

16. Wahlperiode

---

**Antwort**

auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP

**Eigenverantwortliche Bezirke als Teil einer  
effektiven und effizienten Verwaltung**

Drs 16/1252

Senatsverwaltung für Inneres und Sport  
I A 13 – 0212/43  
9(0)27-2363

Fraktion der FDP  
über  
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t  
auf die Große Anfrage Nr. 16/1252  
vom 5. März 2008  
über  
Eigenverantwortliche Bezirke als Teil einer effektiven und effizienten Verwaltung

-----  
--

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Große Anfrage wie folgt:

#### **Beziehungen Haupt- und Bezirksverwaltungen**

1. Wie schätzt der Senat die von vielen Stellen geäußerte Kritik ein, die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Haupt- und Bezirksverwaltungen sei oft unklar, wodurch Doppelzuständigkeiten und unnötig komplizierte Verwaltungsverfahren entstünden?
3. Welche Aufgaben müssen nach Auffassung des Senats zwingend ausschließlich auf Hauptverwaltungsebene erfolgen? Bei welchen Aufgaben muss nach Auffassung des Senats zwingend die Hauptverwaltungsebene beteiligt werden? Bei welchen Aufgaben könnte (abgesehen von einer Rechtsaufsicht) vollständig von einer Beteiligung der Hauptverwaltung abgesehen und diese vollständig den Bezirken überlassen werden?

Zu 1. und 3.:

Der Senat teilt eine solche Kritik nicht. Aufgrund der Verfassungslage sind die Zuständigkeiten der Haupt- und Bezirksverwaltung klar gegeneinander abgegrenzt. Die Aufgaben der Hauptverwaltung sind in den zusammenfassenden Zuständigkeitskatalogen (ZustKat AZG, ZustKat Ord) geregelt. Alle dort nicht genannten Aufgaben außerhalb der Leitungsaufgaben sind Aufgaben der Bezirke. Für den Bereich der Bauleitplanung trifft das Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches (AGBauGB) abschließende Regelungen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen den Bezirken und der Hauptverwaltung. Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist in der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (ZustVO-OWIG) geregelt. Eine

Aufgabenwahrnehmung desselben Lebenssachverhalts auf zwei Ebenen, die man als „Doppelzuständigkeit“ bezeichnen kann, darf es nach der durch die Artikel 66 und 67 der Verfassung vorgenommenen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken nicht geben.

2. Wie positioniert sich der Senat gegenüber dem Vorschlag einer expliziten vollständigen Auflistung und Festschreibung der Aufgaben der Hauptverwaltung in der Berliner Verfassung, wie z.B. von der IHK Berlin gefordert?

Zu 2.:

Der Senat lehnt eine solche Auflistung und Festschreibung ab, da sie die Verfassung überfrachten und mit Blick auf die Verwaltungspraxis keine hinreichende Flexibilität gewährleisten würde.

4. Wurde bzw. wird der Empfehlung der Enquete-Kommission entsprochen, dass auf Senatsebene „keine operative Arbeit mehr stattfindet“? Wenn nein, welche Ausnahmen existieren und wie rechtfertigt der Senat die Abweichungen von diesen Empfehlungen?
5. Welche Maßnahmen wurden und werden von Seiten des Senats umgesetzt, um den Vorgaben der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ zu entsprechen, damit „Verantwortung und Entscheidung konsequent auf einer Ebene gebündelt sowie Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten weiter aufgehoben werden“?

Zu 4. und 5.:

Auf Senatsebene findet keine „operative Arbeit“ in den den Bezirken zugewiesenen Aufgaben statt. Der Senat tritt der Auffassung der Kommission entgegen, dass Senats- und Bezirksverwaltungen Doppelarbeit leisten.

Es stellt keine Doppelzuständigkeit dar, wenn der Senat die ihm durch Art. 67 Abs 1 Satz 2 Nr. 1 Verfassung von Berlin zugewiesenen Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht) wahrnimmt. Auf die Antwort zu 1. und 3. wird verwiesen. Eine weitere Entflechtung der Zuständigkeiten ist nicht erforderlich.

6. Wie wird bei Abwägung der gesamtstädtischen Bedeutung dem Grundsatz der bezirklichen Zuständigkeitsvermutung gemäß Art. 67 Abs. 2 der Berliner Verfassung entsprochen?

Zu 6.:

Bei jeder Gesetzesänderung, die eine Zuständigkeitsfrage regelt, wird im Einzelnen geprüft, ob eine gesamtstädtische Bedeutung vorliegt. Dabei wird der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Bezirke Rechnung getragen. In den jeweiligen Gesetzesbegründungen wird dargelegt, warum eine Aufgabe in unmittelbarer Regierungsverantwortung durchzuführen ist.

7. Wie kann von Seiten des Senats gewährleistet werden, dass jeweils möglichst wenige Stellen und Abteilungen mit der Aufgabenwahrnehmung betraut sind, um möglichst effektive Entscheidungsstrukturen sicherzustellen?

Zu 7.:

Es liegt in der Verantwortung jeder einzelnen Senatsverwaltung und der Senatskanzlei, sich intern so zu strukturieren, dass eine effektive und praxisgerechte Erfüllung

der zugewiesenen Aufgaben gewährleistet ist.

8. Wie bewertet der Senat die Verwaltungsstruktur Londons, bei der eine minimal ausgestattete Hauptverwaltung fachlich, personell und finanziell eigenständigen Bezirksverwaltungen gegenübergestellt ist? Welche Aspekte lassen sich daraus aus Sicht des Senats auf die Berliner Verwaltungsstrukturen übertragen?
9. Wie bewertet der Senat im Vergleich dazu den zweistufigen Verwaltungsaufbau Berlins mit unklarer Zuständigkeitsaufteilung und Eingriffsrechten unter dem Gesichtspunkt der Erbringung bürgernaher, wirtschaftsfreundlicher, schneller und kostengünstiger Dienstleistungen?

Zu 8. und 9.:

Bei Vergleichen der Verwaltungsstruktur Berlins mit anderen - auch europäischen - Großstädten oder Großstadtregionen, wie z.B. der von Greater London, müssen stets die besondere Situation Berlins als Stadtstaat in einem vom Grundgesetz vorgegebenen föderalen System und die damit verbundenen Aufgaben berücksichtigt werden. Ferner begründet Art. 66 Abs. 2 Verfassung von Berlin ein für den Gesetzgeber verbindliches Organisationsprinzip der Berliner Verwaltung. Staatliche und gemeindliche Tätigkeit werden in Berlin nicht getrennt. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben hält der Senat den zweistufigen Verwaltungsaufbau in Berlin als Einheitsgemeinde ebenso für richtig wie die Zuständigkeitsverteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken durch die Verfassung von Berlin und nähere Ausgestaltung durch einfache Gesetze mit Zuständigkeitskatalogen. Dies gilt insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Erbringung bürgernaher Dienstleistungen durch die öffentliche Hand. Eine Verbesserung der Qualität der Verwaltungsleistung verbunden mit einer Erhöhung der Kundenfreundlichkeit verspricht sich der Senat durch die Vereinheitlichung der Ämterstruktur in allen Bezirken. Einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes hat der Senat bereits auf den Weg gebracht.

#### **Eingriffsmöglichkeiten, Fach- und Rechtsaufsicht**

10. Teilt der Senat die Auffassung des Bezirksbürgermeisters von Neukölln, dass der Senat über die Rechtsaufsicht de facto auch fachlichen und inhaltlichen Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung der Bezirke ausübt und somit letztlich eine „Fachaufsicht durch die Hintertür“ ausübt? Wenn ja, entspricht dies der Intention der formellen Abschaffung der Fachaufsicht durch die Hauptverwaltung? Wenn nein, wie erklärt sich der Senat, dass dieser Eindruck aus bezirklicher Sicht entsteht und wie wird er diesem Eindruck entgegenwirken?

Zu 10.:

Nein. Vor dem Hintergrund der sehr geringen Anzahl von Fällen, in denen formal bezirksaufsichtsrechtliche Maßnahmen ergriffen werden mussten, ist es dem Senat auch nicht erklärlich, wie ein solcher Eindruck entstanden sein kann.

11. Existiert nach Auffassung des Senats bei dem Eingriffsrecht nach § 13 a Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG) Fortentwicklungsbedarf? Wenn ja, wo sieht der Senat entsprechenden Bedarf und mit welchen Änderungen soll diesem entsprochen werden?
12. Wie bewertet der Senat Vorwürfe, dass durch das Eingriffsrecht nach § 13 a AZG Doppelarbeit verstärkt wird und komplizierte und intransparente Prozesse ausgelöst werden?

Zu 11. und 12.:

Nein, einen Fortentwicklungsbedarf beim Eingriffsrecht nach § 13 a AZG sieht der

Senat nicht. Er teilt insbesondere nicht die Auffassung, dass durch das Eingriffsrecht nach § 13 a AZG Doppelarbeit verstärkt wird und komplizierte und intransparente Prozesse ausgelöst werden. Die mit der Gesamtverantwortung des Senats zwangsläufig verbundene Steuerungsfunktion stellt keine „Doppelarbeit“ dar.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Aufsicht lässt die Verfassung von Berlin die Wahl zwischen einer Fachaufsicht und einem Eingriffsrecht durch die Hauptverwaltung. Der Gesetzgeber hat sich unter anderem deshalb gegen eine Fachaufsicht für einzelne Aufgabenbereiche und für ein Eingriffsrecht für alle Aufgabenbereiche entschieden, weil mit dieser Lösung gerade kein zusätzliches Personal für die fachliche Überprüfung bezirklicher Entscheidungen vorgehalten werden muss.

Im Bereich der Bauleitplanung sind die dringenden Gesamtinteressen Berlins mit § 7 Abs. 1 AGBauGB in einem engen Rahmen normiert und tragen der grundsätzlichen Zuständigkeit der Bezirke für die verbindliche Bauleitplanung einerseits und der Wahrung der grundsätzlichen Interessen der Gesamtstadt andererseits Rechnung. Im Falle des Eintritts in ein bezirkliches Bauleitplanverfahren tritt der Senat an die Stelle des Bezirks und führt an seiner Stelle das Bauleitplanverfahren fort.

Im Rahmen der Mitteilung der Planungsabsicht nach § 5 AGBauGB werden die Bezirke bereits am Anfang des Bebauungsplanverfahrens oder später bei wesentlichen Planänderungen auf das Vorliegen dringender Gesamtinteressen hingewiesen, so dass diese – zur Vermeidung eines Eingriffs – durch die Bezirke Berücksichtigung finden können.

## **Personal**

13. Welche Maßnahmen werden von Seiten des Senats ergriffen, um den Forderungen der Enquete-Kommission zu entsprechen, in den Senatsverwaltungen das Fachpersonal für Aufgaben, die den Bezirken zugewiesen sind, auf ein Mindestmaß zu reduzieren?

Zu 13.:

Für die Erledigung von den Bezirken zugewiesenen Fachaufgaben hält die Hauptverwaltung kein Personal vor.

14. Bei welchen Aufgaben (z.B. Bebauungsplänen) und in welchem Umfang vergibt die Hauptverwaltung Tätigkeiten, die sie von den Bezirken an sich gezogen hat, an Dritte?

Zu 14.:

Im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens kann es im Einzelfall aufgrund der vielfältigen Anforderungen an einen Bebauungsplan notwendig sein, die Sach- und Fachkunde der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch externe Kräfte zu ergänzen. Dabei werden erforderliche Zuarbeiten (beispielsweise Gutachtaufträge) an Dritte vergeben. Dies betrifft gleichermaßen Bebauungsplanverfahren, die in der Zuständigkeit der Hauptverwaltung oder in der Bezirksverantwortung liegen. Aufgrund der teilweise sehr komplexen Thematik im Einzelfall kann hier allerdings keine allgemein gültige Angabe über den Umfang gemacht werden.

15. Welche Erfahrungen wurden seit Anfang 2006 mit einem personellen Austausch der Haupt- und Bezirksverwaltungen mit der Wirtschaft gesammelt? (Bitte nach einzelnen Verwaltungen und Austauschinstitutionen auflisten)

Zu 15.:

Der Senat sieht das Wirtschaftspraktikum für Führungskräfte und Führungskräfte-nachwuchs als eine wichtige Personalentwicklungsmaßnahme im Rahmen von Gesamtpersonalentwicklungskonzepten zur Erweiterung der Führungs- und Methodenkompetenz an. Dabei soll ein interdisziplinäres Verständnis von Verwaltung und Unternehmen entwickelt werden.

Seit 2006 hat ein Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 1. März bis zum 31. August 2007 an einem Wirtschaftspraktikum der Firma Siemens AG, Berlin, teilgenommen. Ein Austauschpartner stand nicht zur Verfügung. Durch das Kennenlernen der Ablauf- und Entscheidungsprozesse einer Unternehmenskultur führte das Wirtschaftspraktikum zur persönlichen Erfahrungserweiterung des Mitarbeiters und zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses der Ziele und Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung einerseits und der Wirtschaft andererseits.

In der Zeit vom 1. September 2006 bis 31. Dezember 2006 absolvierte eine Mitarbeiterin der Senatsverwaltung für Finanzen ein Wirtschaftspraktikum bei der Deutschen Telekom AG. Ein Austauschpartner ist nicht in die Verwaltung gekommen.

Die Mitarbeiterin war dort in einem ihrem hiesigen Arbeitsgebiet vergleichbaren Bereich tätig. Die Mitarbeiterin konnte dahingehend direkte Vergleiche ziehen und hat ihre Erfahrung aus dem Praktikum hier mit ihren Führungskräften und Mitarbeitern kommuniziert. Insgesamt wurde das Praktikum als wertvoll und bereichernd angesehen.

Im Übrigen fanden bei der Senatskanzlei und den Senatsverwaltungen (Stamm) im angefragten Zeitraum keine befristeten Personalaustausche mit der Wirtschaft statt.

Daten über einen entsprechenden Austausch auf Bezirksebene liegen dem Senat nicht vor.

16. Wie beurteilt der Senat den regelmäßigen Austausch von Personal als Mittel des Erfahrungsaustauschs und zur Übertragung von best practice Lösungen zwischen den Verwaltungen? In welchem Umfang findet derzeit ein regelmäßiger Austausch des Personals zwischen den einzelnen Bezirken bzw. den Bezirken und der Hauptverwaltung statt?

Zu 16.:

Der Senat begrüßt es grundsätzlich, wenn Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nach einem gewissen Zeitraum die Arbeitsgebiete dauerhaft oder befristet wechseln. Dies gilt auch für behördenübergreifende Wechsel oder Personalaustausche. Die Rotation ist ein wichtiges Instrument der Personalentwicklung und auch im Sinne eines Perspektivwechsels geeignet, die Vielseitigkeit, Flexibilität und die Arbeitszufriedenheit bei gleichzeitiger Erweiterung der fachlichen und persönlichen Kompetenzen der Dienstkräfte zu fördern. Die wesentlichen Ziele bestehen darin, die Effizienz der Verwaltung durch den Abbau von Ressortegoismen zu erhöhen, die Kommunikation zwischen verschiedenen Organisations- und Verwaltungseinheiten zu fördern, neue

Ideen zur Optimierung von Strukturen und Verfahren zu erschließen und die Flexibilität der Verwaltung zu erhöhen.

Ein regelmäßiger Austausch des Personals zwischen den Senatsverwaltungen (Stamm) bzw. der Senatskanzlei und den Bezirken findet nicht statt.

Über einen regelmäßigen Austausch des Personals zwischen den Bezirken untereinander liegen dem Senat keine Informationen vor.

### **Bezirksstrukturen**

17. Soll das politische Bezirksamt nach Ansicht des Senats gemäß der Beschlusslage des Berliner Abgeordnetenhauses eingeführt werden? Wenn nein, wie begründet der Senat die Abkehr von den geltenden Beschlüssen? Welche für die Bewertung des politischen Bezirksamtes relevanten Fakten haben sich aus Sicht des Senats seit dem Beschluss des Abgeordnetenhauses geändert?

Zu 17.:

Der Prozess der politischen Meinungsbildung im Senat und in der Regierungskoalition ist noch nicht abgeschlossen. Eine weitergehende Beantwortung der Frage ist demzufolge zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

18. Wie bewertet der Senat Vorschläge zur Direktwahl bzw. Einführung einer Richtlinienkompetenz für Bezirksbürgermeister? Welche Auswirkungen hätten diese nach Einschätzung des Senats auf die bezirklichen Strukturen?

Zu 18.:

Der Senat lehnt entsprechende Vorschläge ab. Eine Direktwahl und eine Einführung einer Richtlinienkompetenz für Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeister würde die Stellung des Bezirksamtes als Kollegialorgan und der Bezirksstadträte schwächen. Gleichzeitig würde sie die Stellung der Bezirksverordnetenversammlung schwächen, dem bisher einzigen aus Urwahl hervorgegangenen Bezirksorgan, welches nach der jetzigen Rechtslage für die Wahl des Bürgermeisters oder für dessen vorzeitige Abberufung zuständig ist.

19. Wie bewertet der Senat die Funktion und Rolle der Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) im politischen System Berlins und wie kann deren Funktion als bezirksspezifische Interessenvertretung durch Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten ausgebaut werden?

Zu 19.:

Der Senat schätzt die Bedeutung der Bezirksverordnetenversammlungen als Organ der bezirklichen Selbstverwaltung entsprechend den durch die Verfassung von Berlin und das Bezirksverwaltungsgesetz zugewiesenen Kompetenzen als hoch ein. Eine Veränderung des Status quo ist nicht vorgesehen.

20. Ab wann kann mit der flächendeckenden, einheitlichen Ämterstruktur auf Bezirksebene gerechnet werden und wie lässt sich von Seiten des Senats sicherstellen, dass diese einheitliche Struktur in allen Bezirken zeitnah implementiert wird? Welche Maßnahmen (Anreiz- und Sanktionsmechanismen) können bei Verzug bzw. Verweigerung einzelner Bezirke eingesetzt werden?

Zu 20.:

Die Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes, die eine konkrete Ämterstruktur fest schreibt, und damit die einheitliche Ämterstruktur soll nach dem Gesetzentwurf des Senats mit Beginn der nächsten Wahlperiode in Kraft treten. Mit der Verankerung im Bezirksverwaltungsgesetz und dem ausreichenden Zeitraum bis zum Inkrafttreten ist hinreichend sichergestellt, dass die einheitliche Ämterstruktur in den Bezirksämtern zum vorgesehenen Zeitpunkt realisiert wird. Eine vorfristige Realisierung strebt der Senat nicht an. Er geht nicht davon aus, dass sich einzelne Bezirke weigern werden, die gesetzlichen Bestimmungen anzuwenden.

Berlin, den 8. August 2008

In Vertretung

Ulrich Freise  
Senatsverwaltung für Inneres und Sport