Verfassung von Berlin erfordern die Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die Abstimmung über das Misstrauensvotum namentlich erfolgt (Art. 57 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung von Berlin), während die Wahl des Regierenden Bürgermeisters mit verdeckten

²⁰ WPD, „Gutachten zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“ vom 18. Januar 2023, S. 10ff. Für die Mitglieder des Deutschen Bundestages: *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 16, 17; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/ Herzog/Scholz, Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 41 Rn. 112; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 22-26; *Austermann*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2021, § 49 Rn. 44 (S. 932).

²¹ Zur Fundstelle siehe Fn. 1.

²² WPD, ebenda.

²³ VerfGH Berlin, Urt.. vom 16.11.2022 – 154/21, Beck RS 2022, 33528, Rn. 252.

Stimmzetteln vorgenommen wird (§ 75 GO Abghs²⁴). Vor der Abstimmung über das Misstrauensvotum muss zudem eine „Bedenkzeit“ von 48 Stunden nach Bekanntgabe des Misstrauensantrags eingehalten werden (Art. 57 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung von Berlin).

H. Zu Frage 8 (Bezirksämter):

Welche Wirkung entfaltet das Urteil und die Konstituierung der neuen Bezirksverordnetenversammlung nach der Wiederholungswahl für die Bezirksämter (Bezirksbürgermeister/Bezirksstadträte)? Müssen diese neu gewählt werden oder ist die neu konstituierte Bezirksverordnetenversammlung an die früheren Wahlen gebunden? Wie wäre eine Bindungswirkung hier mit dem Vorschlagsrecht der Fraktionen (Art. 74 VvB) bei veränderten Mehrheitsverhältnissen in Einklang zu bringen?

1. Vorbemerkung

Bei den Bezirken handelt es sich um „Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit“ (§ 2 Abs. 1 BezVwG²⁵). Organe der Bezirke sind die Bezirksverordnetenversammlungen und die Bezirksämter (§ 2 Abs. 2 BezVwG).

Die Bezirksverordnetenversammlungen sind keine Legislativorgane, sondern Organe der Exekutive. Dies folgt aus Art. 72 Abs. 1 der Verfassung von Berlin²⁶, wonach die Bezirksverordnetenversammlung ein Organ der bezirklichen Selbstverwaltung ist.²⁷ Die Mitglieder des Bezirksamtes werden von der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) als Beamte auf Zeit gewählt (§ 35 Abs. 1 BezVwG, § 1 Abs. 1 Satz 1 und 3 BAMG²⁸). Das Bezirksamt besteht aus der Bezirksbürgermeisterin oder dem Bezirksbürgermeister und fünf Bezirksstadträtinnen oder Bezirksstadträten (§ 34 Abs. 1 BezVwG).

Die BVV wird nach denselben Wahlgrundsätzen und zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus gewählt (Art. 70 Abs. 1, Art. 39 der Verfassung von Berlin, § 5 Abs. 1 Satz 2

²⁴ Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 4. November 2021 (GVBl. S. 1253).

²⁵ Bezirksverwaltungsgesetz in der Fassung vom 10. November 2011 (GVBl. S. 692), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.8.2021 (GVBl. S. 982).

²⁶ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.5.2021 (GVBl. S. 502).

²⁷ VerfGH Berlin, Urteil vom 16.11.2022 – VerfGH 154/21 = BeckRS 2022, 33528 Rn. 251.

²⁸ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Bezirksamtsmitglieder (Bezirksamtsmitgliedergesetz – BAMG) in der Fassung vom 1. April 1985 (GVB l. S. 958), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11.2022 (GVBl. S. 621).

BezVwG).²⁹ Eine zeitliche „Entkopplung“ der Wahlen ist grundsätzlich unzulässig. Darin kommt der Grundsatz der Einheitsgemeinde zum Ausdruck. Art. 71 der Verfassung von Berlin schreibt ausdrücklich vor, dass mit dem Ende der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses auch die Wahlperiode der BVV endet.³⁰

Zu welchem Zeitpunkt die Bezirksverordnetenversammlung die Mitglieder des Bezirksamtes wählt, wird weder von der Verfassung noch von einfachgesetzlichen Vorschriften ausdrücklich bestimmt. Aus § 35 Abs. 1 BezVwG ergibt sich aber, dass die Bezirksamtsmitglieder für die Dauer der Wahlperiode gewählt werden. In der Praxis erfolgt dies zu Beginn der jeweiligen Wahlperiode. Die Wahlperiode beginnt gemäß den in Art. 54 der Verfassung von Berlin abschließend benannten Fällen, nämlich bei regulärer Neuwahl nach Ablauf der fünfjährigen Wahlperiode (Art. 54 Abs. 1 der Verfassung von Berlin), bei Neuwahl nach Auflösungsbeschluss des Abgeordnetenhauses (Art. 54 Abs. 2 der Verfassung von Berlin) und bei Neuwahl des Abgeordnetenhauses durch Volksentscheid (Art. 54 Abs. 3 der Verfassung von Berlin).

Durch Urteil vom 16. November 2022 hat der Verfassungsgerichtshof Berlin die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen vom 26. September 2021 im gesamten Wahlgebiet für ungültig erklärt.³¹ Daraus folgt, dass auch die Wahlen zu allen Bezirksverordnetenversammlungen wiederholt werden.

2. Neuwahl der Bezirksamtsmitglieder nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023?

Zu prüfen ist, wie sich die Wiederholungswahl zu den Bezirksverordnetenversammlungen am 12. Februar 2023 auf die Besetzung des Bezirksamtes auswirkt, insbesondere ob eine Neuwahl der Bezirksamtsmitglieder erfolgen kann bzw. muss.

a)

Nach dem Wortlaut der einfachgesetzlichen Regelung des § 35 Abs. 1 BezVwG, wonach die Bezirksamtsmitglieder für die Dauer der Wahlperiode gewählt werden, kommt eine Neuwahl der Bezirksamtsmitglieder nach der Wiederholungswahl vom 12. Februar 2023 nicht in Betracht. Denn der Verfassungsgerichtshof hat ausdrücklich festgestellt, dass die Wahlperiode bei einer kompletten Wiederholungswahl nicht neu zu laufen beginnt.³² Demnach wäre die neue BVV an das zu Beginn der 19. Wahlperiode gewählte Bezirksamt

²⁹ *Michaelis/Krammerbauer*, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 70 Rn. 1.

³⁰ *Michaelis/Krammerbauer*, ebenda, Art. 70 Rn. 2.

³¹ VerfGH Berlin, Urteil vom 16.11.2022 – VerfGH 154/21 = BeckRS 2022, 33528, Tenor.

³² VerfGH Berlin, Urteil vom 16.11.2022 – VerfGH 154/21 = BeckRS 2022, 33528, Rn. 252.

gebunden. Dafür spricht auch, dass nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes – entsprechend der für das Abgeordnetenhaus geltenden Rechtslage – auch die Rechtsakte der Bezirksverordnetenversammlungen von der Ungültigerklärung der Wahl nicht berührt werden.³³ Die Ernennung der Bezirksamtsmitglieder zu Beamten auf Zeit (§ 1 Abs. 1 Satz 3 BAMG) nach erfolgter Wahl könnte ein solcher Rechtsakt mit Außenwirkung sein.

b)

Gegen eine Bindung der wiederholt gewählten Bezirksverordnetenversammlung an die bereits zu Beginn der 19. Wahlperiode erfolgten Wahlen der Bezirksamtsmitglieder ist jedoch anzuführen, dass die Bezirksamtsmitglieder des Vertrauens der Bezirksverordnetenversammlung bedürfen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 BAMG). In dieser Vorschrift kommt das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG zum Ausdruck, wonach jedes staatliche Handeln einer demokratischen Legitimation bedarf.³⁴ Auch bei der Bezirksverordnetenversammlung und dem Bezirksamt geht es nicht lediglich um die Selbstverwaltung eigener Angelegenheiten, sondern um die unmittelbare Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.

Mit der vollständigen Wiederholungswahl erhalten sämtliche BVV-Mitglieder ein neues Mandat und es wird nicht lediglich das in der Hauptwahl erlangte Mandat bestätigt, die Bezirksverordnetenversammlungen müssen sich also neu konstituieren.³⁵ Da die durch die Wiederholungswahl am 12. Februar 2023 gewählte Bezirksverordnetenversammlung das frühere Bezirksamt nicht gewählt hat, fehlt es an dem Ausspruch des Vertrauens durch die neu gewählte BVV.

Gegen die Bindung der neuen BVV an die Wahl der Bezirksamtsmitglieder durch die BVV zu Beginn der 19. Wahlperiode ließe sich auch anführen, dass das Bezirksamt auf Grund der Wahlvorschläge der Fraktionen entsprechend ihrem nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) berechneten Stärkeverhältnis in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet werden soll (§ 35 Abs. 2 Satz 1 BezVwG, Art. 74 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin). Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die am 12. Februar 2023 vorzunehmenden Wahlen zu keinerlei Veränderungen in der Zusammensetzung der Be-

³³ VerfGH Berlin, ebenda Rn. 253.

³⁴ Vgl. zum Erfordernis der demokratischen Legitimation der Bezirksversammlung bzw. von Bezirksvertretungen: HVerfG, Urt. v. 15.1.2013, HVerfG 2/11, LVerfGE 24, 163, NordÖR 2013, 156, 163; Urt. v. 7.9.2009, HVerfG 3/08, LVerfGE 26, 3, NordÖR 2009, 502 f.; BVerfG, Beschluss v. 14.1.2008, DVBl. 2008, 236; Urt. v. 31.10.1990, BVerfGE 83, 60; Beschl. v. 15.2.1978, BVerfGE 47, 253).

³⁵ Vgl. dazu für das Abgeordnetenhaus: Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023, S. 10ff. Für die Mitglieder des Deutschen Bundestages: *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 16, 17; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 41 Rn. 112; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 22-26; *Austermann*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 11. Aufl. 2021, § 49 Rn. 44 (S. 932).

zirksverordnetenversammlungen führen werden, könnte eine Bindung an das frühere Bezirksamt auch dieser gesetzlichen Vorgabe widersprechen, auch wenn dies nur eine „Soll“-Vorschrift ist.

c)

Sprechen daher die vorgenannten Gründe für eine Neuwahl der Bezirksamtsmitglieder nach der Wiederholungswahl vom 12. Februar 2023, so stehen einer solchen Lösung jedoch die Vorschriften des Bezirksverwaltungsgesetzes und des Bezirksamtsmitgliedergesetzes sowie beamtenrechtliche Erwägungen entgegen:

Wie oben dargestellt, sind die Bezirksamtsmitglieder Beamte auf Zeit und werden für die Dauer der Wahlperiode gewählt (§ 1 Abs. 1 S. 3 BAMG, § 35 Abs. 1 BzVwG). Die Dauer der Amtszeit ist in § 1 Abs. 1 S. 3 BAMG geregelt. Danach werden die Bezirksamtsmitglieder für die Zeit bis zum Ende des 55. Monats nach dem ersten Zusammentritt des Abgeordnetenhauses (Art. 54 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin) oder, wenn im Zeitpunkt der Wahl eines Bezirksamtsmitgliedes ein Fall der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode vorliegt (Art. 54 Abs. 2 und 3 der Verfassung von Berlin), bis zum Ende des vierten Monats nach dem Beschluss des Abgeordnetenhauses oder der Bekanntgabe des Volksentscheides ernannt.

§ 35 Abs. 3 BzVwG regelt, dass die Bezirksverordnetenversammlung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer verfassungsmäßigen Mitgliederzahl ein Bezirksamtsmitglied vor Beendigung seiner Amtszeit abberufen kann. Im Fall einer solchen vorzeitigen Abberufung erhält das Bezirksamtsmitglied – unbeschadet eines individuellen Rückkehranspruches in den öffentlichen Dienst – Ruhegehalt nach beamtenversorgungsrechtlichen Regeln bis zum Ablauf der (regulären) Amtszeit mit besonderen Maßgaben.³⁶ Weitere Beendigungsgründe ergeben sich aus dem Beamtenrecht.³⁷

Die vor der am 12. Februar stattfindenden Wiederholungswahl ernannten Bezirksamtsmitglieder sind rechtmäßig ernannte Beamte auf Zeit. Die gesetzlich vorgesehenen Beendigungsgründe (Ablauf der Wahlperiode und vorzeitige Beendigung der Wahlperiode durch Beschluss des Abgeordnetenhauses oder durch Volksentscheid) sind im Fall einer vollständigen Wiederholungswahl nach ihrem eindeutigen Wortlaut nicht einschlägig. Folglich können die Bezirksamtsmitglieder nach geltender Rechtslage nur durch Abberufung nach § 35 Abs. 3 BzVwG mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit vorzeitig abberufen wer-

³⁶ So *Ottenberg/Wolf*, Bezirksverwaltungsrecht, Praxiskommentar für Kommunalpolitik und Verwaltung, 30. September 2022 (20. Aufl.), online abrufbar unter: <https://bezirksverwaltungsrecht.berlin/kommentar-zum-bezirksverwaltungsgesetz>, § 35 BzVwG Rn. 19.

³⁷ Vgl. dazu *Ottenberg/Wolf*, ebenda, § 3a BAMG Rn. 6f.

den, und zwar auch dann, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse durch die Wiederholungswahl geändert haben.³⁸

Etwas andere ergibt sich auch nicht aus § 1 Abs. 1 Satz 5 BAMG. Nach dieser Vorschrift ist ein nicht wiedergewähltes Bezirksamtsmitglied, dessen Amtszeit noch nicht abgelaufen ist, mit dem Beginn der Amtszeit eines neuen Bezirksamts von der Amtsausübung entbunden.

Daraus könnte ggf. – in erweiterter Auslegung – gefolgert werden, dass die nach der Wiederholungswahl neu zusammengesetzte Bezirksverordnetenversammlung die Bezirksamtsmitglieder entsprechend den dann bestehenden Mehrheitsverhältnissen neu wählen kann. Die bisherigen, von der „früheren“ Bezirksverordnetenversammlung gewählten Bezirksamtsmitglieder würden für den Fall ihrer Wiederwahl durch die neue BVV ihren Dienst weiter aktiv ausüben. Würden sie aufgrund veränderter Mehrheitsverhältnisse nach der Wiederholungswahl durch die neue BVV nicht wiedergewählt, so verblieben sie zwar bis zum Eintritt der Rechtsfolge des § 3a Abs. 2 und 3 BAMG in ihrem Dienstverhältnis, übten es aber nicht mehr aktiv aus.³⁹

Auf diese Weise könnte zwar dem Vorschlagsrecht der Fraktionen nach Art. 74 Abs. 1 der Verfassung von Berlin, dem Demokratieprinzip und damit letztlich dem Wählerwillen bei veränderten Mehrheitsverhältnissen entsprochen werden. Diese Sicht lässt jedoch außer Betracht, dass die Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 5 BAMG nicht isoliert, sondern im Kontext der zuvor genannten Beendigungsgründe zu betrachten ist. Daraus wird deutlich, dass diese Regelung nur die Übergangszeit zwischen zwei Wahlperioden im Blick hatte, die entweder regulär durch Zeitablauf oder vorzeitig durch Auflösungsbeschluss des Abgeordnetenhauses entsteht. Die Bestimmung einer Zeitspanne für die Amtszeit ist auch beamtenrechtlich erforderlich, da es sich um ein befristetes und nicht – etwa wie das Beamtenverhältnis auf Widerruf – um ein bedingtes Beamtenverhältnis handelt. Der Ablauf der Amtszeit muss nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BeamtStG⁴⁰ in der Ernennungsurkunde bestimmt werden. Der Gesetzgeber wollte damit die Amtszeit der Bezirksamtsmitglieder an die Wahlperiode der BVV koppeln.⁴¹ Ein Wahlperiodenwechsel findet bei einer vollständigen Wiederholungswahl jedoch gerade nicht statt.

Dass es darüber hinaus zulässig wäre, weitere Beendigungstatbestände für die Beamtenverhältnisse der Bezirksamtsmitglieder wegen veränderter Mehrheitsverhältnisse aufgrund

³⁸ *Musil/Kirchner*, Das Recht der Berliner Verwaltung, 5. Aufl. 2022, Rn. 292.

³⁹ Vgl. dazu *Ottenberg/Wolf*, ebenda, § 1 BAMG Rn. 5.

⁴⁰ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamtStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.6.2021 (BGBl. I S. 2250).

⁴¹ Vgl. dazu *Ottenberg/Wolf*, ebenda, § 1 BAMG Rn. 4.

der Wiederholungswahlen anzunehmen, widerspricht dem Gebot von Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit und wäre mit erheblichen rechtlichen Risiken verbunden. § 1 Abs. 1 Satz 3 BAMG sieht eine Verkürzung der Amtsperiode für den Fall von Wiederholungswahlen nicht vor. Das ergänzend anzuwendende Beamtenrecht (§ 1 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 BAMG) sieht für einen solchen Fall ebenfalls keinen Beendigungstatbestand für das Beamtenverhältnis vor.

d)

Als Ergebnis der hier vorgenommenen Prüfung bleibt somit festzuhalten, dass die zu Beginn der 19. Wahlperiode gewählten Bezirksamtsmitglieder von den am 12. Februar 2023 zu wählenden Bezirksverordnetenversammlungen gemäß der geltenden Gesetzeslage (nur) durch Abwahl mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen vor Beendigung der Amtszeit abberufen werden können (§ 35 Abs. 3 BezVwG). Dies gilt auch dann, wenn sich die politischen Mehrheitsverhältnisse in der Bezirksverordnetenversammlung durch die Wiederholungswahl geändert haben. Besteht insoweit Änderungsbedarf, obliegt es dem Gesetzgeber, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen.

III. Ergebnisse

Zu Frage 1:

Die vom Abgeordnetenhaus von Berlin bis zur Konstituierung des mit der Wiederholungswahl gewählten neuen Parlaments verabschiedeten Gesetze, sonstigen Parlamentsbeschlüsse mit Außenwirkung sowie Wahlen, die außerparlamentarische Einrichtungen und Gremien zum Gegenstand haben, bleiben nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes rechtsgültig.

Nicht als Rechtsakte in diesem Sinne einzuordnen sind die innerorganisatorischen Entscheidungen des Parlaments sowie die Wahlen von parlamentarischen Gremien, die der Selbstorganisation des Abgeordnetenhauses dienen, da solche Akte keine unmittelbare Außenwirkung entfalten.

Auch die Bezirksverordnetenversammlungen sind nach ihrer Neukonstituierung grundsätzlich nur an solche Rechtsakte mit Außenwirkung gebunden, die aus dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Rechtsklarheit einen Vertrauensschutz auslösen.

Zu Fragen 2 bis 5:

Siehe hierzu die Ausführungen im Gutachten des WPD vom 18. Januar 2023 zu „Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Fortsetzung der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023“.

Zu Frage 6:

Wahlen zu außerparlamentarischen Gremien bleiben grundsätzlich auch nach der Wiederholungswahl gültig. Hinsichtlich solcher Wahlakte ist jeweils anhand der der einzelnen Wahl zugrundeliegenden Rechtsvorschrift zu prüfen, ob es einer erneuten Wahl durch das neu legitimierte Abgeordnetenhaus bedarf oder ob die durch das bisherige Abgeordnetenhaus der 19. Wahlperiode vorgenommene Wahl auch für die Zukunft Bestand hat.

Hinsichtlich des Richterwahlausschusses spricht insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit Vieles dafür, den Richterwahlausschuss nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023 und dem Zusammentritt des neuen Abgeordnetenhauses neu zu wählen.

Zu Frage 7:

Aufgrund der am 12. Februar 2023 stattfindenden Wiederholungswahl im gesamten Wahlgebiet werden alle Mandate für das Abgeordnetenhaus der 19. Legislaturperiode durch einen neu ausgeübten Volkswillen neu vergeben (Grundsatz der personellen Diskontinuität) und das Abgeordnetenhaus vollständig neu legitimiert. Unter Beachtung des Demokratieprinzips spricht daher Vieles dafür, dass das nach der Wiederholungswahl neu zusammentretende Abgeordnetenhaus – ebenso wie ein zu Beginn einer neuen Wahlperiode neu zusammentretendes Abgeordnetenhaus – das Recht hat, gemäß dem Verfahren des Art. 56 Abs. 1 der Verfassung von Berlin eine Regierende Bürgermeisterin/einen Regierenden Bürgermeister (neu) zu wählen.

Zu Frage 8:

Die zu Beginn der 19. Wahlperiode gewählten Bezirksamtsmitglieder können nach hier erfolgter Prüfung aufgrund der geltenden Gesetzeslage von den am 12. Februar 2023 zu wählenden Bezirksverordnetenversammlungen nur durch Abwahl mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen vor Beendigung der Amtszeit abberufen werden. Dies gilt auch dann, wenn sich die politischen Mehrheitsverhältnisse in der Bezirksverordnetenversammlung durch die Wiederholungswahl geändert haben. Besteht insoweit Änderungsbedarf, obliegt es dem Gesetzgeber, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen.

* * *