

DIE KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNGSREFORM IN BERLIN

Yrd. Doç. Dr. Aysegül KAPLAN*

I. EINFÜHRUNG

Berlin ist die neue Hauptstadt der vereinigten Deutschland und auch eine wichtige Metropole von Europa. Als eines von sechzehn Ländern hat Berlin eine Landesregierung, sie heisst Senat von Berlin. Unter dem Senat arbeitet die Hauptverwaltung, vergleichbar den Ministerien in den anderen Ländern. Der Regierende Bürgermeister ist der Leiter von der fünfzehn Senatsverwaltungen¹ (wie Senatsverwaltung für Finanzen, für Inneres, für Justiz, für Soziales, für Gesundheit, für Bau- und Wohnungswesen, für Jugend und Familie etc.) Der Senat nimmt durch die Hauptverwaltung die Angelegenheiten wahr, die in der ganzen Stadt einheitlich durchgeführt werden müssen.

Nach der Geschäftsverteilung der Senatsverwaltungen gehören zum Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Inneres² Staats-, Verfassungs und staatliches Organisationsrecht: allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung; Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungssachen; Personenstandwesen, Datenschutz, Statistik etc. Die Senatsverwaltung für Inneres ist zuständig auch für allgemeine Fragen der Verwaltungsorganisation: Besonders die Senatsverwaltung für Inneres besteht aus den Abteilungen AV (Allgemeine Verwaltung), I (Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Wahlen, Datenschutz, Staatsangehörigkeits-, Namens- und Personenstandwesen, Geschäftsverfahren, Entschädigung und Betreuung der Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung), II (Recht des öffentlichen Dienstes), III (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), V (Organisation und Rationalisierung, Stellenplan, Verwaltungsautomation, Bürotechnik, Innere Dienste). Es gibt auch die Abteilung IV, Landesamt für Verfassungsschutz, obwohl in dem Aufbauorganigramm nicht steht, aus dem Grund des Geheimnisses wird nicht bekannt gegeben.

*Forschungsassistentin an der Fakultät für politische Wissenschaften, Universität Ankara.

¹Gliederung der Berliner Verwaltung, Stand: 1. Oktober 1991.

²Dienstblatt des Senats von Berlin, Teil I, Nr. 2 (17. Februar 1992), s. 13-14.

An der Abteilung V gibt es vier Referate unter der Leitung des Abteilungsleiters. Referat VA ist zuständig für Dienstgebäudeangelegenheiten, Verbesserungsvorschlagwesen; Fachaufsicht über der Fuhrpark und der Verwaltungsdruckerei; Nettoberechnung von Personal und Versorgungsbezügen.

Referat VC ist zuständig für Verwaltungsreform; Verwaltungsstrukturkritik; Querschnittsaufgaben der Verwaltungsorganisation in der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen; ressortübergreifendes IT Management.

Die Verwaltung des Landes Berlin ist ein sehr spannendes Thema. Es gibt Zweistufigkeit in der Verwaltung, nämlich die Hauptverwaltung sogenannte Senatsverwaltungen und die Bezirke. Die Bezirke repräsentieren in Berlin die kommunale Selbstverwaltung. Natürlich kann man die Bezirke nicht so einfach als kommunale Selbstverwaltung wie Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenstaaten nennen. Die Begründungen werden Schritt für Schritt in den nächsten Teilen geschildert.

Die Problematik dieses Aufsatzes ist als die Verwaltungsreform der Bezirksverwaltungen ausgewählt. Aber die bezirksbezogenen Reformmaßnahmen und die Verwaltungskritik sind nur ein Teil der ganzen Reformarbeit der Senatsverwaltung für Inneres, Abteilung VC. Die Reformmaßnahmen sind auch nicht nur mit den hier erwähnten Diskussionen beschränkt. Es gibt die Reformvorschläge über z.B. Personalwesen und die Senatsverwaltungen. Andererseits ist der wichtigste Punkt: die Verwaltungsreform wird als kein einmaliger Akt, sondern ein ständiger Prozeß beschrieben.

Dieser Aufsatz besteht neben der Einführung aus vier Teilen. Nach der kurzen Einführung wird in dem zweiten Teil die allgemeine Organisation der Berliner Verwaltung erörtert. In dem dritten Teil handelt es sich um die Begründungen der Verwaltungsreform in Berlin. In dem vierten Teil wird über die ausgewählten Reformmaßnahmen informiert. Der letzte und vielleicht der wichtigste Teil ist das Schlußwort. Obwohl bisher meistens um deskriptive Bemerkungen geht, wurden in diesem letzten Teil auch kritische Analysen vorgenommen. Dieser Kritik über die Berliner Verwaltung, besonders über die Bezirksverwaltungen, wurde ein Vergleich mit der kommunalen Selbstverwaltung in den Großstädten in der Türkei, weil es in der Türkei auch zweistufige Verwaltung in den Großstädten wie Istanbul, Izmir und Ankara gibt. Aber man muß niemals vergessen, daß Berlin ein Stadtstaat in der föderativ organisierten Bundesrepublik Deutschland und die Türkei ein einheitlicher zentraler Staat ist. Beim Vergleich soll dieser sehr wichtige Unterschied bemerkt werden.

II. EIN ÜBERBLICK DES AUFBAUS DER BERLINER VERWALTUNG

Berlin ist ein Stadtstaat genauso wie die Länder Hamburg und Bremen. Die staatliche und gemeindliche Tätigkeit ist in Berlin nicht getrennt. In der Verfassung von Berlin Artikel 1 Absatz 1 steht: "Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt". Das bedeutet: die staatlichen und die kommunalen Aufgaben werden von einer einheitlichen Gebietskörperschaften wahrgenommen.

In Berlin gibt es grundsätzlich zwei verschiedenen Landesverwaltungen:

1. Die unmittelbare Berliner Landesverwaltung ist in Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen gegliedert. Im Sinne des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz ist nur diese unmittelbare Landesverwaltung die Berliner Verwaltung.

Zur Hauptverwaltung gehören die Mitgliedern des Senats (Senatsverwaltungen, z.B. Senatsverwaltung für Inneres, Senatsverwaltung für Soziales, Senatsverwaltung für Justiz etc.), die ihnen nachgeordneten Behörden (z.B. Polizeipräsident, Landeseinwohneramt, Statistisches Landesamt etc.) und nichtrechtsfähigen Anstalten wie die Eigenbetriebe (z.B. BVG, Berliner Verkehrsgesellschaft)³.

Nach der Verfassung von Berlin (vom 1. September 1950) war Berlin in 20 Bezirke eingeteilt. Aber diese Zahl ist nach der Wiedervereinigung auf 23 erhöht⁴.

Organe der Bezirksverwaltung sind die Bezirksverordnetenversammlung und Bezirksamt. Zu den Bezirksverwaltung gehören auch nichtrechtsfähige Anstalten, nämlich Schulen und Krankenhausbetriebe.

2. Die mittelbare- nachgeordnete Berliner Landesverwaltung besteht aus Körperschaften, Anstalten und Stiftungen z.B. berufsständische Kammer, Instituten etc. Diese Verwaltung ist in Form von selbstständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts aufgebaut.

Nach der Verfassung von Berlin und dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz (AZG) nehmen die Bezirke zwei verschiedene Aufgaben wahr. Eine Gruppe der Aufgaben sind sogenannte bezirkseigene Angelegenheiten. Das bedeutet: Die Bezirke sind zuständig für die Verwaltungsaufgaben, die in den gesetzlichen Regelungen ausdrücklich den Senatsverwaltungen und den ihnen unmittelbar nachgeordneten Behörden und Einrichtungen nicht zugewiesen sind. z.B. die Einzelpersonalangelegenheiten, der größte Teil der sozialen Leistungen etc.

Die andere Gruppe der Aufgaben sind unter der Fachaufsicht einer Senatsverwaltung übertragen. z.B. Ordnungsaufgaben wie die Bau- und Wohnungsaufsicht, die Gesundheits-, Veterinär- und Lebensmittelaufsicht⁵.

III. DIE BEGRÜNDUNGEN DER VERWALTUNGSREFORM

Man kann diese Begründungen in zwei Gruppen gliedern:

1. Die allgemeine Begründungen: Die Verwaltungsreformerarbeit hat im Jahr 1982 begonnen. Damaliges Abgeordnetenhaus von Berlin hat entschieden, eine Enquete Kommission zu bilden, um über die Verwaltungsreform zu bearbeiten. Der

³Vgl. Art. 44 Verfassung von Berlin und Art. 2 Abs. 2 Allgemeine Zuständigkeitsgesetz.

⁴Vgl. Art 4 Abs. 1 Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juni 1991.

⁵Vgl. Art. 51 Abs. 1-2-3 Verfassung von Berlin.

Zweck war, eine effektive, sparsame und bürgernähe Verwaltung zu schaffen. Um diesen Zweck realisieren zu können, hatten sie folgende Ziele:

- Gewährleistung der Bürgerbeteiligung,
- Vermeidung von Doppellarbeit,
- Dezentralisierung der Verwaltung.

Nach den Bericht dieser Enquete Kommission wurden folgende Punkte vorgesehen⁶:

- Stärkung der Eigenverantwortung der bezirklichen Verwaltung,
- Änderung der Zuständigkeits -Aufgabenverteilung zwischen Haupt- und Bezirksverwaltung hinsichtlich einer Neuordnung der Vorbehalts- und bezirkseigenen Aufgaben und der Ordnungsaufgaben,
- Änderung der Bezirksverwaltungsorganisation hinsichtlich der Größe und Struktur der Bezirksämter,
- Abbau der Bürokratisierung,
- Überleitung von Verwaltungsaufgaben in besser geeignete Organisationsformen oder auf andere Träger.

Es gibt zwei verschiedene Kritikgruppen über die Verwaltung von Berlin⁷:

1.1. Verwaltungskritik:

- Es gibt eine Monopolstellung in der öffentlichen Verwaltung,
- Selbst in den Handlungsbereichen gibt es in Verwaltungen keinen wirksamen Erfolgsmaßstab und damit keine Erfolgshaftung,
- Führung in der Verwaltung ist keinerlei konkreten Optimierungszwänge unterworfen,
- Wenig Innovation und Rationalisierung; Handlungs- und Anpassungsfähigkeit ist begrenzt.

1.2. Kritik der Bürger:

- Das Verwaltungshandeln erscheint undurchsichtig; Zuständigkeiten sind unklar und überschneiden sich,
- Die Beteiligung der Bürger ist zu wenig oder nur formalistisch,
- Die Verwaltung erscheint unbeweglich und unwirtschaftlich.

In dem Bericht über Umsetzung der Arbeitsergebnisse der Enquete Kommission zur Verwaltungsreform wurden folgende Ziele weiterbestimmt:

- Subsidiarität der Verwaltung. Das heißt: Die Verwaltung soll nur dort tätig sein, wo einzelne Bürger oder Gruppen nicht selbst sinnvoll etwas regeln können oder wo ein Handeln der Verwaltung aus manchen Gründen notwendig ist; Prinzip der Subsidiarität zwischen Staat und Gesellschaft.

⁶Vgl. 2. Bericht der Enquete Kommission zur Verwaltungsreform vom 30. Mai 1984: S. 3-5.

⁷Vgl. 2. Bericht, 1984: S. 5.

– Nach dem Prinzip der innerbehördlichen Subsidiarität sollte der Bürger gemäß Möglichkeit ortsnah und verkehrsgünstig alle für ihn wichtigen Verwaltungsstellen finden.

2. Wegen der Situation der Bezirksverwaltung: In Berlin gibt es neben den allgemeinen Problemen wie alle Verwaltungen zusätzlich besondere Probleme wegen der Zweistufigkeit der Verwaltung. Berlin ist ein großes Gebiet und jetzt die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland. Deshalb muß Berlin politisch und verwaltungsmäßig untergliedern werden. Diese Zweistufigkeit der Berliner Verwaltung und in dem Verordnung zur Durchführung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (DVO-AZG)⁸. Dieses System ist sowie so effektiv, sofern die Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen in arbeitsteiliger Weise seine Aufgaben erledigt. Aber nur Effektivität ist nicht reicht. Gleichzeitig muß die Verwaltung wirtschaftlich und bürgernähe sein. Deswegen soll man die Eigenverantwortung der Bezirksverwaltung vergrößern. Dafür ist das Hauptziel Stärkung der eigenverantwortlichen bezirklichen Selbstverwaltung durch Änderung der Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung, weil Partner der Bürger soll nur eine Verwaltung sein und möglichst eine regional zuständige, kompetente und entscheidungsfähige Verwaltung.

Andererseits haben die Bezirke in Berlin manche Besonderheiten. Diese Besonderheiten in der Organisation machen die Bezirke unterschiedlich von den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Flächenstaaten.

Diese Unterschiede sind folgende⁹:

2.1. Die Bezirke sind nicht in Form von den Körperschaften oder sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Es kann sich um die rechtliche Konflikte sowohl zwischen Bezirk und Bürger als auch zwischen Bezirksverwaltung und Hauptverwaltung handeln. Wenn ein Bürger eine Klage wegen der Entscheidung des Bezirksamtes vor dem Verwaltungsgericht erhebt, erscheint in diesem Fall als Beklagter das Land Berlin, also nicht das Bezirksamt. Andererseits kann es auch einen Rechtsstreit zwischen den Organen der Bezirksverwaltung und dem Senat oder einer Behörde der Hauptverwaltung geben. Die Körperschaft ist als das Land Berlin dieselbe. Dieser Prozeß soll deswegen als Organstreitverfahren bezeichnen.

2.2. Die Organe der Bezirksverwaltungen haben keine legislativen Befugnisse. Die Berliner Bezirke sind mit der Exekutive beschränkt. Das bedeutet: Die Bezirke dürfen keinen Rechtsnormen erlassen wie die Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts. z.B. die wichtigste Gemeindefestsetzung ist für die Bürger die Bebauungspläne.

Dagegen haben Bezirksverordnetenversammlungen in einigen Fällen ein Mitwirkungsrecht bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen. z.B. bei der Änderung der Bezirksgrenze und bei der Aufstellung der Bebauungspläne.

2.3. Vielleicht ist die wichtigste Besonderheit der Bezirksverwaltung, daß die Bezirke grundsätzlich keine Etat- und Finanzhoheit haben. Die Haushaltspläne der Bezirke

⁸Vgl. Bericht vom 18.10.1988.

⁹Vgl. Aufbau und Aufgaben der Berliner Bezirksverwaltung, 1992: 15-16.

sind Teil des Berliner Haushaltsplans. Eigentlich ist das eine Konsequenz davon, daß die Bezirke keine juristische Körperschaften sind.

2.4. Gegenüber den schon erwähnten Besonderheiten haben die Bezirke Personalhoheit. Sie sind ganz selbständig für die Einstellung, Entlaßung und Umsetzung der personal innerhalb der Bezirksverwaltung.

IV. DIE REFORMMAßNAHMEN

In den letzten Jahren gibt es eine neue zwar sehr starke Tendenz: Verwaltungsleistungen sollten meßbar und bewertbar sein¹⁰. Dafür braucht man manche Erfolgskriterien wie Effektivität, Effizienz, Qualität, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlicher Leistungen¹¹. Die Verwaltungsreform ist deswegen unvermeidbar auch für die Berliner Verwaltung, weil kommunale Reformen sind ein Teil von der Entwicklung im Gesamtverwaltungssystem. In der jüngsten Zeit haben folgende Reformthemen besonders wichtige Rolle gespielt¹²:

- Rückbau des Staates,
- Fortsetzung von Demokratisierungsanstrebungen und Schaffung bürgernäherer Verwaltung,
- Entbürokratisierung,
- Reorganisation des öffentlichen Sektors wie Dezentralisierung und Rationalisierung,
- Verbesserung des Finanzwesens,
- Leistungsorientierung der öffentlichen Personalpolitik.

Die Reform der Berliner Verwaltung wird als ein sehr wichtiger Politikschwerpunkt von dem Senat angesehen. Denn die Aufgaben Berlins verlangen dringend eine Verwaltungsreform. Berlin hat jetzt neue Bedürfnisse als Hauptstadt und europäischer Metropole. Wegen dieser neuen Missionen soll man eine Reform unter oben geschilderten Kriterien umsetzen, die an eine leistungsfähige, kostengünstige, demokratische und bürgernahe Verwaltung verbindet ist. Aber inzwischen bleibt zweistufiger Verwaltungsaufbau Berlin gleich.

In dem Bericht, der im Jahr 1993 von der Senatsverwaltung für Inneres Abteilung VC ausgearbeitet ist, stehen die Vorschläge über die Verwaltungsreform in Berlin. Die ausgewählte vorgeschlagene Reformmaßnahmen:

1. Die Aufgabenverteilung zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken soll wieder umsetzen, um die Bezirke zu verstärken und die Bürger- und Ortsnähe der

¹⁰ Helmut Klages, Oliver Haubner, "Qualitäts- und Erfolgsmerkmale von Organisationen im öffentlichen Bereich," *Verwaltung Organisation Personal*, Nr. 4/1990, s. 24.

¹¹ Hermann Hill, "Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung," *Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Band 112, Duncker und Humblot, Berlin, 1993, s. 29.

¹² Christoph Reichard, "Internationale Managementtrends," Gerhard Banner und Christoph Reichard (Hrsg.), *Kommunale Managementkonzepte in Europa*, Köln, Deutscher Gemeindeverlag, 1993, S. 4.

öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Im Rahmen dieser Aufgabenverteilung beschränkt sich die Zuständigkeit der Hauptverwaltung grundsätzlich auf ministerielle, gesamt- und hauptstädtische nämlich bezirksübergreifende Angelegenheiten. Die Hauptverwaltung garantiert die Einheitlichkeit der Berliner Verwaltung und die Angleichung der Lebensverhältnisse in der gesamten Stadt.

Für das gesamte Bebauungsplanverfahren ist die Bezirke (95 %) zuständig. Im Rahmen dieser Reformarbeit fordern die Bezirke auch die Festsetzung der Bebauungspläne in ihre Zuständig zu verlagern. Aber die Senatsfachverwaltungen lehnen diese Verlagerung aus dem Grund ab, daß die Festsetzung der Bebauungspläne ein sehr wichtig politisches Steuerungsinstrument ist.

2. Bezirksreform. Das Ziel dieser Reformmaßnahme ist, eine gleichgewichtigen Stadtstruktur zu schaffen. Aus den Gründen der Gewährleistung der leistungsfähigen Organisation und Wirtschaftlichkeit werden 23 Bezirke auf 12 (höchstens 15) verringert. Aber die existierende Bezirke werden unter Wahrung historisch gewachsener Strukturen zusammengelegt.

Inzwischen wird geplant, die Anzahl der Mitglieder des Bezirksamts pro Bezirk auf 5 einschließlich des Bezirksbürgermeister zu verringern. Aber andererseits wird die Anzahl der Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen unverändert bleiben wegen des ehrenamtlichen Engagements und der demokratischen Teilhabe der Bürger.

3. Finanzautonomie der Bezirke. Darüber werden die Vorschläge folgende erwähnt¹³:

Zum Zwecke der Stärkung der politischen und finanziellen Eigenverantwortung der Bezirke wird die Finanzstruktur im Verhältnis Hauptverwaltung/Bezirke wie folgt neu geordnet: Die Bezirke erhalten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung aller ihnen obliegenden Aufgaben Globalsummen mit einem Höchstbetrag für Personalmittel und einem Mindestbetrag für Investitionen zugewiesen, die sie in eigener fachlicher und politischer Verantwortung bewirtschaften...

Den Bezirken wird Teilhabe am Steuer Aufkommen eingeräumt, um Anreize für eine aktive Wirtschaftsförderung- und Ansiedlungspolitik und den Aufbau der dafür erforderlichen Infrastruktur durch die Bezirke zu schaffen. Hierbei ist den besonderen Gegebenheiten der Einheitsgemeinde Rechnung zu tragen, insbesondere sind das Budgetrecht, die verfassungsrechtliche Kontrollfunktion des Abgeordnetenhauses und die Funktion des Rechnungshofes uneingeschränkt zu erwahren...

4. Globalsteuerung. Eine zentrale Globalsteuerung der Verwaltung, wie bei modernen Unternehmen der Wirtschaft wird vorgeschlagen. Durch dieses zentrale Globalsteuerungsmodell wird eine weitgehende Vonselbständigkeit von

¹³Der Bericht über Reform der Berliner Verwaltung, 1993: S. 6.

Verwaltungseinheiten und eine dezentrale ganzheitliche Fach-, Personal-, Organisations-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung gewährleistet. Dieses Modell wird zunächst in den Senatsverwaltungen für Inneres und Soziales sowie in drei Bezirken erprobt werden. Wenn es erfolgreich wird, soll es flächendeckend in der Berliner Verwaltung eingeführt werden.

5. Als die Reformmaßnahme wird die Übertragung der öffentlichen Aufgaben auf freie und private Träger zum Ausdruck gebracht. Das Kriterium ist dafür der Grundsatz der Subsidiarität und die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. Besonders an wie folgenden Bereichen:

- Wäschereien,
- Gebäudereinigung,
- Krankenpflegedienst,
- Parkhäuser,
- Sportanlagen etc.

Eine solche Übertragung wird die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern und gleichzeitig gewährleisten, die Aufgaben konsensfähiger zu erfüllen.

6. Es wird ganz stark betont, daß Berlin als Einheitsgemeinde bleibt. Das heißt: Die staatliche und gemeindliche Tätigkeiten sind nicht getrennt, und die Bezirke bleiben immer noch in gleichem Form, also sie haben Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit.

V. SCHLUBWORT

1. Die Reformarbeit, die im 1982 begonnen hat, war nicht die erste. Die Aspekte der Verwaltungsreform waren früher eher Entbürokratisierung. Heute ist der Themenkreis viel eher unter dem Aspekt der Bürgernähe, der Sparsamkeit und Effektivität. In künftigen Zeiten wird man eventuell wiederum ganz andere Aspekte zugrunde legen. Das bedeutet: Die Verwaltungsreform ist ein ständiger Prozeß.

2. Als eine Reformmaßnahme wird die Verringerung der Anzahl der Bezirke auf 12 vorgeschlagen. Gleichzeitig werden auch die Anzahl der Mitglieder des Bezirksamts und der Abteilungen des Bezirksamts verringert. In diesem Punkt soll man folgende Fragen zur Diskussion stellen:

- Die Verringerung der Anzahl der Bezirke (fast auf die Hälfte) ist unrealistisch. Im Sinne der Globalsteuerung ist diese Verringerung konsequent. Aber klar ist: Je größer eine Organisation ist, desto geringer ist Partizipationschance der Bürger an die Verwaltung.

- Wenn die Anzahl der Bezirke verringert wird, wird die Verantwortung der jeweiligen Bezirke unvermeidbar erhöht. Dennoch wird die Anzahl der Abteilungen sowie der Mitglieder des Bezirksamts verringert. Es sieht so aus, als ob es zwischen dem Ziel und dem Mittel eine Paradoxie gäbe.

- Es geht um eine juristische Diskussion über die Veränderung der Bezirksanzahl in Berlin. Es ist noch zweifelhaft, ob es sich um ein verfassungsänderndes Gesetz handeln

muß oder ob ein einfaches Gesetz ausreicht, weil nach Artikel 4 Absatz 2 der Verfassung von Berlin die Zahl und die Grenzen der Bezirke nur durch Gesetz geändert werden können.

3. Die Bezirke repräsentieren in Berlin bürgernähe und demokratische Selbstverwaltung¹⁴. Sie haben wesentliche örtliche Aufgaben. Aber die Organe der Bezirke besitzen keine legislativen Befugnisse. Die Bezirke dürfen keine Rechtsnormen erlassen. Sie haben nur in einigen Fällen ein Mitwirkungsrecht. Andererseits gibt es viele Vorteile, eine juristische Person des öffentlichen Rechts zu sein. Als Beispiel: Man darf einen eigenen Haushalt haben oder bei Gericht darf man Kläger sein. Wegen der Einheit des Landes Berlin und der Stadt Berlin scheint so, als ob die Bezirke ein Teil der Hauptverwaltung wären.

4. Das System der Großstadtverwaltung in der Türkei besteht aus zwei verschiedenen Ebenen, die Zweistufige Verwaltung, wie in Berlin. Oben gibt es eine Hauptverwaltung, die einen Großstadtmagistrat, einen Oberbürgermeister und einen Großstadtausschuß hat. Diese Hauptverwaltung ist auch eine kommunale Selbstverwaltung. Unten gibt es die Bezirksverwaltungen. Jeder Bezirk hat seinen eigenen Bürgermeister, Magistrat und Bezirksausschuß. Die örtlichen Aufgaben sind zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken aufgeteilt wie in Berlin. Nach dem vertikalen Finanzausgleichsprinzip werden die Einnahmen zwischen der Zentralverwaltung, der Hauptverwaltung und den Bezirken aufgeteilt.

Die Bezirke sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie haben jeweils ihren eigenen Haushalt, sind aber trotzdem hinsichtlich der Einnahmen abhängig von der Zentralverwaltung und der Hauptverwaltung.

Das zentralistische Verwaltungssystem, das in der Türkei angewendet wird, ist vom französischen Verwaltungssystem des 19. Jahrhundert übernommen worden. Deshalb läßt sich dieses System nicht an die gegenwärtigen Bedingungen anpassen. Besonders seit 1980 gibt es deswegen Reformbestrebungen auch auf dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltung in der Türkei. Die Reduzierung der Anzahl der kommunalen Selbstverwaltungen bildet einen wichtigen Reformvorschlag, weil viele kommunale Selbstverwaltungen ineffizient arbeiten. Die Verteilung der Aufgaben und Einnahmen ist nicht richtig geregelt. Deshalb gibt es manchmal fehlende Aufgaben oder manche Aufgaben werden von mehr als einer Verwaltung erfüllt. Es ist eine Tatsache, daß sowohl vertikale Fehlkoordination als auch horizontale existiert.

5. Die Hauptverwaltung hat in Berlin die Aufsichts Befugnisse über den Bezirken. Die Aufsichtsmittel¹⁵ sind Informationsrecht (die Aufsichtsbehörden können Auskünfte oder Berichte von den Bezirken zur Erfüllung ihrer Aufgaben fordern), Aufhebungsrecht (der Senat kann Beschlüsse und Anordnungen bezirklicher Organe, die das bestehende Recht verletzen, aufheben) und Anweisungsrecht (wenn es erforderlich ist, kann der Senat dem zuständigen Organ Weisungen geben, damit es innerhalb bestimmter Fristen erforderliche Beschlüsse faßt). Aber hier gibt es einen sehr wichtigen Punkt: Die Hauptverwaltung macht von Aufsichts befugnissen nur im Rahmen der Rechtsvorschriften Gebrauch. Das bedeutet: Es handelt sich um keinen Willkürakt. Andererseits ist das auch

¹⁴Vgl. Art. 50 Abs. 2 Verfassung von Berlin.

¹⁵Vg. Aufbau und Aufgaben der Berliner Bezirksverwaltung, 1992: S. 23-24.

wichtig, daß die bezirkseigenen Aufgaben und die übertragenen Aufgaben hinsichtlich der Aufsicht von der Hauptverwaltung differenziert sind. Die Hauptverwaltung darf die bezirkseigenen Aufgaben nur hinsichtlich der Rechtmäßigkeit kontrollieren, weil diese Aufgaben lediglich örtliche Anegelegenheiten sind. Aber die Hauptverwaltung darf die übertragenen Vorbehaltsaufgaben hinsichtlich der Zweckmäßigkeit auch kontrollieren, weil sie einer einheitlichen Durchführung bedürfen.

Wenn in diesem Punkt ein Vergleich mit der Türkei gemacht werden soll, kann man folgendes feststellen: Die Aufsicht der Hauptverwaltung und auch gegebenenfalls der Zentralverwaltung ist eher eine solche der Zweckmäßigkeit. Aber von diesen Fachaufsichtsbefugnissen werden meistens von den zuständigen Behörden willkürlich Gebrauch gemacht. Entweder aufgrund der Lücken der Rechtsvorschriften, oder der nicht klar formulierten Rechtsvorschriften bzw. des Mißtrauens der Zentralverwaltung entstehen derartige Willkürakte. Ein sehr wichtiges Beispiel dazu von der türkischen Verfassung¹⁶: Die Fachaufsicht der Zentralverwaltung wurde in der Verfassung klar herausgestellt. Die Zentralverwaltung hat die Fachaufsichtsbefugnisse über die kommunalen Selbstverwaltungen, um

- die Erfüllung der örtlichen Aufgaben zu gewährleisten,
- die Einheit des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten,
- den Schutz des öffentlichen Interesses und die vollständige Deckung der öffentlichen Bedürfnisse zu gewährleisten.

6. Es gibt natürlich viele Schwierigkeiten, um eine grundlegende Verwaltungsreform durchzusetzen. Mangeln des Durchsetzungsvermögens, aber vor allem auch Widerstand von Abgeordnetenhaus und Senat auf eine harte Probe stellen. Aber andererseits die längerfristigen Entwicklungen von Wirtschaft und Verwaltung in Berlin ließen keine andere Wahl.

¹⁶Vgl. Art. 127 Abs. 5 von der türkischen Verfassung.