

Politik und Recht

- a) Ist eine zweistufige Verwaltung in dem Stadtstaat Berlin überhaupt zweckmäßig?**
b) Ist die Organisation der Bezirksverwaltung mit einem parlamentsähnlichen Beschlussorgan und einem gewählten Bezirksamt angemessen?

Seit den Überlegungen während des Kaiserreichs, gemeinsame Institutionen für den Großraum um Alt-Berlin zu schaffen, gab es heftige Diskussionen. "Es schütze uns des Kaisers Hand vor Groß-Berlin und Zweckverband!" hieß es, bis vor hundert Jahren dann per Gesetz der Zweckverband für Groß-Berlin beschlossen wurde. Knapp zehn Jahre später wurde aus dem Zweckverband die Metropole Groß-Berlin. Städte wie Spandau und Köpenick, beide älter als Berlin und mit einem ausgesprochenen Selbstbewusstsein ausgestattet, wurden zu Bezirken. Funktion der Bezirke war es auch, die traditionellen Einheiten zu erhalten und den Übergang in die neue Großstadt leichter zu machen.

Beide Grundentscheidungen waren richtig: Wir brauchen Berlin als übergeordnete Ebene der Verwaltung durch den Senat, bzw. die Hauptverwaltung. Die gemeinsame Planung für die Stadt könnte nicht durch die Summe von Einzelplanungen zahlreicher Kommunen ersetzt werden. Auch eine dezentrale Ebene ist notwendig. Das gilt nicht mehr aus Rücksichtnahme auf gewachsene Identitäten, obwohl es die zum Teil auch heute noch gibt. Vielmehr wäre die gesamtstädtische Ebene vollkommen überfordert, wenn sie versuchen würde, sich aller örtlichen Probleme anzunehmen. Das hätte nicht nur einen erheblichen Verlust an Bürgernähe zur Folge, sondern würde vor allem den Blick auf die politischen Fragen eines Bundeslandes und auf gesamtstädtische Fragen verstellen. Hamburg entscheidet ähnlich, gibt seinen Bezirken jedoch eine deutlich schwächere Stellung. Das Bundesland Bremen gibt Bremerhaven weitgehende kommunale Autonomie, verwaltet die Stadt Bremen mit ca. 550 000 Einwohnern aber durch die Landeseinrichtungen mit. Die Stadt Bremen wiederum teilt sich in zahlreiche Stadtbezirke nebst Beiräten, wobei die Stadtbezirke nur sehr eingeschränkte Befugnisse haben.

"Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt."¹ Aus der Eigenschaft Berlins als Kommune ergibt sich, dass die Bezirke keine vollen Kommunen sein können. Das begründet ein Spannungsverhältnis, das nicht leicht - vielleicht gar nicht - aufzulösen ist. Das sollte aber nicht dazu führen, einfach die zweistufige Verwaltung aufzugeben und die Bezirke aufzulösen. Es geht vielmehr darum, das Verhältnis von Gesamtstadt und Bezirken so zu gestalten, dass die Verwaltungsaufgaben effektiv, bürgernah und sparsam bewältigt werden. Die gegenwärtigen Regelungen sind im wesentlichen das Resultat umfangreicher Reformen, die vor etwa zehn Jahren in Kraft getreten sind. Die bisherigen 23 Bezirke wurden zu 12 Bezirken zusammengefasst und durch die Übertragung vielfältiger Aufgaben gestärkt. Entstanden sind starke Bezirke mit einer vergleichbaren Einwohnerzahl von etwa 300.000 Einwohnern. "Die Bezirke erfüllen ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Sie nehmen regelmäßig die örtlichen Aufgaben wahr."² Während der Senat durch die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahrnimmt, sind die Bezirke für alle anderen Aufgaben zuständig.³ Die Bezirke können sich sogar vor dem Verfassungsgerichtshof dagegen wehren, dass ihnen per Gesetz Aufgaben vorenthalten werden, für die sie nach der Verfassung zuständig sind.⁴ Insgesamt hat die Reform eine gute und tragfähige Grundlage

1 Art. 1 Abs. 1 VvB

2 Art. 66 Abs. 2 VvB

3 Art. 67 Abs. 1 VvB

4 Art. 84 Abs. 2 Nr. 3 VvB

für die Arbeit der Bezirke und für Berliner insgesamt geschaffen.

Es gibt natürlich weiterhin Ansatzpunkte für Kritik. Die entstandenen Bezirke sind so groß, dass sie den Berlinerinnen und Berlinern, die vor allem auf ihre unmittelbare Nachbarschaft, die Kieze, orientiert sind, nicht ohne weiteres den idealen Rahmen für die Gestaltung ihres Umfeldes geben. Wollte man dem allerdings gerecht werden, müsste man Berlin in sehr viele kleine Einheiten aufteilen, die dann aber kaum die Stärke hätten mehr zu leisten, als über die Begrünung einzelner Plätze und die Festlegung von Fußgängerüberwegen zu entscheiden. Darum scheidet eine solche Atomisierung der unteren Verwaltungsebene Berlins aus. Auch Überlegungen, die es schon vor der Bezirksgebietsfusion gab, einzelnen Ortsteilen innerhalb der Bezirke einen eigenen Status mit Selbstverwaltungsorganen zu geben, also eine dreistufige Verwaltung zu schaffen, überzeugen nicht. Der Verwaltungsaufwand würde steigen und die jeweiligen Zuständigkeiten würden unübersichtlicher. Trotz der Größe der Bezirke lässt sich Bezirkspolitik bürgernah gestalten. Es gibt Möglichkeiten der Mitwirkung, etwa über Einwohnerversammlungen, Einwohneranträge und Bürgerentscheide. Neue Instrumente wie die Bürgerhaushalte werden erprobt. Es tut sich auf diesem Gebiet sehr viel.

In der Schwierigkeit, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen, liegt ein weiterer Kritikpunkt. Bürgerinnen und Bürger kennen die Ansprechpartner auf Bezirksebene oftmals nicht. Vielmehr erwarten sie häufig, dass ihre Probleme vom Abgeordnetenhaus und vom Senat geregelt werden, anstatt sich an die Verantwortlichen vor Ort zu halten und an die Bezirksverordneten heranzutreten. Das gibt es aber auch in anderen Bereichen, beispielsweise wenn der Protest über vermeintlich zu milde Strafgerichtsurteile an das Abgeordnetenhaus und den Senat gerichtet wird.

Die Bezirke haben zwar keine volle Finanzautonomie, sie stellen jedoch im Rahmen von Globalsummen ihren Haushalt selbst auf und unterliegen dabei einer Kontrolle durch den Finanzsenator und das Abgeordnetenhaus. Manchem Bezirkspolitiker mag es dabei sehr recht sein, wenn der Unmut auch über die Folgen von einzelnen Haushaltsentscheidungen, die eigentlich im Rahmen der Verantwortung der Bezirke liegen, beim Senat und beim Abgeordnetenhaus ankommt. Das ist für Bürgerinnen und Bürger kaum zu durchschauen.

Ein weiterer Kritikpunkt wurde bereits angegangen: Bisher sind die Organisationseinheiten der Bezirksverwaltungen, d.h. insbesondere Fachämter und Serviceeinheiten, in den verschiedenen Bezirken unterschiedlich zugeschnitten. Man muss sich also von Bezirk zu Bezirk neu orientieren, wenn man zum Beispiel Genehmigungen einholen muss, was vor allem für die Wirtschaft ein Problem darstellt. Das wird mit der nächsten Wahlperiode anders, wenn der Zuschnitt der Organisationseinheiten vereinheitlicht wird.⁵ Auch die Vergleichbarkeit der Leistungen in den verschiedenen Bezirken wird sich verbessern.

Schließlich sollte man nicht vergessen, dass neben der Bezirksgebietsreform und der Übertragung zusätzlicher Aufgaben auch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung die Bezirke sehr in Anspruch genommen hat. Hinzu kam die notwendige Haushaltshalskonsolidierung, insbesondere der Personalabbau. Eine

⁵ Achstes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes, GVBl. 2008, S. 292 f.

Verwaltung arbeitet nicht dadurch besser, dass man sie alle zehn Jahre reformiert, sodass sie sich in erheblichem Maße mit sich selbst beschäftigen muss. Neue grundlegende Reformen, die über Einzelkorrekturen hinausgehen, sind nicht sinnvoll und auch nicht notwendig. Zum Glück erfordert nicht jedes Problem ein Eingreifen der Landesebene. Es gibt gute und schlechte Politik; es gibt Bezirksverordnetenversammlungen, die die Bezirksämter kontrollieren. Trotz aller Reibungspunkte und nicht aufgelöster Widersprüche ist die zweistufige Verwaltung für Berlin die beste Lösung.