

- 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)

Die Hauptverwaltung besteht aus den Senatsverwaltungen und den nachgeordneten Behörden, Anstalten und Eigenbetrieben. Zu den Aufgaben des Senates gehören:

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.

Die Bezirke, die weder den Status eines Kreises, noch einer Gemeinde haben, sind Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit und übernehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung. 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. Einzelne Aufgaben der Bezirke können sowohl durch einen Bezirk oder mehrere Bezirke wahrgenommen werden.

Organe des Bezirks sind das Bezirksamt, das sich aus dem/der Bezirksbürgermeister/in und den Bezirksstadträten/rätinnen, von denen eine/r stellvertretende/r Bezirksbürgermeister/in ist, zusammensetzt sowie die Bezirksverordnetenversammlung (BVV), in der jeweils 55 gewählte Bezirksverordnete die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirks bestimmen. Im Unterschied zu „normalen“ Gemeinderäten verfügen die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen weder über Satzungs- und Besteuerungsrechte noch über Budgethoheit und Arbeitgeberfähigkeit. Das Budgetrecht liegt in der Hand der Landesgesetzgebung, die Bezirksverwaltungen sind rechtlich als Teil der Berliner Landesverwaltung und das Bezirkspersonal als Landespersonal zu sehen.

Die Bezirksverordnetenversammlung kann zur Mitwirkung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Ausschüsse einsetzen. Gesetzlich geregelt sind der Integrationsausschuss (§ 32) und der Jugendhilfeausschuss (§33). Den Ausschüssen können neben Mitgliedern der Bezirksverordnetenversammlung auch Bürgerdeputierte angehören. Die Bürgerdeputierten werden von der Bezirksverordnetenversammlung gewählt; sie sind Inhaber/innen von Ehrenämtern.

Die Bezirksverordnetenversammlung wählt die Mitglieder des Bezirksamtes für die Dauer der Wahlperiode, wobei alle Mitglieder des Bezirksamtes hauptberuflich tätig sind und jedes Mitglied die Leitung eines Geschäftsbereichs übernimmt. Der/die Bezirksbürgermeister/in übt die Dienstaufsicht über die Bezirksstadträte/innen aus und ist Mitglied im Rat der Bürgermeister.

Das Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) bestimmt, welche Aufgaben Bezirksaufgaben sind, inwieweit die Bezirke bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Verwaltungsvorschriften und an eine Eingriffsentscheidung des Senats oder der zuständigen Mitglieder des Senats gebunden sind und in welcher Weise die Bezirke zu den grundsätzlichen Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung Stellung nehmen.

Die Bezirksverwaltungen in den zwölf Berliner Bezirken nehmen die örtlichen Verwaltungsaufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung wahr, sie üben die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus, beschließen den Bezirkshaushaltsplan und entscheiden in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten:

- den Bezirkshaushaltsplan und die Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben (dem Bezirk wird für den Bezirkshaushaltsplan eine Globalsumme zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen; wobei ein Ausgleich unter den Bezirken zu berücksichtigen ist).
- die Verwendung von Sondermitteln der Bezirksverordnetenversammlung;
- die Genehmigung der Bezirkshaushaltsrechnung unbeschadet der Entlastung durch das Abgeordnetenhaus auf Grund der Haushalts- und Vermögensrechnung;

- Rechtsverordnungen zur Festsetzung von Bebauungsplänen, Landschaftsplänen und anderen baurechtlichen Akten, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie von naturschutzrechtlichen Veränderungsverboten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist; im Jahr 1994 ist im Zuge der Verwaltungsreform den Bezirksverordnetenversammlungen im Wege der Verordnungsermächtigung die Beschlussfassung über Bebauungspläne und Landschaftspläne eingeräumt worden. Damit sind den Bezirken erstmals echte legislative Befugnisse übertragen und ihre Rechtsstellung einer echten Kommunalverwaltung angenähert worden.
- die Zustimmung zu Grenzberichtigungen
- die Zustimmung zu Betriebssatzungen der Eigenbetriebe des Eigenbetriebsgesetzes
- die Zustimmung zum Erwerb und zur Veräußerung von Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen
- die bezirkliche Anmeldung zur Investitionsplanung;
- eine Bereichsentwicklungsplanung nach dem Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs, Anträge des Bezirks zur Änderung der Flächennutzungsplanung
- die Errichtung, Übernahme und Auflösung bezirklicher Einrichtungen oder ihre Übertragung an andere Träger
- Angelegenheiten, die der Bezirksverordnetenversammlung durch besondere Rechtsvorschrift zugewiesen sind
- Einzelpersonalangelegenheiten
- Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken
- die ärztlich, zahnärztlich und tierärztlich bestimmten Tätigkeiten
- die Durchführung und Sicherung der Erfüllung der Schulpflicht
- Ordnungsangelegenheiten

Die Bezirksverordnetenversammlung wählt

- die Mitglieder des Bezirksamts
- die Bürgerdeputierten
- alle ehrenamtlich tätigen Bürger/innen, soweit ihre Wahl den Bezirken zusteht und Rechtsvorschriften nichts Abweichendes bestimmen,
- die Vertreter/innen und deren Stellvertreter/innen im Verwaltungsrat von Eigenbetrieben,
- den/die Patientenfürsprecher/in.

Das Bezirksamt ist die Verwaltungsbehörde des Bezirks; dem Bezirksamt obliegt:

- die Vertretung des Landes Berlin in Angelegenheiten des Bezirks
- die Einbringung von Vorlagen bei der Bezirksverordnetenversammlung
- die Festsetzung von Bebauungsplänen, Landschaftsplänen und anderen baurechtlichen Akten, die nach Bundesrecht durch Satzung zu regeln sind, sowie von naturschutzrechtlichen Veränderungsverboten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist
- die Bestellung und Abberufung von Vertreter/innen und ihren Stellvertreter/innen im Verwaltungsrat von Eigenbetrieben
- die Durchführung der Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung
- die rechtzeitige und umfassende Unterrichtung der Bezirksverordnetenversammlung über die Führung der Geschäfte und die künftigen Vorhaben einschließlich der abzuschließenden Ziel- und Servicevereinbarungen
- die Beanstandung von Beschlüssen der Bezirksverordnetenversammlung
- die Wahrnehmung der Angelegenheiten, für die nicht die Zuständigkeit der Bezirksverordnetenversammlung begründet ist

- die Aufgaben der Dienstbehörde für die Beamt/innen, Angestellten und Arbeiter/innen des Bezirks; die Stellungnahme zur Versetzung von Beamt/innen, Angestellten und Arbeiter/innen der Bezirksverwaltung in die Hauptverwaltung oder eine andere Bezirksverwaltung und umgekehrt
- die Verteilung der Geschäftsbereiche unter die Mitglieder des Bezirksamts
- die Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern des Bezirksamts
- die Wahrnehmung der Angelegenheiten, die dem Bezirksamt durch besondere Rechtsvorschrift zugewiesen sind
- die Organisation des Bezirksamtes

Im Zusammenhang mit der Organisation und der Geschäftseinteilung ist die Zuständigkeit der Bezirke für Angelegenheiten der Wirtschaftsförderung interessant. Die in jedem Bezirk bestehende Organisationseinheit für Wirtschaftsförderung berät in wirtschaftsrelevanten Angelegenheiten insbesondere Unternehmen und Existenzgründer/innen und fördert wirtschaftlich bedeutsame Vorhaben im Bezirk. Sie ist an allen wirtschaftlich bedeutsamen Planungen von den zuständigen bezirklichen Stellen von Amts wegen zu beteiligen, die Organisationseinheit für Wirtschaftsförderung ist bezirkliche Anlauf- und Koordinierungsstelle für Unternehmen und Investoren, die Unternehmen in wirtschaftlich bedeutsamen bezirklichen Genehmigungs- und sonstigen Zulassungsverfahren begleitet.

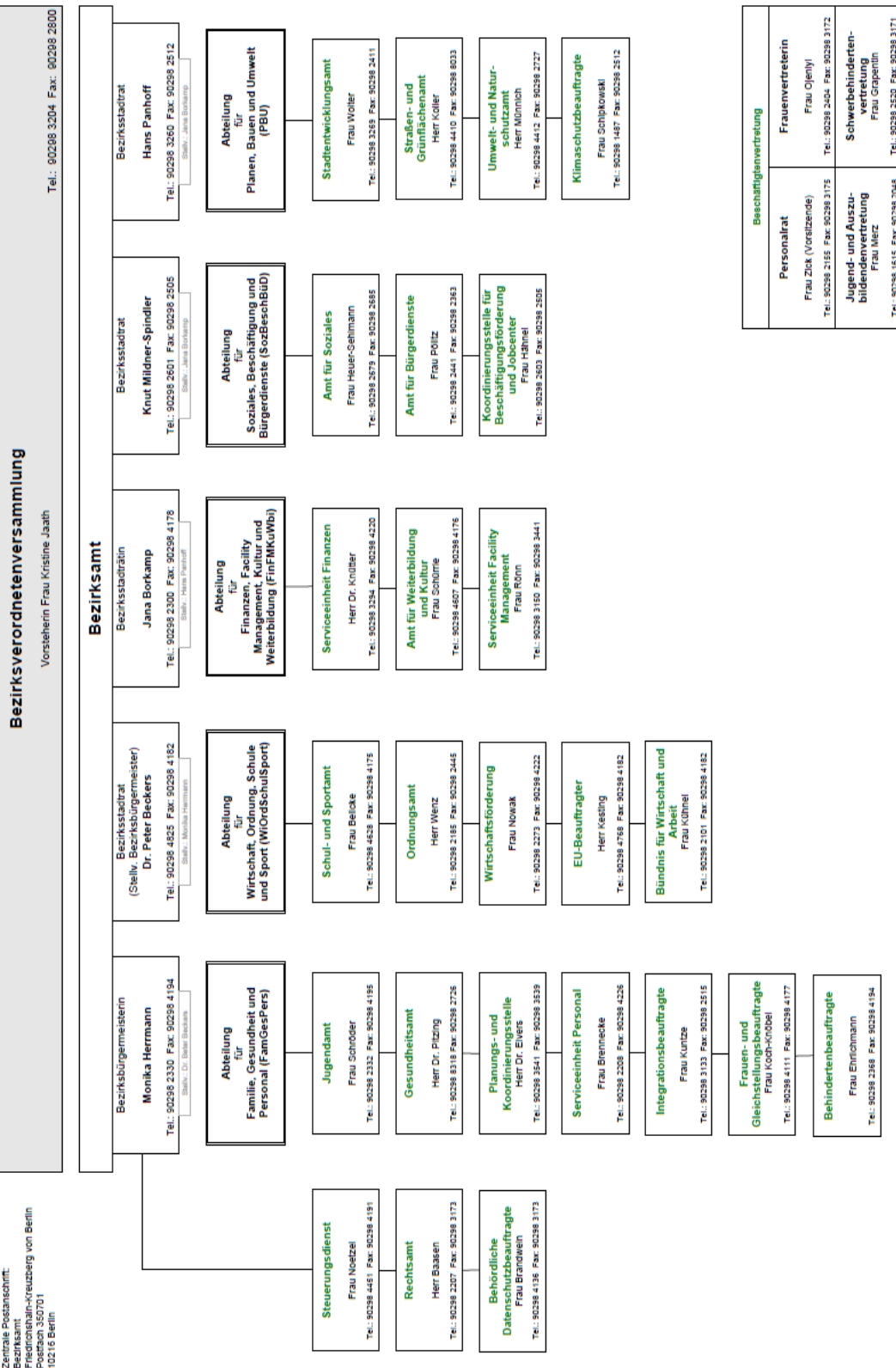
Die Gliederung des Bezirksamts ist gesetzlich vorgegeben (siehe Beispiel unten).

Die Bürgerämter werden als zentrale Anlaufstelle für die Bevölkerung gesehen, wo alle Dienstleistungen zusammengefasst sind.

Abbildung 27: Organigramm Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg 2014

Stand: 01.09.2015

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin



Quelle: <http://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/bezirksamt/>

Kuhlmann (2005) sieht in der Verfassungs- und Rechtsentwicklung grundsätzlich eine Stärkung der bezirklichen Selbstverwaltung in Berlin, allerdings sind unter dem zunehmenden budgetären Druck und der Finanzkrise, deutliche Rezentralisierungstendenzen festzustellen:

- Der „Globalsummenansatz“ wird vom Abgeordnetenhaus und vom Senat immer mehr unterlaufen und ist mittlerweile faktisch ausgehebelt worden.
- Über „Sonderprogramme“ werden Bezirksaufgaben zentral geregelt.
- Aufgaben werden verstärkt in zentrale Landes(sonder)behörden oder Eigenbetriebe verlagert/gebündelt (z.B. Landesschulamt, Berliner Bäderbetriebe).
- Der Senat macht zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch, Aufgaben von „gesamtstädtischer Bedeutung“ an sich zu ziehen, etwa im Bereich der Bauleitplanung.

Laut Haushaltsplan 2014 standen für die Berliner Bezirke insgesamt rd. 7,6 Mrd. Euro zur Verfügung dies sind 32% der gesamten Ausgaben der Stadt. Pro Kopf ergibt dies über die Summe der Bezirke einen Wert von rd. 2.200 Euro. Die höchsten Ausgabenanteile entfallen auf das Amt für Soziales mit 47,8% sowie auf das Jugendamt 25,6%.

Tabelle 9: Haushaltsplan 2014

Ausgaben	Euro in Mio.	Anteil in %
Haushaltsplan gesamt	23.436	100
Zentralbudget	15.873	78
Bezirksbudgets	7.563	32
31 Bezirksverordnetenversammlung	9	0,1
33 Bezirksamt - Politisch- Administrativer Bereich	432	5,7
34 Ordnungsamt	60	0,8
35 Amt für Bürgerdienste	129	1,7
36 Amt für Weiterbildung und Kultur	131	1,7
37 Schul- und Sportamt	351	4,6
38 Tiefbau- und Landschaftsplanungsamt	253	3,4
39 Amt für Soziales	3.617	47,8
40 Jugendamt	1.936	25,6
41 Gesundheitsamt	87	1,1
42 Stadtentwicklungsamt	82	1,1
43 Umwelt- und Naturschutzamt	20	0,3
45 Allgemeine Finanzangelegenheiten	456	6,0
Σ Summe Einzelpläne Bezirke 31 - 45	7.563	100

Quelle: Stadt Berlin, Haushaltsplan 2014.

Partizipation und Bürgerbeteiligung

Die Verfassung von Berlin und das Bezirksverwaltungsgesetz sehen Partizipation und politische Mitwirkung der Bevölkerung durch verschiedene Elemente der direkten Demokratie in Form von Beteiligungen und Abstimmungen außerhalb von allgemeinen Wahlen vor. Auf der Landesebene sind dies

- die Volksinitiative

- das Volksbegehren und der Volksentscheid
- die Volksabstimmung

Darüber hinaus ist die Mitwirkung der Einwohner/innen als Prinzip der Selbstverwaltung der Bezirke verankert. Das Bezirksverwaltungsgesetz sieht für die Bezirksebene folgende Instrumente der Mitwirkung der Einwohnerschaft vor:

- die Unterrichtung der Einwohnerschaft (§ 41 BezVG),
- die Einwohnerversammlung (§ 42 BezVG),
- die Einwohnerfragestunde (§ 43 BezVG)
- den Einwohnerantrag (§ 44 BezVG)
- das Bürgerbegehren (§ 45 BezVG) und
- den Bürgerentscheid (§ 46 BezVG)

Bei wichtigen Planungen und Vorhaben des Bezirks, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohner/innen nachhaltig berühren, insbesondere beim Haushaltsplan und bei mittel- und längerfristigen Entwicklungskonzeptionen oder -plänen, unterrichtet das Bezirksamt die Einwohnerschaft rechtzeitig und in geeigneter Form über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen.

Zur Erörterung von wichtigen Bezirksangelegenheiten können Einwohnerversammlungen durchgeführt werden. Diese werden von dem/der Vorsteher/in der Bezirksverordnetenversammlung einberufen, wenn die Bezirksverordnetenversammlung dies verlangt oder der Antrag eine/r/s Einwohner/in auf Durchführung einer Einwohnerversammlung von einem Drittel der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung unterstützt wird. Das Bezirksamt kann ebenfalls Einwohnerversammlungen einberufen.

Die Stadtverfassung sieht auch vor, dass die Bezirke ihre Aufgaben unter Beteiligung ehrenamtlich tätiger Bürger/innen wahrnehmen. Vorgesehen sind Bürgerdeputierte (§ 20). Das sind sachkundige Bürger/innen, die stimmberechtigt an der Arbeit der Ausschüsse der Bezirksverordnetenversammlung teilnehmen. Die Bürgerdeputierten werden auf Grund von Wahlvorschlägen der Fraktionen für die gesamte Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlung gewählt.

Lt. Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin (PartIntG 2010) hat in jedem Bezirk das Bezirksamt nach Anhörung der örtlichen Migrant/inn/enorganisationen bei dem/der Bezirksbürgermeister/in eine/n Bezirksbeauftragte/n für Integration und Migration (Integrationsbeauftragte/n) zu installieren.

4.2 Hamburg

4.2.1 Gebietsreform Hamburg 2008

Auch in Hamburg ist es in den letzten Jahren zu einer Neugliederung der Bezirke gekommen. Am 18. Juli 2006 hat die Bürgerschaft das „Gesetz über die räumliche Gliederung der Freien und Hansestadt Hamburg“ beschlossen. Im März 2008 trat diese Gebietsreform dann in Kraft. Darin wurde festgelegt, dass der Stadtteil Wilhelmsburg in den Bezirk Hamburg-Mitte eingegliedert wird und neue Stadtteile Sternschanze und HafenCity gebildet werden.

Bis 2008 gliederte sich jeder Bezirk in ein Kerngebiet und in ein bis vier Ortsamtsgebiete. Im Zuge der Bezirksverwaltungsreform wurden die Ortsämter und die Ortsausschüsse aufgelöst. Die Bezirksämter wurden einheitlich neu organisiert und die bis dahin vorhandenen Ortsämter (mit den