

4. INTERNATIONALE BEISPIELE

4.1 Berlin

4.1.1 Bezirksgebietsreform Berlin 2001

Stadterweiterungsprozesse und historische Ereignisse haben in Berlin über die Jahrhunderte immer wieder zu Gebiets- und Verwaltungsreformen geführt. Anlass für die letzte große Reform war die Wiedervereinigung Deutschlands. Grundlagen für die Neuordnung Berlins sind das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als auch der deutsch-deutsche Einigungsvertrag. Der deutsch-deutsche Einigungsvertrag regelt die Geltung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik, löst damit die DDR auf und teilt dieses Gebiet in fünf neue Länder. Außerdem wurde das, auf den Westteil der Stadt beschränkte Land Berlin (West) mit dem Ostteil der Stadt fusioniert.

Der Vertrag beinhaltet folgende Punkte:

- Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich des deutschen Grundgesetzes,
- Festlegung der neuen Länder
- Berlin soll zu einem Land vereinigt und Hauptstadt des vereinten Deutschlands werden;
- Die Bundesrepublik übernimmt das DDR-Vermögen und haftet für die Staatsschulden.

Die Bestimmungen zur Zusammenlegung West- und Ostberlins liest sich im „Artikel 1 Länder“ des Einigungsvertrages folgendermaßen:

(1) Mit dem Wirksamwerden des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990 werden die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Länder der Bundesrepublik Deutschland. Für die Bildung und die Grenzen dieser Länder untereinander sind die Bestimmungen des Verfassungsgesetzes zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik vom 22. Juli 1990 - Ländereinführungsgesetz - (GBl. I Nr. 51 S. 955) gemäß Anlage II maßgebend.

(2) Die 23 Bezirke von Berlin bilden das Land Berlin.

Nach der Vereinigung 1990 bestand Berlin aus 23 Bezirken, diese wurden zunächst unverändert weitergeführt. Die Bezirke hatten allerdings eine sehr unterschiedliche Größe und Bewohnerzahl. Im Rahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform – eine Änderung der Verfassung für Berlin war dafür notwendig – entstanden 2001 in Anlehnung an die Situation im Jahr 1920 durch Zusammenlegungen zwölf neue Bezirke. Die dafür notwendige Veränderung der Verfassung von Berlin ist vom Abgeordnetenhaus 1998 beschlossen worden.

Meist wurden zwei vorher eigenständige Bezirke unter Beibehaltung der Grenzen zu einem neuen Bezirk zusammengeschlossen, nur die Bezirke Neukölln, Reinickendorf und Spandau blieben unverändert. Die neu gegliederten Bezirke Pankow und Mitte wurden aus jeweils drei vorherigen Bezirken gebildet. In den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte wurden Bezirke des ehemaligen Ost- und Westberlins zu neuen Bezirken fusioniert.

Abbildung 26: Bezirke und Ortsteile Berlin 1990 bis 2010



Quelle: Statistik Berlin-Brandenburg (2010)

Die neuen Verwaltungseinheiten weisen mit 215.000 bis 350.000 eine annähernd gleiche Bevölkerungszahl auf. Damit erreichen die Berliner Bezirke eine Größenordnung der 25 bevölkerungsreichsten Städte Deutschlands.

Zusätzlich zu den Bezirken gibt es in Berlin noch 95 Ortsteile. Das sind historisch gewachsene Gebietseinteilungen, die sich nach den Gewannen und Flurstücken richten und weitgehend auf den ehemaligen selbstständigen Gemeinden vor der Bildung von Groß-Berlin beruhen. Die Ortsteile spielten in der DDR keine Rolle. Erst nach der Bezirksgebietsreform 2001 gab es deutliche Veränderungen in Zuschnitt und in der Benennung und es wurden neue Ortsteile gebildet. Die Ortsteile haben nun durch die Bildung der Großbezirke an Bedeutung gewonnen und bilden für viele Berliner/innen einen identitätsstiftenden räumlichen Bezug.

Diskussion um den kommunalen Neuzuschnitt wurde in Berlin Mitte der 1990er Jahre begonnen. Vor dem Hintergrund sich zuspitzender finanzieller Probleme und des Druckes der Umsetzung einer Verwaltungsreform im Geiste des New Public Management sollten durch die Bezirksgebietsreform leistungsfähige kostenorientierte und effiziente Verwaltungseinheiten und funktionsfähige, dezentrale und bürgerfreundliche Strukturen (Stichwort Bürgerämter) geschaffen werden, ohne dass regiona-

le Identität verloren geht. Außerdem erhoffte man sich jährliche Einsparungen von 150 Millionen Mark, davon 121 Mio. beim Personal und 30 Mio. bei Sachkosten (Die Welt am Sonntag, 24.12.2000).

Tabelle 8: Berliner Bezirke nach der Gebietsreform 2001

Neue Berliner Bezirke nach der Gebietsreform 2001

Bezirk	Alt-Bezirke (bis 2001)	Fläche	Einwohner ¹	Einwohner ²
		km ²	am 31. 12. 2009	km ²
1	Mitte	39,5	327 082	8 286,9
	Mitte.....	10,7	79 682	7 453,9
	Tiergarten.....	13,4	87 498	6 529,7
	Wedding.....	15,4	159 902	10 410,3
2	Friedrichshain-Kreuzberg	20,2	259 967	12 895,2
	Friedrichshain.....	9,8	113 865	11 654,6
	Kreuzberg.....	10,4	146 102	14 075,3
3	Pankow	103,1	354 711	3 441,5
	Prenzlauer Berg.....	11,0	142 319	12 914,6
	Weißensee.....	30,2	78 927	2 616,1
	Pankow.....	61,9	133 465	2 155,4
4	Charlottenburg-Wilmersdorf	64,7	312 256	4 824,7
	Charlottenburg.....	30,4	174 826	5 760,3
	Wilmersdorf.....	34,4	137 430	3 998,5
5	Spandau	91,9	215 444	2 344,8
6	Steglitz-Zehlendorf	102,6	289 718	2 824,6
	Steglitz.....	32,0	190 532	5 954,1
	Zehlendorf.....	70,5	99 186	1 406,5
7	Tempelhof-Schöneberg	53,1	328 097	6 178,9
	Tempelhof.....	40,8	183 920	4 506,7
	Schöneberg.....	12,3	144 177	11 740,8
8	Neukölln	44,9	307 650	6 847,3
9	Treptow-Köpenick	168,4	237 753	1 411,8
	Treptow.....	40,7	118 242	2 905,9
	Köpenick.....	127,0	119 511	940,7
10	Marzahn-Hellersdorf	61,8	244 165	3 952,2
	Marzahn.....	32,0	126 663	3 960,7
	Hellersdorf.....	29,9	117 502	3 936,4
11	Lichtenberg	52,1	251 626	4 827,8
	Lichtenberg.....	26,3	152 355	5 790,8
	Hohenschönhausen..	26,0	99 271	3 818,1
12	Reinickendorf	89,3	241 203	2 700,1
	Insgesamt	891,5	3 369 672	3 779,6

Quelle: Statistik Berlin-Brandenburg (2010)

Die Bezirksgebietsreform, damals durch die große Koalition in Berlin beschlossen und eingeleitet, hat auch Kritiker/innen auf den Plan gerufen. Folgende Themen wurden in Diskussionen eingebracht:

- Die Zusammenlegung folgte in erster Linie (macht- und personal)politischen Überlegungen, regionale, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenhänge blieben unberücksichtigt (wie z.B. soziale Problemgebiete wie Friedrichshain und Kreuzberg).

- Die Zusammenlegung – so die Kritiker/innen – führte weder zu einer Stärkung der Bezirke noch der finanziellen und personellen Ressourcen.
- Die Umsetzung der Reform erfolgte ohne (wissenschaftliche) Begleitung – institutionell-kulturelle Unterschiede bei der Zusammenlegung wurden nicht ernst genommen, es kam zu Problemen bei der Organisationsentwicklung und der Umsetzungslogistik und es gab zu wenig öffentliche Diskussion im Vorfeld.
- Die Bezirke erscheinen zu groß, die Bevölkerung orientiert sich stark auf den Kiez, die Größe des Bezirkes gibt keinen idealen Rahmen für Engagement der Bevölkerung.

4.1.2 Verwaltungs- und Kompetenzstruktur

Die rechtlichen Grundlagen der Stadtverwaltung und der Kompetenzverteilung sind im Wesentlichen die Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7. Februar 2014 sowie das Bezirksverwaltungsgesetz in der Fassung vom 10. November 2011.

Laut Verfassung von Berlin ist Berlin „ein deutsches Land und zugleich eine Stadt“. Damit vereint Berlin in seiner Funktion als Stadtstaat die Kompetenzen einer Gemeinde und die eines Bundeslandes. Als Bundesland ist Berlin über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung beteiligt und vollzieht den überwiegenden Teil der Bundes- und Landesgesetze durch eigene (Landes)Behörden in überwiegend eigener Verantwortung. Als Kommune fällt Berlin unter den Anwendungsbereich des Gemeindegesetzes, wonach den „Gemeinden das Recht gewährleistet sein (muss), alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Während die Landesaufgaben schwerpunktmäßig in den Bereichen Schule, Hochschule, Wissenschaft, Justiz, Polizei und Wirtschaftsförderung liegen, gehören zu den kommunalen Aufgaben vor allem Stadtplanung (Bebauungspläne), Sozial- und Jugendhilfe, soziale Dienstleistungen (Kindergärten, Altenheime, Beratungsstellen etc.), öffentliche Daseinsvorsorge (Wasser, Energie, ÖPNV, Müllentsorgung etc.) und Kultur. Nach dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz werden in Berlin jedoch Landes- und Gemeindeaufgaben nicht getrennt (Kuhlmann, 2005).

Das Abgeordnetenhaus – es besteht aus mindestens 130 Abgeordneten – wird gewählt, die Regierung wird durch den Senat ausgeübt. Dieser besteht aus dem/der Regierenden Bürgermeister/in und bis zu zehn Senatoren/innen, die vom/von der Regierenden Bürgermeister/in ernannt und entlassen werden. Zwei Senatoren/innen werden zu Stellvertreter/innen (Bürgermeister/innen) ernannt. Der/die Regierende Bürgermeister/in bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik.

Die Bezirke haben die Möglichkeit zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und Gesetzgebung Stellung zu nehmen. Die entsprechende Plattform dafür ist die mindestens einmal monatlich stattfindende gemeinsame Besprechung des/der Regierenden Bürgermeisters/in und des/der Bürgermeisters/in mit den Bezirksbürgermeister/innen oder den stellvertretenden Bezirksbürgermeister/innen als Vertreter/innen des Bezirksamts, dem sogenannten Rat der Bürgermeister.

Die Verwaltung in Berlin ist zweistufig aufgebaut, die Kompetenzen sind zwischen der Hauptverwaltung und den dezentralen Einheiten, den Bezirksverwaltungen aufgeteilt. § 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes sagt, dass die Berliner Verwaltung vom Senat (der Hauptverwaltung) und von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen wird. „Kennzeichnend für das Berliner Organisationsmodell ist damit der auf das Berlin-Gesetz von 1920 zurückgehende institutionen-politische Kompromiss zwischen einer (zentralen) Einheitsgemeinde auf der einen Seite und (dezentralen) Selbstverwaltungseinheiten mit quasi-kommunalem Status auf der anderen Seite, der bis heute zu Konflikten und Reibungsverlusten zwischen den Ebenen führt und bisweilen auch zugespitzt als „Geburtsfehler“ des Berliner Verwaltungssystems bezeichnet wird.“ (Kuhlmann, 2005, S. 9)