

4.7 Internationale Beispiele - Schlussfolgerungen für Wien

Die Analyse der Kompetenz- und Verwaltungsstrukturen der ausgewählten europäischen Städte verfolgte das Ziel einen Einblick in die verschiedenen Systeme zu bekommen um daraus mögliche Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Wiener Situation abzuleiten. Die Auswahl der zu untersuchenden Städte erfolgte nach mehreren Kriterien:

- Die Städte sollten Wien ähnlich sein: von der Größe und/oder von ihrer Funktion und es sollten Städte sein, die weitläufig bekannt und auch immer wieder als Vergleich herangezogen werden.
- Die Städte sollten nicht nur unterschiedliche Orientierungen in den Verwaltungssystemen aufweisen (Stichwort: zentral – dezentral), sondern auch Gebietsreformen durchgeführt haben.
- Da keine Vor-Ort Recherche vorgesehen war, mussten die Informationen in den Sprachen, deren das Team mächtig ist, zur Verfügung stehen.

Die Auswahl fiel auf die drei deutschen Städte Berlin, Hamburg und München sowie (Region) Brüssel, Zürich und Stockholm.

Berlin (Hauptstadt) und Hamburg sind sowohl Land als auch Gemeinde. München als Landeshauptstadt ist eine kreisfreie Stadt. Das bedeutet, sie ist eine kommunale Gebietskörperschaft, die neben dem eigenen und übertragenen Wirkungsbereich einer Gemeinde und eines Landkreises auch die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde im Namen des Staates in eigener Zuständigkeit ausübt. In allen drei deutschen Städten wurden in den vergangenen Jahrzehnten Gebietsreformen durchgeführt. Diese gingen zum einen mit allgemeinen Verwaltungsreformen einher, hatten aber im Grunde sehr unterschiedliche Ursachen. Während in Berlin die Wiedervereinigung ausschlaggebend war, waren es in Hamburg stadtentwicklungspolitische Gründe, die auf der Stadtteilebene Veränderung nach sich zog. München folgte mit der Gebietsreform – Vorgaben des Regierungsbezirkes Oberbayern – in Hinblick auf die Änderung der Rolle und Aufgaben von Bezirksausschüssen und reduzierte die Zahl der Bezirke in der ersten Hälfte der 1990er Jahre.

Die Verwaltungs- und Kompetenzstrukturen unterscheiden sich in den untersuchten Städten in mehrfacher Hinsicht, was nicht unbedingt mit der Größe oder dem Status der Stadt in Verbindung steht. Sowohl in Hamburg als auch in München sind die aktuellen Stadtbezirksstrukturen noch nicht sehr alt. In Hamburg erst Mitte der 2000er Jahre eingeführt, haben in München die Bezirksausschüsse die ehemaligen Ortsräte erst gegen Ende der 1990er Jahre abgelöst. Berlin als historischer Sonderfall wurde mit der Wiedervereinigung neu aufgesetzt. Die Bezirke haben in Berlin und Hamburg die Stellung von Verwaltungseinheiten (Berlin in einer Form der Selbstverwaltung), in München sind es politische Vertretungskörper ohne Verwaltungsaufgaben und sie haben so gut wie kein Budget, während die anderen beiden – wenn auch wie im Fall von Hamburg in eingeschränktem Ausmaß – über Finanzmittel entscheiden und steuern können. Die unterschiedlichen Verwaltungskompetenzen spiegeln sich auch im Aufgabenspektrum und im Organigramm der Bezirksämter (Hamburg, Berlin) nieder. In München gibt es diese Art der Bezirksämter nicht, hier übernehmen einerseits die Bürgerbüros (Zuständigkeit Kreisverwaltungsreferat) und andererseits die Geschäftsstellen der Bezirksausschüsse (Zuständigkeit Direktorium) diese Aufgaben.

Unterschiede lassen sich auch in der rechtlichen Verankerung der Verwaltungs- und Kompetenzstrukturen feststellen: Gemeindeordnungen, Satzungen, Geschäftsordnungen, aber auch Globalrichtlinien und Fachanweisungen wie in Hamburg regeln die Strukturen und Kompetenzen mehr oder weniger stabil.

Welche Gemeinsamkeiten lassen sich erkennen? Alle dezentralen Stadtbezirks(verwaltungs)gremien sind in unterschiedlichem Ausmaß im Bereich der Bauleitplanung, der Kinder- und Jugendarbeit, Stadtteil(kultur)arbeit, im Verkehrsbereich, der Stadt(teil)planung, des Personen- und Meldewesens sowie der Partizipation aktiv. Diese inhaltlichen Schwerpunkte unterscheiden sich damit durchaus von Wien, wo die Bezirke in der Stadt(teil)planung oder Bauleitplanung vorwiegend eher informelle Kompetenzen haben und Kulturarbeit auf Stadtteilebene eher die Ausnahme darstellt.

Das Verwaltungssystem der Stadt Zürich ist eingebettet in das stark an der Mitbestimmung und den Bürgerrechten orientierte Schweizer System und damit nach etwas anderen Kriterien organisiert. Abstimmungen, Referenden und Initiativen sind auch auf der lokalen Ebene zentral. Die Rolle und Autonomie der Gemeinde ist stärker ausgeprägt als in Österreich. Zürich kennt keine politischen Bezirke oder Distrikte. Auf der Kreisebene werden einige Einzelfunktionen gewählt, einzelne Verwaltungseinheiten werden räumlich/thematisch gegliedert. Die Interessen der lokalen Bevölkerung werden entweder über Bürgerentscheide erfasst oder in den Quartieren und den dazugehörigen Quartiervereinen aufgegriffen und organisiert, dies ist die Ebene wo direkte Demokratie sich institutionalisiert.

In Stockholm ist das politische System und die Verwaltung nach einem dezentralen Modell aufgebaut, die Bezirke/Distrikte haben ein umfangreiches Aufgabenspektrum zu erfüllen. Der Unterschied zu den anderen Städten liegt jedoch darin, dass die Bezirksausschüsse nicht vom Volk gewählt, sondern vom Stadtparlament ernannt werden und im administrativ-politischen System der Stadt in einer Linie mit den Spezial-Ausschüssen sowie den städtischen Unternehmen angesiedelt sind.

Auch in „Brüssel“ stellt sich die Situation etwas differenzierter dar, weil das politische und Verwaltungssystem in einem starken Ausmaß nicht von territorialen Aspekten, sondern von sprachkulturellen Aspekten beeinflusst ist. Dazu kommt, dass ein Vergleich der Stadt Brüssel nicht nur aufgrund der geringen Größe wenig Sinn macht. Wird die Region Brüssel Hauptstadt als Bezugsregion herangezogen, muss angesichts der speziellen Situation (19 autonome Gemeinden) ein funktionaler Ansatz herangezogen werden, will man aus der Brüsseler Situation für Wien was lernen. Das Brüsseler Beispiel kann für einen sehr dezentralen Ansatz herangezogen werden: eigenständige lokale (kommunale) Verwaltungseinheiten, die innerhalb der Region über keine gemeinsamen Strukturen verfügen, was „großstädtische“ Agenden betrifft. So gibt es bspw. keine gemeinsame offizielle Plattform der lokalen Bürgermeister/innen und das Regionalparlament agiert ohne Verbindung zu den lokalen Strukturen.

Dieses dezentrale System führt zu sichtbaren und erlebbaren Ineffizienzen in der Bereitstellung von kommunalen Dienstleistungen in dieser Großstadt(region), sodass auch in der Region Brüssel immer mehr gemeinsame regionale kommunale Dienstleistungsangebote (z.B. Abfallentsorgung, Parkraumbewirtschaftung,...) eingeführt werden.

Ein weiterer Punkt den es anzusprechen gilt, sind die Konsequenzen, die sich für die soziale Stadt(regions)struktur aus einer dezentralen Organisation kommunaler Aktivitäten ergeben. Wie aus Gesprächen mit Bewohner/innen von Brüssel abgeleitet werden kann, führen die aktuellen Rahmenbedingungen und Mechanismen dazu, dass bestehende Disparitäten gefestigt, wenn nicht verstärkt werden. Als Beispiel sei hier die Abfallversorgung angesprochen: wenngleich es eine regionale Abfallentsorgung gibt, können jene Gemeinden, die über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, in diesem Bereich auch noch eigene Aktivitäten setzen wie bspw. besondere Mülltrennungstätigkeiten, regelmäßige Hundekotbeseitigung und Gehsteigräumung usw. Je reicher eine Gemeinde ist, umso eher wird in Sport- und Freizeitanlagen oder den öffentlichen Raum investiert, was dann auch sichtbare Unterschiede produziert.

Welche Aspekte erscheinen nun vor dem Hintergrund der Wiener Situation in den analysierten Städten interessant?

Bezirksvertreter als hauptberufliche Beamte auf Zeit

Das deutsche Recht kennt den „Wahlbeamten“, als leitenden Beamten einer Gemeinde, Stadt oder eines Landkreises, einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechtes, der durch Wahl für die Wahlperiode berufen wird. Kommunale Wahlbeamte, die Leiter einer Gebietskörperschaft werden sollen, werden auf Zeit und, je nach Landesrecht, unmittelbar vom Volk oder von den zuständigen Vertretungskörperschaften (Gemeinderat, Kreistag) gewählt. Die kommunalen Wahlbeamten, die Dezernate leiten sollen (Beigeordnete, berufsmäßige Stadträte), werden immer von der Vertretungskörperschaft gewählt. Die zusätzlichen berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder haben im Gemeinderat kein Stimmrecht, sondern üben nur beratende Funktion aus. Die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder führen Bezeichnungen wie „Referent“ oder „Rat“ (z.B. Kreisverwaltungsreferent, Umweltreferent, Stadtbaurat, Stadtschulrat usw.). Die Besoldung berufsmäßiger Gemeinderatsmitglieder wird durch Gesetz oder Rechtsverordnung der Länder bestimmt.

Die kommunalen Wahlbeamten übernehmen damit eine Schnittstelle zwischen der Arbeit der Verwaltung und den Entscheidungen der Kommunalpolitik (Kreistag, Stadtvertretung, Gemeinderat). Als Leiter der Verwaltung oder eines Dezernats bereiten sie die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft vor und sorgen für die Ausführung der Beschlüsse durch die Verwaltung. Sie nehmen an den Sitzungen der Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse mit Rederecht teil.

In Bayern wird dieser Tatbestand im Gesetz über kommunale Wahlbeamte geregelt, kommunale Wahlbeamte sind demnach die ersten Bürgermeister/innen und die weiteren Bürgermeister/innen, die Landräte und ihre gewählten Stellvertreter/innen, die Bezirkstagspräsidenten/innen und ihre gewählten Stellvertreter/innen und die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder.

In Berlin werden die Mitglieder des Bezirksamtes für die Dauer der Wahlperiode von der Bezirksverordnetenversammlung gewählt, die dann als Beamte auf Zeit hauptberuflich einen Geschäftsbereich leiten (siehe auch Abschnitt 4.1.2).

Die in dieser Hinsicht ausgewerteten Dokumente legen für uns den Schluss nahe, dass in den untersuchten Referenzstädten die Bearbeitung von Themen der Bezirks- bzw. Stadtteilebene ein höherer Professionalisierungsgrad in der Entscheidungsvorbereitung und –umsetzung erreicht werden kann - nicht zuletzt deshalb, weil mit der hauptamtlichen Bestellung im Vergleich zu Wien die hier oftmals angesprochenen Rekrutierungsprobleme auf Bezirksebene gemildert werden.

Was die Freistellung von Arbeitnehmer/innen für die Ausübung des politischen Amtes betrifft, kann eine Bestimmung der Schwedischen Gemeindeordnung aufgegriffen werden, wo festgelegt ist, dass gewählte Personen ein Recht auf berufliche Freistellung haben in dem Ausmaß, in dem es das Mandat erfordert. Mandatäre/innen haben außerdem das Recht auf eine angemessene Entschädigung, wenn es zu Einkommenseinbußen (for the earnings and the pension and holiday benefits), kommt, wenn sie das Mandat verlieren. Dies gilt nicht für jene, die ihr Mandat in Vollzeit ausfüllen.

Kommunikation Bürgermeister/in – Bezirke und Bewohnerschaft

In diesem Kontext soll München als Beispiel dienen. Die Bezirksstrukturen in München sind unserer Ansicht nach am ehesten mit denen Wiens vergleichbar, auch wenn sich die Bezirksausschüsse in Gesamtsystem eher schwächer darstellen, weil sie keine Budgethoheit haben, sondern nur kleine Projekte im Rahmen eines kleinen Budgets vorschlagen dürfen (wobei uns dieser Unterschied angesichts der realen Entscheidungshoheit über die Wiener Bezirksbudgets nicht so gravierend vor- kommt).

Wichtig und interessant erscheint uns die Bestimmungen hinsichtlich der Kommunikation des/der Oberbürgermeisters/in mit den Bezirken bzw. mit der Bevölkerung.

Die Aufgabe des/der Oberbürgermeisters/in ist es, in ständigem Kontakt mit den Bezirken und damit der lokalen Bevölkerung zu stehen. Sein Aufgabenbereich sieht vor, in jedem Bezirk einmal jährlich eine Bezirksversammlung einzuberufen und der Bevölkerung Rede und Antwort zu stehen. Informationen zufolge hatte Bürgermeister Ude diese Versammlungen auch immer selber besucht.

Auf eine weitere Besonderheit in München sei noch verwiesen: Der Vorsitzende des Bezirksausschusses hat ein Recht auf eine Anhörung durch den/die Oberbürgermeister/in, damit ist formal ausgeschlossen, dass manche gehört werden und manche nicht, es besteht ein Recht auf einen Termin.

Schwerpunktsetzung – Bezirksamendungen und Budget

Die spezielle Stellung der Berliner Bezirke lässt sich an drei Faktoren festmachen: der Budgethoheit (in der Verantwortung der Bezirksverwaltung), der Rolle des/der Bürgermeister/in und der hauptberuflichen Bezirksstadträte/innen, die als Leiter/in eines Geschäftsbereiches agieren sowie der regelmäßigen (1x monatlich) Plattform des Rates der Bürgermeister/innen.

Das Thema der hauptberuflichen Bezirksmandatäre wurde oben bereits angesprochen, hier soll auf die Schwerpunktsetzungen der Bezirksaktivitäten hingewiesen werden. Das „Bezirksbudget“ in Berlin lässt – obwohl das Aufgabenspektrum durchwegs ähnlich dem Wiener Bezirken ist – eine klare Orientierung im Bereich Soziales und Jugend erkennen. Mit zu berücksichtigen ist hier allerdings der strukturelle Unterschied, dass in Berlin auch die Personalkosten in den Bezirksbudgets enthalten sind.

Aus unserer Sicht ist für Wien jedenfalls zu empfehlen, die Aufgabenbereiche der Bezirke und deren Dotierung zu überprüfen, stärker in Hinblick auf die lokalen Problemlagen und sozialen Herausforderungen auszurichten und entsprechend anzupassen.

Einbeziehung ehrenamtlicher Bürger/innen und Expert/innen

In den Interviews hat sich gezeigt, dass das Thema der Qualifikation der Bezirksmandatäre/innen angesichts der breiten Kompetenzen und der zunehmenden inhaltlich-thematischen Anforderungen immer wichtiger wird. In den untersuchten Referenzstädten reagiert man auf diese Herausforderungen auf zwei Ebenen – einerseits durch die bereits angesprochene Professionalisierung der Bezirksarbeit, andererseits durch die offensivere Einbeziehung von Experten/innen, auch auf ehrenamtlicher Basis.

Gebietsreformen sind international durchaus üblich, aber...

In den meisten der untersuchten Städte kam es aus unterschiedlichen Gründen immer wieder zu Verwaltungsreformen, die auch großräumige Anpassungen von räumlichen Verwaltungsgrenzen beinhalteten. Derartige Veränderungen fielen in Wien vergleichsweise minimal aus, etwa in Zusammenhang mit Bauvorhaben und Straßenumlegungen.

Allerdings zeigen u.a. die Beispiele von Berlin und Hamburg, dass eine klar und offen dargelegte strategische Ausrichtung dieser Gebietsreformen, ihre fundierte fachliche Vorbereitung und eine umfassende Kommunikation im Vorfeld Grundvoraussetzungen für einen positiven Beitrag zur Stadtentwicklung sind.

Der Zug fährt international in Richtung Zentralisierung, aber...

Die Stadt mit der am stärksten dezentral ausgerichteten Entscheidungslandschaft ist offenbar Brüssel – die ausgewerteten Dokumente und Hintergrundinterviews mit ortskundigen Expats legen aber den Schluss nahe, dass dies eine historisch erzwungene und durch die Sprachgruppenthematik

festgefahrene Situation ist, die aber keineswegs als zweckmäßig eingestuft wird. Die Beispiele zeigen, dass bei Gebietsreformen stets getrachtet wird, die Schnittstellen in Politik und Verwaltung zu minimieren und die Kompetenzen zu zentralisieren – entweder offen deklariert oder durch eine Reihe von Einzelfallentscheidungen.

Allerdings zeigen die Beispiele auch, dass die Ebene des Quartiers, des Stadtteiles ausschlaggebend ist für die Identifikation der Bewohner/innen mit ihrem Lebensumfeld und für die Mobilisierungsfähigkeit zum demokratischen bzw. zivilgesellschaftlichen Engagement. Die Herausforderung besteht eindeutig darin, gesamtstädtische strategische Konzepte und stadtteilbezogene handlungsorientierte Programme wirkungsvoll zu verknüpfen.

Tabelle 16: Städtevergleich – Kennzahlen

	Wien	Berlin	Region Brüssel-Hauptstadt (Gemeinden)	Hamburg	München	Stockholm	Zürich
Bevölkerung (Stand: 2013)	1.741.246	3.530.999	1.154.635	1.746.342	1.464.962	897.700	398.564
Anzahl Bezirke/Gemeinden	23	12	19	7	25	14	12
EW/Bezirk Durchschnitt	75.706	294.250	60.770	249.477	58.598	64.121	33.214
EW/Bezirk max.	182.595	380.237	168.576	409.176	108.244	126.154	70.748
EW/Bezirk min.	16.268	227.768	21.025	120.761	20.422	27.070	5.565
Anzahl der gewählten MandatarInnen auf Stadtebene	100	149	89 (Region)	121	80	101	125
Anzahl der gewählten MandatarInnen auf Bezirksebene	1.112	657	27 – 49	357	675	11 - 13	--
EW/gewählter MandatarIn auf Stadtebene	17.412	23.698	-	14.433	18.312	8.888	3.189
EW/gewählter MandatarIn auf Bezirks/ Durchschnitt	1.566	5.374	-	4.892	2.170	5.343	--
EW/gewählter MandatarIn auf Bezirks/ max.	3.043	6.913	3.440	7.179	2.407	-	---
EW/gewählter MandatarIn auf Bezirks-/ Gemeindeebene min.	407	4.218	778	2.684	1.400	-	---
Zeitpunkt d. Gebietsänderung	--	2001 Reduktion von 23 auf 12 Bezirke	--	2008	1992 und 1996	--	--

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis der Analyseergebnisse