

5. Abschnitt

Wahrnehmung und Kontrolle einzelner Aufgaben durch einen oder mehrere Bezirke

§ 39a

Beteiligung der Bezirksverordnetenversammlungen und der Bezirksämter

Absatz 1: Bei der Wahrnehmung einzelner Aufgaben durch einen Bezirk oder mehrere Bezirke soll die örtlich zuständige Bezirksverordnetenversammlung die Kontrolle über die Führung der Geschäfte durch das Bezirksamt im Benehmen mit den Bezirksverordnetenversammlungen der Bezirke ausüben, deren Einwohner von der Geschäftsführung betroffen werden.

(1) Die Vorschrift wurde im Rahmen der Novellierung der Zuständigkeiten für die Verwaltung¹ eingefügt und trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht jedes BA für alle Aufgaben verantwortliche Behörde ist. Mit der „Regionalisierung“ von Verwaltungsaufgaben, die nach § 3 Abs. 3 Satz 2 AZG auf der Grundlage einer im Einvernehmen mit den Bezirken zu erlassenen Rechtsverordnung² erfolgt (ausführlich § 3), geht ein Wegfall von Zuständigkeiten einher, dem auf der Ebene der kommunalpolitischen Kontrollinstanzen begegnet werden soll.

(2) Die Zuständigkeit der BVV des Bezirks, dessen BA die regionalisierte Verwaltungsaufgabe wahrzunehmen hat, umfasst hinsichtlich der Kontrolle über die Führung der Geschäfte durch das BA (ausführlich § 17) in der Regel die zusätzliche Obliegenheit, vor einzuleitenden Maßnahmen in Form von Beschlüssen ein Benehmen mit der für die betroffene Einwohnerschaft zuständigen BVV (ggf. mehrere!) herzustellen. Dies kann auf schriftlichem Weg (Bitte um Stellungnahme) bzw. in Form einer gemeinsamen Erörterung der Angelegenheit (z. B. durch einen gemeinsam tagenden Ausschuss) erfolgen. Die Art und Weise der Herstellung von Benehmen, einer abgeschwächten Form von Einverständnis, ist nicht normiert.

(3) Begründet wurde die Regelung insbesondere mit allgemeinen Demokratieerwägungen, „weil die Volksvertretungen der anderen Bezirke von den Wahlberechtigten zur Wahrnehmung ihrer Interessen gewählt (beauftragt) wurden. Daher muss auch bei gemeinsamer Aufgabenerledigung den nicht für die Kontrolle unmittelbar zuständigen Bezirksverordnetenversammlungen Gelegenheit gegeben werden, dem Wählerauftrag zu entsprechen.“³ Der Wortlaut, das erforderliche Benehmen herzustellen, beschreibt insoweit ein Verfahren, die Gelegenheit zur Mitwirkung einzuräumen.

¹ Artikel II des Gesetzes zur Änderung von Zuständigkeiten vom 9. November 1995 (GVBl. S. 764).

² Die ZustVO Bezirksaufgaben wurde zwar erst am 5. Dezember 2000 erlassen, im Bereich des öffentlichen Gesundheitsdienstes existierte jedoch bereits seit 1994 eine gewisse Regionalisierung (§ 4 Abs. 5 GDG); auch die (auf vier, später auf drei) reduzierten kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung, die im Verwaltungsvollzug (auf Beschluss des RdB) schon zum 1. Juli 1993 realisiert wurden, basierten letztlich erst zum 1. März 1997 (BAföGZustVO) auf formeller Grundlage.

³ Vgl. Begründung zu Art. II in der Vorlage - zur Beschlussfassung - des Senats von Berlin über Viertes Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes vom 30. Mai 1995 (12/5602); der Titel des Gesetzes wurde in der Ausschussberatung geändert.

(4) Bei strikter Einhaltung der Vorschrift ist der verwaltungstechnische Aufwand erheblich. Voraussetzung ist zunächst, dass sich die ehrenamtliche Kommunalpolitik, ggf. nach entsprechendem Hinweis des BA, über die materiell-rechtliche Ableitung der Zuständigkeitszuordnung der in Rede stehenden Verwaltungsaufgabe Gewissheit verschafft. Dieser Prozess wird in der Regel am Berliner „Regelungsdickicht“ scheitern. Die Aufgabenverteilung im zweistufigen Behördenaufbau ist hochgradig kompliziert und lässt mitunter bereits erfahrene Praktiker verzweifeln⁴. Anschließend ist eine bestimmte Absicht im Rahmen der Kontrollausübung mit der (den) anderen BVV zu kommunizieren; ein Vorgang, der eine gewisse Zeit beansprucht und insoweit dem Wunsch von Bürgerinnen und Bürgern und BV, einen Sachverhalt rasch aufzuklären und einer zeitnahen politischen Lösung zuzuführen, nicht entspricht.

(5) In dieser besonderen Beteiligungsnorm kommt ein grundsätzliches Dilemma der Exekutive zum Ausdruck: Die Legislative ist bisher nicht in der Lage, Zuständigkeitsvorschriften für die Berliner Verwaltung „aus einem Guss“ zu konzipieren⁵. In der Praxis geht dieser Versuch, regionalisiert wahrzunehmende Verwaltungsaufgaben im kommunalpolitischen Blickfeld zu behalten, ins Leere, die Norm hat keine Bedeutung.

Absatz 2: Die beteiligten Bezirksämter unterrichten sich gegenseitig über die Wahrnehmung dieser Angelegenheiten.

(6) Auch das diesbezügliche Erfordernis einer Kommunikation der beteiligten Bezirksverwaltungen ist praxisfern. In der Regel ist das erforderliche Personal dem Wechsel der Aufgabe in das nunmehr zuständige BA gefolgt bzw. über personalwirtschaftliche Maßnahmen abgebaut. Fachkompetente Erörterungen über Maßnahmen der nach der Regionalisierung zuständigen Behörde sind nicht (mehr) möglich. Eine Unterrichtung kann nur einzelfallbezogen (z. B. auf Grund von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern) erfolgen.

⁴ Mitunter sind auch Initiativen im Gesetzgebungsverfahren „grenzwertig“. So regte die CDU-Fraktion an, § 2 Abs. 3 Satz 1 StrRG durch eine obligatorische Stellungnahme der BVV bei der Zuordnung von Straßen in Reinigungsklassen zu erweitern (16/3229). Dabei wurden jedoch in mehrfacher Hinsicht kommunalrechtliche „Hürden“ übersehen:

a) nach Nr. 18 Abs. 4 ZustKat Ord handelt sich um eine bezirkliche Ordnungsaufgabe, die dem Entscheidungsrecht der BVV nach § 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5 entzogen ist

b) nach § 1 Nr. 8 ZustVO Bezirksaufgaben ist allein das BA Lichtenberg zuständige Behörde.

Das Abgeordnetenhaus verwarf eine (auch von der AG RdV abgelehnte) gesetzliche Änderung (16/3621, Plenarprotokoll 16/72 vom 11. November 2010).

⁵ Die verfassungs- und einfachgesetzliche Zuständigkeitsvermutung für örtliche Verwaltungsaufgaben (Art. 66 Abs. 2 VvB, § 3 Abs. 2 AZG) greift zwar die Schutznorm des Art. 28 Abs. 2 GG (Allzuständigkeit der Gemeinde) auf, löst jedoch die Probleme der in zwölf Bezirke unterteilten kreisfreien Stadt, die zugleich Bundesland ist, nicht hinreichend. Vielmehr leiden Verwaltung und Politik rechtssystematisch an dem Tatbestand, dass die Aufgaben der Bezirksverwaltungen nicht konkret beschrieben und die der Hauptverwaltung nach wie vor zu umfangreich sind; die Folge ist regelmäßig eine Auseinandersetzung über den Charakter der örtlichen (bezirklichen) Aufgaben innerhalb der Verwaltung, die Ressourcen bindet, Doppelzuständigkeit nicht hinreichend vermeidet und im übrigen keine „kundenfreundliche“ Haltung ausdrückt.