
§ 37**Organisation; Geschäftsverteilung des Bezirksamts**

Absatz 1: Die Gliederung des Bezirksamts ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz. Der Senat wird ermächtigt, nach Beratung mit dem Rat der Bürgermeister die Gliederung des Bezirksamts in der Anlage zu Satz 1 durch Rechtsverordnung zu ändern. Zur Steigerung der Effizienz oder bei der Reduzierung von Aufgaben können verschiedene Serviceeinheiten innerhalb eines Bezirks zusammengelegt werden.

(1) Nicht belegt.

(2) Die einheitliche Organisationsstruktur der Bezirksverwaltungen hat durch Verweisung auf die genannte Anlage den Charakter einer gesetzlichen Norm. Ein Abweichungsrecht besteht nicht, die organisationsrechtliche Zuordnung ist ausschließlich im Rahmen der vom Gesetzgeber eingeräumten Modifikationsmöglichkeiten vorzunehmen. Das BA hat vielmehr im Rahmen seiner Entscheidungskompetenz (ausführlich § 36) zu beachten, dass die vorgegebenen Organisationseinheiten bei der Geschäftsverteilung auf die Mitglieder des BA (ausführlich § 38) beachtet werden. Dabei handelt es sich um sechs Geschäftsbereiche: I. Bezirksbürgermeisterin oder Bezirksbürgermeister, II. Schul- und Sportamt, III. Ordnungsamt, IV. Stadtentwicklungsamt, V. Amt für Soziales, VI. Jugendamt mit jeweilig festgelegten Aufgabenstellungen. Darüber hinaus sind folgende acht weitere Gliederungseinheiten zu bilden: 1. das Amt für Weiterbildung und Kultur, das wahlweise den Geschäftsbereichen I oder II zuzuordnen ist; 2. das Straßen- und Grünflächenamt, das wahlweise den Geschäftsbereichen I, III oder IV zuzuordnen ist; 3. das Umwelt- und Naturschutzamt, das gemeinsam mit dem Straßen- und Grünflächenamt zuzuordnen ist; 4. die Serviceeinheit Facility Management, das wahlweise den Geschäftsbereichen I, II oder IV zuzuordnen ist, 5. das Amt für Bürgerdienste, das wahlweise den Geschäftsbereichen I, IV oder V zuzuordnen ist; 6. das Gesundheitsamt, das wahlweise den Geschäftsbereichen V oder VI zuzuordnen ist; 7. die Qualitätsentwicklung, Planung und Koordination des öffentlichen Gesundheitsdienstes ist gemeinsam mit dem Gesundheitsamt zuzuordnen. Die Beauftragten (8.) sind dem Geschäftsbereich I zuzuordnen. Die Regelungen in anderen Gesetzen gelten dabei vorrangig. Die Zuordnung der weiteren Gliederungseinheiten erfolgt durch Beschluss des BA. Die Gliederungseinheiten 2 und 3 sowie die Gliederungseinheiten 6 und 7 werden zudem jeweils zu einer Einheit zusammengefasst. Es handelt sich um eine Festlegung, die den Fachämtern Aufgabenbereiche „ohne Zulassung von Ausnahmen“² überträgt. Die Bezeichnung als Abteilungen bzw. Ämter ist nach wie vor zulässig.

(3) Diese tiefenscharfe Verwaltungsorganisation der bezirklichen Exekutive geht jedoch mit einer gewissen Unflexibilität einher: Die Zuordnung neuer bzw. die Zuständigkeitsänderung bestehender Aufgaben der Bezirksverwaltung (ausführlich § 3) berührt unter Umständen den gesetzlichen Rahmen (und wäre insoweit unzulässig). Das ist - insbesondere aus Sicht der Bezirke - gewollt. Eingriffe in die nach den Grundsätzen der bezirklichen Selbstverwaltung (Art. 66 Abs. 2 VvB) bestehende Organisationsfreiheit sollen einem jeweils erforderlichen Gesetzgebungsverfahren (mit Beteiligungsrecht des RdB) vorbehalten bleiben.

¹ Nicht belegt.

² Vorblatt zur Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über Aches Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 29. Februar 2008 (16/1235), die in dieser Hinsicht wiederum auf den Beschluss des RdB vom 31. Mai 2007 (98/2007) zurückgeht.

(3a) Es ist zu bezweifeln, ob mit dieser Struktur der Bezirksverwaltungen „die gesamtstädtische Verwaltungssteuerung der Bezirke und die Verwaltungsabläufe in den Bezirken nachhaltig verbessert werden, um das Land Berlin zukunftsfähig zu machen (...), eine klare Strukturierung der Geschäftsbereiche der Bezirksstadträtinnen und Bezirksstadträte (vorzunehmen), um die amts- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern und die Basis für eine Zusammenführung der Fachstadträtesitzungen mit den Fachausschüssen des Rates der Bürgermeister zu schaffen“³.

(4) Satz 2 eröffnet ein Abweichungsrecht des Senats. Dabei ist nach dem Wortlaut von einer Ermächtigung im Einzelfall auszugehen, soweit Modifikationen im Aufgabenspektrum der Verwaltung andere oder neue Organisationseinheiten bzw. andere Zuständigkeiten erfordern.

(5) Voraussetzung für eine Änderung durch VO ist eine besondere Beteiligung des RdB. Während im Regelfall die Entwurfsfassung einer solchen Rechtsvorschrift vom Senat oder der zuständige Senatsverwaltung in den RdB eingebracht wird, um den Bezirken Gelegenheit zu geben, zu den Fragen der Verwaltung und zur Gesetzgebung, die die Belange der Bezirke betreffen, Stellung zu nehmen (Art. 68 Abs. 1 VvB, § 29 Abs. 1 LOG BE), an die der Verordnungsgeber jedoch nicht gebunden ist, muss vorliegend im Hinblick auf den Wortlaut Abweichendes angenommen werden: Die Ermächtigung zum Erlass einer VO entfaltet ihre Wirkung nach Beratung „mit“, nicht „im“ RdB. Die (schlichte) Aufnahme dieser Materie in die Tagesordnung des RdB ist nach dem Willen Gesetzgebers offenbar nicht hinreichend. Es wird vielmehr ein gewisses Maß an positiver Resonanz der Bezirke für eine Abweichung von der gesetzlichen Organisationsstruktur vorausgesetzt, um sie durch VO umzusetzen. Erforderlich ist zwar nicht etwa - wie bei der Regionalisierung einer Bezirksaufgabe nach Art. 67 Abs. 5 VvB (ausführlich § 3) - ein Einvernehmen mit den Bezirken⁵. Der Normgeber hat jedoch seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass eine Änderung im Sinne des Satzes 2 zumindest dann unterbleibt, wenn dem Senat im RdB deutlich Ablehnung signalisiert wird. Dieses Spannungsverhältnis ist allerdings nicht durch Auslegung aufzulösen. Es unterliegt der jeweiligen politischen Bewertung⁶.

(6) Nicht belegt.

³ Vgl. Allgemeine Begründung der Vorlage - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 6. Januar 2021 (18/3283).

⁴ Nicht belegt.

⁵ Eine Alternative zu den Regelungsinhalten auf gesetzlicher Grundlage sah die Festlegung eines einheitlichen Verwaltungsaufbaus durch allgemeine Ermächtigung zum Erlass einer VO „ggf. im Benehmen mit dem RdB“ (Vorblatt zur Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats über Ahtes Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 29. Februar 2008 [(16/1235)] vor, wurde jedoch ausdrücklich verworfen.

⁶ Zur Begründung der (später zum Gesetz erhobenen) Verfahrensregelung führte Abg. Kleineidam (SPD-Fraktion) in der 28. Sitzung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung am 9. Juni 2008 u. a. aus, dass eine einheitliche Struktur auch durch Verordnungsermächtigung „in Absprache mit dem Rat der Bürgermeister“ festgelegt werde könne. „Es sei jedoch ausdrücklich (sein) Wunsch gewesen, eine erste Beschreibung in das Gesetz aufzunehmen. Über künftige Veränderungen sollten die Bezirke in eigener Kompetenz entscheiden“ (Inhaltsprotokoll 16/28).

⁷ Nicht belegt.

⁸ Nicht belegt.

(7) Satz 3 nimmt Bezug auf die bezirkliche Organisationshoheit der Geschäftsverteilung (ausführlich § 38) und ermächtigt das BA, zwei oder alle drei nach Satz 1 in der Anlage einzeln aufgeführte SE⁹ zu konzentrieren. Die Zusammenlegung von SE ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: Die Steigerung der Effizienz unterliegt der Beurteilung durch das BA. Liegt eine solche Meinungsbildung im Kollegialorgan vor, ist es allerdings regelmäßig verpflichtet, die BVV über dieses künftige Vorhaben zu unterrichten (ausführlich § 15)¹⁰. Bei einer Aufgabenreduzierung handelt es sich dagegen um einen mess- und überprüfbaren (objektiven) Tatbestand.

***Absatz 2:** Die Bürgerämter werden als zentrale Anlaufstellen für alle Anliegen der Bürgerinnen und Bürger entwickelt. Dort sollen die in der Bezirksverwaltung nachgefragten Dienstleistungen zusammengefasst und abschließend bearbeitet werden. Zusätzliche Behördengänge sollen vermieden werden. Der Senat kann durch Verwaltungsvorschriften die in jedem Bürgeramt mindestens zu erledigenden Aufgaben bestimmen.*

(8) Bürgerämter haben sich aus den in den 70er und 80er Jahren konstruierten Bürgerberatungs- und Erstantragsbearbeitungsstellen entwickelt. Sie sollen die Dienstleistung der Verwaltung `aus einer Hand` unterstützen. Aufgabenzuweisung und Qualifikationsprofil der dort eingesetzten Beschäftigten muss den Widerspruch zwischen dem (Rechts-)Anspruch der Einwohnerschaft auf angemessene (Dienst-)Leistung und dem sich - auch im Zuge der gesellschaftlichen `Gerechtigkeitsdebatte` - ausdifferenzierenden Normenkanon bewältigen. Dies stellt in der Praxis ein erhebliches Spannungspotential dar.

(9) Nicht belegt.

(10) Von der nach Satz 4 eröffneten Möglichkeit, eine VwV zu erlassen, die einen Rahmen der Aufgaben beschreibt, wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Aktuelle Orientierung bietet der Produktkatalog, die Produktübersicht im bezirklichen Haushaltsplan bzw. die Leistungsbeschreibung in Zielvereinbarungen.

(11) Nicht belegt.

⁹ Vgl. Anlage zu § 37 Abs. 1 Satz 1: SE Finanzen, SE Personal, SE Facility Management; die Bezeichnung einer konzentrierten SE steht dem BA frei, auch für eine „Überschreibung“ des normierten Anglizismus.

¹⁰ Die BVV verfügt in dieser Hinsicht über keine Entscheidungskompetenz, diese steht dem BA nach § 36 Abs. 2 Buchstabe k) allein zu. Eine abweichende Zweckmäßigkeitsbeurteilung dürfte sie lediglich als Ersuchen beschließen.

¹¹ Nicht belegt.

Absatz 3: Die in jedem Bezirk bestehende Organisationseinheit für Wirtschaftsförderung berät in wirtschaftsrelevanten Angelegenheiten insbesondere Unternehmen, Existenzgründerinnen und Existenzgründer 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, Investorinnen und Investoren. Sie begleitet Unternehmen in wirtschaftlich bedeutsamen bezirklichen Genehmigungs- und sonstigen Zulassungsverfahren und wird hierbei von den zuständigen bezirklichen Stellen unterstützt. Zur Erfüllung der Aufgaben nach Satz 4 ist sie insbesondere berechtigt,

1. bestehende Bearbeitungsfristen zu überwachen und interne Fristen zur Bearbeitung und Stellungnahme zu setzen sowie
2. Einigungskonferenzen einzuberufen und durchzuführen.

Wenn eine Verständigung zwischen den betroffenen Bezirksamtsmitgliedern nicht zustande kommt, bringt das für die Organisationseinheit für Wirtschaftsförderung zuständige Mitglied des Bezirksamtes den Vorgang in das Bezirksamt zur Entscheidung ein.

(12) Wirtschaftsförderung und -beratung führte lange ein Schattendasein in den Bezirken; im Hinblick auf Zuständigkeiten und Ressourcen stand diese Aufgabe nicht im zentralen Blick der Bezirkspolitik. „Die öffentliche Verwaltung ist (jedoch) in der nationalen und internationalen Konkurrenz ein wesentlicher Standortfaktor für den Wirtschaftsstandort Berlin. (...) Die Steuerung über Normen muss (daher) durch weitere Handlungsmaßstäbe ergänzt werden, (...) die die öffentliche Verwaltung zu einem modernen Dienstleister machen: (...) Hinwendung auf die Interessen (...) der Wirtschaft.“¹² Der letztendlich marginale Stellenwert dieser programmatischen Prämisse kommt jedoch weiterhin in der Zuordnung von Mitteln im Bezirk zum Ausdruck¹³.

(13) Die steuernden und koordinierenden Aufgaben nach Satz 2 bis 4 der Vorschrift beinhalten wegen der genannten Bedeutung insbesondere kommunikative Handlungsoptionen, die Wirtschaftsförderung ist weit davon entfernt, tatsächlich zentrale Anlaufstelle zu sein. Zumindest kann Einzelhandelsbetreuung sowie allgemeine und Beratung für Existenzgründer¹⁴ durch die Bereitstellung von Personal angeboten werden. „Zentrale Aufgabe der Wirtschaftsförderung sind Aktivitäten und Maßnahmen, die der Stärkung der Unternehmen und des Standortes dienen. Dazu gehört die Betreuung und Vernetzung der Unternehmen, die Bereitstellung von unternehmensrelevanten Informationen, Checklisten, Hinweisen über gesetzliche Änderungen, statistischen Daten, die Existenzgründungsberatung, die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen, Runden Tischen und Branchentreffen, Gremienarbeit zur Durchsetzung wirtschaftsrelevanter Anliegen und Ziele, Mitarbeit an wirtschaftspolitischen Grundsatzfragen, Begleitung und Beratung von Geschäftsstraßengemeinschaften und die Koordination von wirtschaftlich bedeutsamen Verfahren innerhalb der Verwaltung im Sinne einer Lotsenstelle.“¹⁵

¹² Allgemeine Begründung zum Antrag der Fraktionen der SPD, CDU, PDS und Bündnis 90/Die Grünen über Viertes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (4. Verwaltungsreformgesetz - 4. VerwRefG) vom 19. April 2005 (15/3888).

¹³ Im BA Charlottenburg-Wilmersdorf stand z. B. im Bezirkshaushaltsplan 2006/07 für diesen Aufgabenbereich ein Haushaltsansatz von unter 3 TEUR zur Verfügung.

¹⁴ Im BA Charlottenburg-Wilmersdorf wurden z. B. im Jahr 2004 immerhin über 1750 Einzelberatungen für ansässige und ansiedlungsinteressierte Unternehmen durchgeführt (vgl. Tätigkeitsbericht der Fachabteilung in der Vorlage zur Kenntnisnahme vom 16. August 2005, 1411/2).

¹⁵ Antwort des BA Charlottenburg-Wilmersdorf auf die Schriftliche (Kleine) Anfrage der BV Vatter (Bündnis 90/Die Grünen) über Wirtschaftsförderung im Bezirk vom 14. Februar 2007 (0105/3).

(14) Die normative Erforderlichkeit von Satz 5 (insbesondere Nr. 2) ist nicht ohne Weiteres erkennbar: Die Organisationseinheit für Wirtschaftsförderung ist berechtigt, Einigungskonferenzen einzuberufen und durchzuführen. Es ist jedoch nicht notwendig, das Verwaltungsverfahren des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses in Angelegenheiten der Wirtschaftsförderung durch eine besondere bezirksverwaltungsrechtliche Norm hervorzuheben. Vielmehr handelt es sich bei diesem Instrument um regelmäßige und übliche Praxis in allen Abteilungen der Bezirksverwaltung¹⁶.

(15) Satz 6 der Regelung ist gleichfalls entbehrlich; für eine Verfahrensvorschrift im Falle der erfolglosen Verständigung zwischen verschiedenen Abteilungsleitungen in Angelegenheiten der Wirtschaftsförderung ist ebenfalls keine Erforderlichkeit erkennbar. Derartige Konflikte unterlagen bereits nach bisherigem Recht der Entscheidung im Kollegialorgan, wenn das für Wirtschaft zuständige Mitglied des BA eine entsprechende Vorlage zur Beschlussfassung unterbreitet (ausführlich § 36).

Absatz 4: *Für Angelegenheiten, bei denen in der Regel ordnungsrechtliche Genehmigungen von mehreren Stellen eingeholt werden müssen, wird eine zentrale Anlauf- und Beratungsstelle eingerichtet, die auch die zügige und widerspruchsfreie Bearbeitung fördert und die Einhaltung der Bearbeitungsfristen überwacht. Absatz 3 Satz 5 und 6 gilt entsprechend.*

(16) Die Vorschrift wurde anlässlich der Gründung von Ordnungsämtern in der Bezirksverwaltung¹⁷ eingefügt, nachdem der Senat durch einen Beschluss des Abgeordnetenhauses¹⁸ aufgefordert wurde, eine entsprechende Gesetzesinitiative zu ergreifen. Diese Zusammenfassung der Ordnungsaufgaben im öffentlichen Raum wurde realisiert¹⁹. Es handelt sich im wesentlichen um folgende Angelegenheiten: Straßenverkehrsbehörde im Baubereich, Sondernutzung von öffentlichem Straßenland, Veranstaltungen/Straßenfeste; Abfallangelegenheiten; Verstöße gegen das Grünanlagengesetz, das Straßenreinigungsgesetz, das Berliner Straßengesetz; Haus- und Nachbarschaftslärm; Überwachung des ruhenden Verkehrs.

¹⁶ Auf entsprechende Hinweise während des Gesetzgebungsverfahrens hat der Vorsitzende des Ausschusses für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnik, Abg. Dr. Zotl (Linkspartei.PDS), in einer privaten Korrespondenz dieser Bewertung mit der Begründung widersprochen, die bisherige Praxis sei bürokratisch und zeitverzögernd, weil sich beteiligte Verwaltungseinheiten der Koordinierung entziehen konnten. Durch das regelmäßig wöchentlich tagende BA werden derartige Konflikte jedoch rasch gelöst. Liegt der Verweigerung dagegen eine unterschiedliche kommunalpolitische Analyse zu Grunde, ist eine Einigungskonferenz auf der Verwaltungsebene nicht geeignet, eine Verfahrenslösung herbeizuführen. In einem solchen Fall ist vielmehr ein Beschluss des Kollegialorgans erforderlich.

¹⁷ Vgl. Art. I des Gesetzes zur Errichtung bezirklicher Ordnungsämter vom 24. Juni 2004 (GVBl. S. 253).

¹⁸ Vgl. Antrag der CDU-Fraktion über Zentrale Ordnungsämter in den Berliner Bezirken vom 7. Februar 2002 (15/181) und Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 25. Juni 2003 (15/1857).

¹⁹ Vgl. Art. II des Gesetzes zur Errichtung bezirklicher Ordnungsämter vom 24. Juni 2004 (GVBl. S. 253).

(17) „Die Anlauf- und Beratungsstelle (...) kann in Verbindung (wobei die Art und die organisatorische Zuordnung den Bezirken überlassen bleibt) mit den Beratungsstellen der Bürgerämter oder unabhängig davon (wobei es sich dann anbietet, sie den Ordnungsämtern zuzuordnen) eingerichtet werden. Sie soll sowohl Bürgern und Bürgerinnen als auch für Unternehmen offen stehen und unter anderem die zügige Bearbeitung fördern und die Einhaltung der - rechtlich vorgesehenen, mit dem Bürger/Unternehmen vereinbarten oder diesen mitgeteilten - Bearbeitungsfristen überwachen“²⁰. Die Norm ist für organisationsrechtliche Entscheidungen auf Bezirksebene offen und setzt nunmehr hinsichtlich der „bezirklichen Kopfstellen“²¹ auch EU-Recht um.

Absatz 5: *Der Steuerungsdienst berät und unterstützt das Bezirksamt und jedes seiner Mitglieder.*

(18) Die Leitung des Steuerungsdienstes nimmt an den Sitzungen des BA teil (ausführlich § 34). Eine Beratung und Unterstützung des Kollegialorgans (und der einzelnen Mitglieder) leitet sich bereits aus diesem Umstand ab; insoweit ist die Vorschrift nicht erforderlich.

(19) Die Stellung des Steuerungsdienstes spiegelt den jeweiligen Stand der Umsetzung des durch die Verwaltungsreform eingeleiteten Paradigmenwechsels in der Bezirksverwaltung wider. Während diese zentrale Organisationseinheit, insbesondere personifiziert im Direktor/in der Direktorin beim BA, bis in die 90er Jahre in rechtlicher Hinsicht nicht herausragte, tatsächlich jedoch eine umfassende Entscheidungsbefugnis wahrnahm, ist ihr nun eine normbewehrte Rolle übertragen. Die Umsetzung der gesetzlich geforderten dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ordnet die Aufgaben des Steuerungsdienstes allerdings auf der Ebene des Controlling an²³.

(20) Nicht belegt.

(21) Nicht belegt.

(22) Nicht belegt.

Absatz 6: *Zielvereinbarungen mit Stellen innerhalb des Bezirks schließt das für das jeweilige Amt zuständige Mitglied des Bezirksamts entsprechend § 38 Abs. 2 ab.*

(23) Auch die Zahl und die Güte von abgeschlossenen Zielvereinbarungen ist ein Gradmesser für die Beurteilung des Status der Umsetzung der Berliner Verwaltungsreform²⁵.

²⁰ Einzelbegründung zu Art. I Nr. 2 der Vorlage des Senats - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Errichtung bezirklicher Ordnungsämter (OÄErrG) vom 11. Mai 2004 (15/2843).

²¹ Einzelbegründung zu Art. III der Vorlage des Senats - zur Beschlussfassung - über das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Berlin vom 27. August 2009 (16/2586).

²² Nicht belegt.

²³ Die im Zuge der Verwaltungsreform erfolgte erstmalige Definition von Obliegenheiten geht mit einem `informellen` Machtverlust des Steuerungsdienstes einher und schafft andererseits in der Bezirksverwaltung eine (durchaus von Personen unabhängige) eindeutige Kompetenzverteilung.

²⁴ Nicht belegt.

²⁵ Vgl. Bericht des Rechnungshofs von Berlin gemäß § 99 LHO über den Stand der Umsetzung des VGG in den Bezirken vom 12. Februar 2004, von einem flächendeckenden Abschluss von Ziel- und Service-Vereinbarungen ist keine Rede, mitunter sind Bezirke jedoch vorbildlich (z. B. Mitte).

²⁶ Nicht belegt.