

Entwurf eines Gesetzes über die Organisation des Landes Berlin (Landesorganisationsgesetz - LOG -)

A. Problem und Ziel

Regelungsgegenstand

Berlin ist ein Land der BRD (Präambel des GG) und zugleich Träger der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs.2 GG. Dabei stellt der Grundsatz der Einheitsgemeinde nach der Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs eine tragende Säule der VVB dar.¹

Konsequenz aus dem Status als Stadtstaat ist, dass bei der Erledigung der Verwaltungsaufgaben eine Unterscheidung in staatliche und kommunale Aufgaben nicht erfolgt. Der Senat ist Landesregierung und Spitze der Kommunalverwaltung, der Regierende Bürgermeister Regierungschef und Chef der Kommunalverwaltung (was seine Amtsbezeichnung zum Ausdruck bringt), das Abgeordnetenhaus Parlament und kommunale Vertretung. Die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben erfolgt durch die Hauptverwaltung in unmittelbarer (Senatsverwaltungen und Landesoberbehörden) und mittelbarer Landesverwaltung (Einrichtungen des Landes) sowie durch die Bezirke. Das Verhältnis der Behörden zueinander ist durch die Verfassung von Berlin (VvB), das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVerwG) und das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG), in Bauverwaltungsangelegenheiten auch durch das AGBauGB geregelt. Dabei weist Art. 67 VvB dem Senat die Leitungsaufgaben, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung zu, die unscharf als gesamtstädtische Aufgaben bezeichnet werden, in Wirklichkeit aber - wie die Aufsicht über die Bezirke auch klassische Staatsaufgaben sind, die ihrer Natur nach im Stadtstaat von der Hauptverwaltung zu erfüllen sind. Art. 67 Abs. 2 VvB (gleichlautend § 3 Abs. 1 und 2 AZG) enthält eine pauschale Zuweisung der übrigen Aufgaben an die Bezirke und damit auch für künftige Aufgaben eine Zuständigkeitsvermutung für die Bezirke. Angesichts der Tatsache, dass die Bezirke keine Rechtspersönlichkeit besitzen, im Hinblick auf die Staatlichkeit des Landes Berlin und das damit verbundene Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG sowie den verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG ist eine solche Regelung nur dann grundgesetzkonform, wenn die Aufgabenzuweisung an die Bezirke durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zweifelsfrei erfolgt sowie ein klar definierter Organisationsaufbau und eine staatliche Aufsicht die ordnungsgemäße Erfüllung der staatlichen wie kommunalen Aufgaben gewährleisten. Die gegenwärtigen Regelungen in dieser Hinsicht sind lückenhaft und untereinander nicht widerspruchsfrei. Unklare Verantwortlichkeiten im Berliner Verwaltungsaufbau führen zu zeitlichen und qualitativen Schlechtleistungen in der Erledigung der Aufgaben.

Historie der Berliner Veraltungsorganisation

Die Geschichte Groß-Berlins beginnt am 27. April 1920, als die Preußische Landesversammlung mit den Stimmen von SPD und USPD das sog. Groß-Berlin-Gesetz beschloss, mit dem acht Stadtgemeinden, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke zur neuen Stadtgemeinde Berlin zusammengeschlossen wurden. Damals wurden bereits die Grundlagen der heutigen Verwaltungsorganisation geschaffen. Das Stadtgebiet wurde in 20 Bezirke eingeteilt. Auf der Ebene der Gesamtstadt gab es die Stadtverordnetenversammlung mit 225 Mitgliedern und den Magistrat mit höchstens 30 Mitgliedern. Die Bezirksämter bestanden aus sieben Mitgliedern, die von der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) gewählt wurden, aber ausführende Organe des Magistrats waren. Die

¹ BerlVerfGH, LVerfGE 1,33 (37).

BVV konnte mit Genehmigung des Magistrats Ortsbezirke bilden. 1931 trat ein Stadtgemeindevorschuss für die laufenden Geschäfte der Verwaltung hinzu. Mit der Teilung Berlins begann der Stadtstaaten-Status von Berlin (West), der auch durch die Wiedervereinigung nicht aufgegeben wurde.

Nach dem Scheitern der Fusion mit Brandenburg 1996 wurde die Verwaltungsstruktur –insbesondere das Verhältnis zwischen Hauptverwaltung und Bezirken – durch das verfassungsändernde Gesetz vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82), das Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher und bezirksverwaltungsrechtlicher Vorschriften vom 5. Juni 1998 (GVBl. S. 122), das Gebietsreformgesetz vom 10. Juni 1998 (GVBl. S. 131) und das zweite Verwaltungsreformgesetz vom 25. Juni 1998 (GVBl. S. 177) grundlegend geändert. Dabei wurde die Fachaufsicht über die Bezirke de facto (de jure bleibt die Norm unklar) abgeschafft und durch die Möglichkeit eines sog. Eingriffsrechts ersetzt. Andere Änderungen betreffen die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften und Zuständigkeiten im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens. Verwaltungsaufgaben, die der Hauptverwaltung vorbehalten sind, wurden zugunsten der Bezirke eingeschränkt. Das (inzwischen weitgehend aufgehobene) Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz von 1999 sah Maßnahmen der inneren Verwaltungsstruktur nach dem sog. Neuen Steuerungsmodell wie Zielvereinbarungen, befristete Leitungsfunktionen und regelmäßige Leistungsvergleiche zwischen Behörden und Organisationseinheiten vor. Die Arbeitsweise der Behörden sollte stärker betriebswirtschaftlichen Verhaltensweisen angepasst werden.

Verfassungsrechtlich wurden 2006 einige Berliner Besonderheiten beseitigt, wie z.B. das Misstrauensvotum des Abgeordnetenhauses gegen einzelne Senatoren. Der Regierende Bürgermeister erhielt die Richtlinienkompetenz, womit das Berliner Regierungssystem stärker den Flächenländern angeglichen wurde.

Problemstellung

Das Verhältnis der Hauptverwaltung zu den Bezirken ist in den diversen Verfassungs- und Verwaltungsreformen nie wirklich präzise gefasst worden und vielfach von Formelkompromissen überlagert worden. So wird Berlin in Art. 3 Abs. 2 VvB als Gemeinde, Gemeindeverband und Land bezeichnet. Der Begriff „Gemeindeverband“ soll offensichtlich suggerieren, dass die Bezirke „Gemeinden“ seien. Gemeindeverbände sind kommunalen Zusammenschlüsse, die zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind ([BVerfGE 52, 95, 109](#)). Sie leiten ihre Selbstverwaltungseigenschaft von der Aufgabenwahrnehmung für ihre Mitglieder ab, was für Berlin als Einheitsgemeinde schlechterdings nicht möglich ist, da Berlin selbst Einheitsgemeinde ist. Der Begriff kann also nicht als rechtlich-konstitutiver Terminus technicus, sondern nur als politisch beschreibender Begriff verstanden werden, dass Verwaltungsaufgaben möglichst ortsnahe durch die Bezirke zu erfüllen sind (so auch § 4 Abs. 1 AZG). Aus ihm können die Bezirke keine Rechte geltend machen.

Schon Art. Artikel 66 Abs. 2 VvB enthält eine Einschränkung: „Die Bezirke erfüllen ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung. Sie nehmen regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr.“ Sie sind also keine Einheitsgemeinden, sie arbeiten nur nach den *Grundsätzen* der kommunalen Selbstverwaltung. § 4 AZG nimmt eine Erweiterung der Aufgaben der Bezirke vor, indem die Aufgaben der Hauptverwaltung außerhalb der Leitungsaufgaben „im Einzelnen durch die Anlage zu diesem Gesetz (Allgemeiner Zuständigkeitskatalog) bestimmt“ werden. Alle dort nicht aufgeführten Aufgaben sind Aufgaben der Bezirke. Das ist eine Umkehrung der Zuständigkeit sowohl nach der VvB als auch nach Art. 28 GG. Nicht nur neue Aufgaben

z.B. nach Bundesrecht gehen sofort auf die Bezirke über; die Regelung lässt auch ein aufgabenerfindungsrecht für die Bezirke zu. § 2 Abs. 1 des BezVG bestimmt dann schlussendlich: „Die Bezirke sind Selbstverwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit.“ Alle diese Regelungen sind in sich widersprüchlich, schließen sich z.T gegenseitig aus.

Ein weiteres Beispiel auf der Ebene konkreter Aufgabenwahrnehmung war das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz, das u.a. das Personalmanagement allen Behörden übertragen hat, ohne eine Verantwortungsstruktur für das Management einzubauen. Das führte dazu, dass eine Gesamtberliner Personalbedarfs- und -entwicklungsplanung lediglich durch den (zweijährlichen) Haushalt und damit weitgehend unter aktuellen fiskalischen, kaum unter zukunftsorientierten Gesamtbetrachtungen für Landesverwaltung und Bezirke erfolgt. Die Auswirkungen sind gegenwärtig deutlich zu spüren, weil eine Welle der Pensionierungen und Verrentungen mit einem in verschiedenen Bereichen knappen Nachwuchsangebot zusammentrifft. Eine planerische Vorsorge für dieses absehbare und berechenbare Problem ist weder im Senat noch durch das Abgeordnetenhaus getroffen worden. Das hat nicht nur quantitative Auswirkungen, sondern wirkt sich auch qualitativ aus, da durch den Zwang, Stellen auf jeden Fall besetzen zu müssen, die verfassungsrechtlich gebotene Bestenauslese in Ermangelung einer ausreichenden Zahl von Bewerbern kaum möglich ist.

Bei der Personalqualität wirkt sich insbesondere in den Führungspositionen der Bezirksstadträte die mangelnde Präzision der Funktionsbestimmungen verbunden mit mangelnder Zuständigkeits- und Verantwortungsregelung auf die Qualität des gesamten Verwaltungshandelns nachteilig aus. Die Führungseinheiten des Bezirksamts treten deshalb häufig die Flucht ins Politische an, wo Verwaltungskompetenz gefragt ist.

B. Lösung

Der Verwaltungsaufbau und die Stellung der Bezirke werden durch ein Landesorganisationsgesetz zentral geregelt. Die übrigen Landesorganisationsvorschriften (AZG, BezVerwG, VGG) sind im nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren diesen Grundlagen anzupassen.

C. Alternativen

1. Änderung der Verfassung von Berlin, die aber durch verfassungskonforme Interpretation durch die ausführenden Verwaltungsstrukturgesetze vermieden werden kann.
2. Änderung der Einzelvorschriften von AZG, BezVerwG, VGG, was eine Einigung über die hier geregelten Grundsätze jedoch nicht obsolet macht und lediglich den Gesetzgebungsvorgang, die Übersicht über gesetzlichen Grundlagen der Verwaltungsorganisation und den Entscheidungsprozess schwieriger gestaltet.
3. Beibehaltung des gegenwärtigen, zunehmend als unbefriedigend empfundenen Zustandes.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand, Erfüllungsaufwand für die Bürgerschaft und die Wirtschaft

Es entstehen weder der öffentlichen Hand noch natürlichen oder juristischen Personen zusätzliche Kosten, weil das Gesetz zum einen reine Zuständigkeitsregelungen enthält, die die Vollzugskosten verringern und dort, wo qualitative Verbesserungen angestrebt werden, diese nicht mit höheren Kosten verbunden sind. Die Besoldung verändert sich nicht und bei dem zentralen Personalmanagement sind gesamtstädtisch Einsparungen sowohl beim Personaleinsatz als auch bei

den Kosten für den Verwaltungsaufwand zu erwarten. Allein durch die Vereinheitlichung der Behördenstruktur in Verbindung mit der Zentralisierung des Personalmanagements hat zur Folge, dass eine Konkurrenz der Bezirke durch Abwerbung von Personal entfällt und sowohl die Kosten senkt als auch die Verwaltungskontinuität stärkt.

Durch Schwerpunktsetzung im Verwaltungsvollzug entstehende Personal- und Verwaltungskosten sind politischer Natur und im Gesetzgebungsverfahren nicht abschätzbar.

Kosten können durch die Wiedereinführung der Fachaufsicht entstehen, bei denen es sich aber im Bereich der Prüfung um „Sowieso-Kosten“ handelt, da eine Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit ohnehin auch heute stattfindet und zusätzliche Kosten (in nicht abschätzbarer Höhe) lediglich im Vollzug der Aufsicht entstehen können, die aber wiederum von der Qualität des Verwaltungshandelns abhängt, die durch die Rahmenbedingungen dieses Gesetzes verbessert wird.

Informationskosten für die Wirtschaft sind nicht veranlasst.

F. Weitere Kosten

Keine.

I. Geltungsbereich

§ 1 Geltungsbereich des Gesetzes, Begriffsbestimmung

(1) Berlin ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland und zugleich eine Gemeinde im Sinne des Artikels 28 GG. Träger der staatlichen und kommunalen Verwaltung ist der Senat von Berlin. Er bedient sich zur einheitlichen Erfüllung der Aufgaben der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen.

(2) Dieses Gesetz regelt die Organisation der Verwaltungsaufgaben des Landes und der Kommune Berlin und gilt für die Hauptverwaltung und die Bezirksverwaltungen.

(3) Dieses Gesetz gilt nicht für

- a) den Landesrechnungshof, den Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit, die Organe der Rechtspflege und die staatlichen Hochschulen,
- b) die gemeinsamen Behörden und Einrichtungen mit dem Land Brandenburg,
- c) Kirchen und Religionsgemeinschaften und die ihnen zugehörigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

(4) Soweit dieses Gesetz im Folgenden die Begriffe Landesverwaltung oder Landesbehörde verwendet, umfasst dies im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit sowohl die staatlichen Aufgaben des Landes Berlin als auch die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben der Stadt Berlin.

§ 2 Grundsätze der Berliner Verwaltung

(1) Die Berliner Verwaltung arbeitet nach den Grundsätzen transparenter Verantwortlichkeit, Bürgernähe, Partizipation, Effizienz und Sparsamkeit.

(2) Die Entwicklung der IT-Struktur, das Personalmanagement (Personalentwicklung, Personalplanung) und die Verwaltungsorganisation sind gesamtstädtische Aufgaben. Sie sind als zusammenhängende Aufgabe bei einer Senatsverwaltung zusammengefasst.

(3) Verwaltungsabläufe und Datenerhebung sind so zu gestalten, dass Daten zur Bearbeitung eines einheitlichen Verwaltungsvorganges nur einmal erhoben werden und den an diesem Vorgang beteiligten Verwaltungen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Anträge des Bürgers sind so zu behandeln, dass diese bei einer Stelle gestellt werden und durch die beteiligten Stellen ohne weitere Einschaltung des Antragstellers erledigt werden.

II. Behörden und Einrichtungen

§ 3 Einteilung der Verwaltungsbehörden

Die Berliner Verwaltung ist zweistufig aufgebaut. Sie gliedert sich

- a) in die Hauptverwaltung, die die Aufgaben der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung sowie die die Gesamtstadt betreffenden kommunalen Aufgaben wahrnimmt und
- b) die Bezirksverwaltungen, die die Aufgaben des örtlichen (bezirklichen) Wirkungskreises sowie die ihnen zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben erfüllen. Einem Bezirk können vom Senat Aufgaben zur gemeinsamen Erfüllung für den Bereich mehrerer Bezirke zugewiesen werden.

§ 4 Hauptverwaltung

Die Hauptverwaltung besteht aus

- a) dem Senat als kollegialem Verwaltungsorgan,
- b) dem Regierenden Bürgermeister und den Senatsverwaltungen,
- c) den der jeweiligen Senatsverwaltung nachgeordneten Landesoberbehörden (unmittelbare Landesverwaltung) sowie
- d) den nicht rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts (Landeseinrichtungen, mittelbare Landesverwaltung).

§ 5 Zuständigkeiten und Geschäftsbereiche der Hauptverwaltung

(1) Der Regierende Bürgermeister und die Senatsverwaltungen sind - unbeschadet der Zuständigkeiten des Senats als Kollegialorgan - jeweils für ihren Geschäftsbereich die zuständige oberste Landesbehörde.

(2) Der Regierende Bürgermeister gibt die Zuständigkeiten seines Geschäftsbereiches und die der Senatsverwaltungen im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt, soweit sie nicht durch dieses Gesetz festgelegt sind.

(3) Die Geschäftsbereiche sollen nur in dringenden Fällen und bei neuen Aufgaben neu abgegrenzt werden, wobei der Grundsatz des Sachzusammenhangs zu beachten ist. Gehen auch die in Gesetzen und Rechtsverordnungen der bisher zuständigen obersten Landesbehörde zugewiesenen Zuständigkeiten auf die nach der Neuabgrenzung zuständige oberste Landesbehörde über, weist der Regierende Bürgermeister hierauf sowie auf den Zeitpunkt des Übergangs im Gesetz- und Verordnungsblatt hin.

§ 6 Der Senat und die Senatsverwaltungen

(1) Der Senat besteht aus dem Regierenden Bürgermeister und höchstens zehn Senatorinnen bzw. Senatoren (Art. 55 Abs. 2 VvB). Er ist Regierung, exekutives Verwaltungs- und kommunales Leitungsorgan.

(2) Die politische Leitung einer Senatsverwaltung obliegt dem Senator. Die Verwaltungsgeschäfte jeder Senatsverwaltung werden von dem zuständigen Staatssekretär als Vertreter des Senators im Amt. Dieser ist Vorgesetzter der Beschäftigten und verantwortlich für Organisation, Geschäftsablauf und Koordination der Arbeit in der Senatsverwaltung (Amtschef). Er leitet die Aufsicht über den nachgeordneten Bereich und muss über eine hinreichende Verwaltungserfahrung verfügen

(3) Der Senat und im Rahmen des jeweiligen Geschäftsbereichs der Regierende Bürgermeister und die Senatsverwaltungen leiten und beaufsichtigen die Berliner Verwaltung. Für Verwaltungsaufgaben in Einzelfällen sind sie zuständig, soweit dies durch Gesetz oder Rechtsverordnung bestimmt ist. Darüber hinaus sollen die Senatsverwaltungen Verwaltungsaufgaben nur wahrnehmen, soweit es die Leitung ihres Geschäftsbereichs erfordert.

(4) Der Senat erlässt zur Leitung der Verwaltungsbehörden. für die Umsetzung von politischen Zielen und Programmen in Angelegenheiten,

- a. in denen keine Rechtsvorschriften vorhanden sind oder
- b. in denen auf Grund der geltenden Rechtsvorschriften ein Entscheidungsspielraum besteht,

Verwaltungsvorschriften zur Regelung genereller und Richtlinien zur Regelung von Aufgaben im Einzelfall, in denen örtliche Belange Berücksichtigung finden. Der Senat kann die Befugnis zum Erlass auf eine Senatsverwaltung übertragen. Vor dem Erlass einer Verwaltungsvorschrift oder Richtlinie erhält der Rat der Bürgermeister Gelegenheit zur Stellungnahme. Wird von einer Richtlinie nur ein Bezirk betroffen, ist die Anhörung dieses Bezirkes ausreichend.

§ 7 Landesoberbehörden, Landeseinrichtungen

(1) Landesoberbehörden sind Behörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen und für ganz Berlin zuständig sind. Sie unterliegen der Fach- und Rechtsaufsicht der zuständigen Senatsverwaltung. Landesoberbehörden dürfen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden.

(2) Einrichtungen des Landes sind unselbstständige, einer Senatsverwaltung oder Landesoberbehörde zugeordnete Verwaltungseinheiten, die zur Erfüllung einer bestimmten, in der Regel nicht hoheitlichen Verwaltungsaufgabe über eigenes Personal und sächliche Mittel verfügen. Sie werden im Rahmen der Haushaltsmittel von der zuständigen Senatsverwaltung errichtet und unterhalten. Das Abgeordnetenhaus kann die Errichtung an sich ziehen.

§ 8 Die Bezirksverwaltungen

(1) Die Bezirke sind Verwaltungseinheiten Berlins ohne Rechtspersönlichkeit, denen durch die Verfassung von Berlin zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine beschränkte Verwaltungsautonomie nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung zugewiesen ist. Sie erfüllen die Aufgaben nach § 3 lit. b) dieses Gesetzes. Ihre Mitarbeiter haben die durch Gesetz, Tarifvertrag und Personalmanagement festgelegten Eignungs- und Befähigungsstandards zu erfüllen. Der Leiter

des Rechtsamts muss die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen.

(2) Das Bezirksamt ist die Verwaltungsbehörde des Bezirks. Es besteht aus dem Bezirksbürgermeister und fünf Bezirksstadträten, von denen einer Stellvertreter des Bürgermeisters ist. Die Mitglieder des Bezirksamtes sind Wahlbeamte in einem Beamtenverhältnis auf Zeit. Sie müssen die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst oder eine vergleichbare Qualifikation sowie die Fähigkeit zur Personalführung aufweisen.

(3) Der Bezirksbürgermeister ist Dienstvorgesetzter der Bezirksstadträte. Er untersteht seinerseits der Dienstaufsicht der Senatsverwaltung des Inneren. Disziplinarvorgesetzter ist der Staatssekretär für Inneres.

(4) Der Bezirksbürgermeister und jeder Bezirksstadtrat leiten eine Abteilung. Der Aufgabenbereich der Ressorts und die Ämterstruktur werden einheitlich für alle Bezirke durch das Bezirksverwaltungsgesetz geregelt. Über die Zuweisung der Abteilungen entscheidet die Bezirksverordnetenversammlung.

(5) Bei Entscheidungen des Bezirksamtes gibt im Falle der Stimmengleichheit die Stimme des Bezirksbürgermeisters den Ausschlag.

(6) Rechtswidrige Beschlüsse der Bezirksverordnetenversammlung werden vom Bezirksbürgermeister binnen zwei Wochen unter Angabe der Gründe mit aufschiebender Wirkung beanstandet. Hebt die Bezirksverordnetenversammlung ihren Beschluss nicht auf oder ändert ihn nicht in rechtmäßiger Weise, entscheidet die zuständige Aufsichtsbehörde.

(7) Die Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises und die übertragenen Aufgaben nach Weisung regelt das AZG; Aufgaben, die nach dem AGBauGB, ASOG oder anderen Gesetzen übertragen werden, sind nachrichtlich in das AZG zu übernehmen.

(8) Die den Bezirken zugewiesenen Aufgaben sind solche der Stadt bzw. des Landes Berlin. Die hierfür aufzuwendenden Kosten sind ihnen aus dem Landeshaushalt zur Verfügung zu stellen. Die Bezirke unterliegen insoweit der Kontrolle der Senatsverwaltung für Finanzen und des Landesrechnungshofes.

§ 9 Rat der Bürgermeister

(1) Der Rat der Bürgermeister ist das Gremium, in dem den Bezirken die Möglichkeit gegeben wird, zu den ihre Aufgaben betreffenden Fragen der Verwaltung und Gesetzgebung Stellung zu nehmen (Art. 68 VvB).

(2) Mitglieder des Rates der Bürgermeister sind der Regierende Bürgermeister und die beiden Bürgermeister (Art. 56 Abs. 2 VvB) sowie die Bezirksbürgermeister. Die Bezirksbürgermeister können sich durch ihren Stellvertreter vertreten lassen. Die für einen Tagesordnungspunkt fachlich zuständigen Senatoren oder Staatssekretäre sowie Bezirksstadträte nehmen an den Sitzungen mit beratender Stimme teil.

§ 10 Leitung und Beaufsichtigung der Landesverwaltung; Durchführung von Bundesrecht und Recht der Europäischen Gemeinschaften

(1) Ist eine oberste Landesbehörde durch Bundes- oder Landesrecht ermächtigt, Befugnisse zu übertragen, so sind die Befugnisse auf eine nachgeordnete Behörde oder die Bezirke durch

Rechtsverordnung zu übertragen, sofern nicht besondere Gründe, insbesondere die Notwendigkeit gesamtstädtischer Aufgabenwahrnehmung die Zuständigkeit der obersten Landesbehörde erfordern.

(2) Hat das Land Berlin Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaften durchzuführen, bestimmt der Senat nach Anhörung des fachlich zuständigen Ausschusses des Abgeordnetenhauses durch Rechtsverordnung, welche Behörde sachlich und örtlich zuständig ist. Bei Zuweisung der Aufgabe an die Bezirke wird auch bestimmt, ob die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als Aufgabe des örtlichen Wirkungskreises wahrgenommen wird; der Umfang des Weisungsrechts und die Aufsichtsbehörden sind in der Rechtsverordnung zu bestimmen. Satz 2 gilt auch für Zuständigkeitsregelungen aufgrund bundesrechtlicher Ermächtigung.

(3) Wenn nach Bundesrecht eine höhere Verwaltungsbehörde, eine staatliche Mittelbehörde oder eine untere Verwaltungsbehörde zuständig ist, so bestimmt der Senat durch Rechtsverordnung, welche Behörde sachlich und örtlich als zuständig im Sinne des Bundesrechts zu gelten hat.

(4) Die zuständigen Behörden sind nach den Grundsätzen einer einfachen Verwaltung möglichst orts- und bürgernah zu bestimmen.

(5) Die Senatsverwaltung des Inneren kann durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit den Senatsverwaltungen, deren Geschäftsbereich berührt wird, Rechtsverordnungen aufheben, soweit sie wegen Veränderung der Verhältnisse entbehrlich geworden oder durch spätere Rechtsvorschriften überholt sind und eine sonstige Ermächtigung für die Aufhebung nicht vorhanden ist (Rechtsbereinigung).

III. Aufsicht

§ 11 Aufsichtsarten, -behörden und -mittel

(1) Aufsichtsbehörden sind die Senatsverwaltungen.

(2) Die Dienstaufsicht erstreckt sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Behörde.

Die Rechtsaufsicht umfasst die Überprüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, sowie die Überprüfung von Ermessensfehlern und die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Aufsichtsbehörde darf ihr Ermessen nicht an die Stelle des Ermessens der zuständigen Behörde setzen. Im Rahmen der Rechtsaufsicht können die Aufsichtsbehörden Berichte anfordern, Weisungen erteilen und den Vollzug einer Maßnahme aussetzen.

Die Fachaufsicht umfasst die Überprüfung der rechtmäßigen und zweckmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben. In Ausübung der Fachaufsicht können die Aufsichtsbehörden über die Befugnisse nach Satz 2 hinaus bei Gefahr im Verzuge oder auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung die Befugnisse der nachgeordneten Behörden selbst ausüben.

(3) Die den Senatsverwaltungen nachgeordneten Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung sowie die Bezirke, soweit sie Aufgaben zur Erfüllung

nach Weisung wahrnehmen, unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht der zuständigen Senatsverwaltung.

(4) Die Wahrnehmung der den Bezirken zugewiesenen Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises unterliegen ausschließlich der Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch die jeweilige Senatsverwaltung im Rahmen ihres Geschäftsbereiches

§ 12 Prüfungsämter und Prüfungsausschüsse

Die Stellung der Behörden und Einrichtungen, denen die Prüfung von Personen im Rahmen der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung obliegt, insbesondere der Prüfungsämter und Prüfungsausschüsse, bleibt unberührt.

§ 13 Kosten

Die den Bezirken durch die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben entstehenden Kosten sind solche der Stadt und des Landes Berlin. Diese sind mit dem Bezirkshaushalt zu veranschlagen und entsprechend der vom Rechnungshof geprüften und vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Jahresrechnung den Bezirken zu erstatten.

IV. Übergangsvorschrift

§ 14 Vorrang dieses Gesetzes

Soweit gesetzliche Vorschriften oder Verwaltungsvorschriften den Regelungen dieses Gesetzes widersprechen, sind sie innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen.

V. Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Funktionsfähigkeit der Berliner Verwaltung ist traditionell von dem Verhältnis der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen geprägt. Dies beruht zum einen auf der Entstehung im Jahre 1920, bei der der Zusammenschluss nur durch weitgehende Zugeständnisse an die ehemals selbstständigen kommunalen Einheiten im Rahmen der Bezirksverfassung möglich war und der – teilungsbedingten - Stellung Berlins als Stadtstaat nach dem 2. Weltkrieg, die anders als in Hamburg oder Bremen in Berlin keine Tradition hatte. Die Unterscheidung zwischen Staats- und kommunalen Aufgaben fällt in Bremen leichter, weil der Stadtstaat aus zwei selbstständigen Kommunen besteht; Hamburg tut sich damit leichter, weil dort die Bezirke stets reine Verwaltungseinheiten waren und sind, die kein kommunales Eigenleben beanspruchen. Den Spagat, dass nach der Ordnung des Grundgesetzes die Stadt Berlin Träger der kommunalen Selbstverwaltung ist und die Bezirke demgemäß keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen (können), andererseits die Bezirke de facto die Träger des politischen Lebens sind und daraus auch entsprechende Vorstellungen ableiten, hat Berlin nie – weder rechtlich noch faktisch - richtig geschafft. Deutlich wird dies an der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Beschreibung der Verteilung der Aufgaben in Art. 67 VvB. Einerseits findet eine Trennung zwischen der Wahrnehmung kommunaler und staatlicher Aufgaben nicht statt und die Bezirke sind insoweit Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit (leiten ihre Kompetenz also allein von der Gesamtstadt ab), andererseits sollen die dem Stadtstaat unentziehbaren Aufgaben nach der Verfassung nur in bestimmten staatlichen Funktionen bestehen wie Polizei, Justiz, Finanzen, sowie „einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen“ (also nach dem Wortlaut ebenfalls nur staatliche Aufgaben). Für den kommunalen Aufgabenbereich besteht eine nahezu vollständige Zuständigkeitsvermutung bei den Bezirken, die danach eine (quasi-kommunale) Stellung erhalten, die sie in Ermanglung einer Rechtspersönlichkeit gar nicht ausfüllen können. Die Schiefstellung wird durch die VvB (Art. 67 Abs. 3) verstärkt, indem das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz die von der Hauptverwaltung wahrzunehmenden Aufgaben auflisten soll. § 4 Abs. 1 AZG regelt dies in Ausführung der VvB: „Die Aufgaben der Hauptverwaltung außerhalb der Leitungsaufgaben werden im Einzelnen durch die Anlage zu diesem Gesetz (Allgemeiner Zuständigkeitskatalog) bestimmt. Alle dort nicht aufgeführten Aufgaben sind Aufgaben der Bezirke.“ Zu dieser unscharfen und widersprüchlichen Regelung der Kompetenzen von Haupt- und Bezirksverwaltung tritt hinzu, dass die Aufsicht über die Bezirke nach dem Wortlaut des Art. 67 VvB auf die Rechtmäßigkeit des bezirklichen Verwaltungshandelns beschränkt ist. Die Aufsicht über die Zweckmäßigkeit des Handelns (Fachaufsicht) ist durch die Möglichkeit eines Eingriffsrechtes ersetzt worden, was in Berlin allgemein als Beseitigung der Fachaufsicht verstanden wird. Inhalt und Voraussetzungen eines solchen Eingriffsrechtes sind weitgehend unklar geblieben. Streng genommen umfasst der Katalog klassischer Fachaufsicht ein solches Eintrittsrecht ebenfalls, sodass der substantielle Unterschied nicht deutlich wird. Es ist eher einer der vielen Versuche Berliner Politik, den Status der Bezirke aufzuwerten, ohne damit einen klaren Verwaltungsaufbau schaffen zu können.

Eine weitere Unschärfe verursacht Art. 3 Abs. 2 VvB, wonach Berlin auch ein Gemeindeverband sein soll. Wie dies mit Bezirken als Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit möglich sein soll, darüber schweigt sich die Verfassung aus. Berlin ist als kreisfreie Stadt vielmehr insgesamt Gemeinde und zugleich Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. Die Bezirke sind

daher Teil der staatsunmittelbaren Verwaltungsuntergliederung und keine unterstaatlichen Gebietskörperschaften; Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist Berlin als Ganzes, nicht etwa ihre Untergliederungen. Die Bezirke sind keine selbstständigen Gemeinden, der Grundsatz der Einheitsgemeinde schließt dies aus.

In der Praxis ist das Verhältnis der Verwaltungsebenen dadurch gekennzeichnet, dass die Intensität des Verwaltungshandelns von der Durchsetzungsfähigkeit der in Senat und Bezirk handelnden Personen bestimmt wird, was sich vor allem in zentralen Feldern wie Personaleinsatz und -qualität oder Bauen und Infrastruktur bemerkbar macht. Berlin hat weder auf den seit Jahren anhaltenden Nettozuwachs der Bevölkerung von 40-45.000 Personen/Jahr noch auf die anstehende Veränderung in der Altersstruktur des Verwaltungspersonals eine Antwort.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Über die Einzelregelungen zur Verwaltungsorganisation des Art. 67 VvB ist der Berliner Verfassung – wie jeder Landesverfassung – der Auftrag an den Gesetzgeber immanent, eine funktionsfähige und den sich wandelnden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technischen und internationalen Bedingungen angepassten Verwaltungsorganisation zu garantieren. Der Entwurf eines Landesorganisationgesetzes nimmt im Rahmen des durch die VvB gesetzten Rahmens (Zweistufigkeit der Berliner Verwaltung) eine klare Bestimmung der Aufgabenverteilung und Verantwortungen durch Präzisierung der Landesorganisation, der zentralen Leitungsaufgaben des Senats und der einzelnen Senatsverwaltungen sowie der Aufsichtsfunktionen vor. Ein Gesetz, das dem Auftrag der VvB, eine leistungsfähige Verwaltung zu schaffen nachkommen will, muss eine Übersicht über die gesamte Organisation der Verwaltung des Stadtstaates geben. Es muss Klarheit über die Aufgaben der Organe des Landes bei der Bildung der Behörden und der Ausübung ihrer Befugnisse schaffen.

Der Entwurf soll über die allgemeinen Grundzüge der Organisation der Berliner Verwaltung Auskunft geben, deshalb wird darauf verzichtet, eine umfassende Kodifikation der Organisation aller Landesbehörden und Einrichtungen zu schaffen. Hierfür sind im Verhältnis Haupt- und Bezirksverwaltung das AZG und das BezVerwG oder auch die speziellen Errichtungsnormen zuständig. Eine erschöpfende Aufzählung der Behörden, die für ganz Berlin zuständig sind, erübrigt sich bei der Überschaubarkeit der Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung und dem vollständigen Fehlen von Mittelbehörden. Notwendig ist hingegen die Regelung des Verhältnisses der Behörden zueinander, wie es durch die Dienst- und Fachaufsicht gestaltet wird.

Landesoberbehörden sind Behörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen und deren Zuständigkeit sich auf ganz Berlin erstreckt. Sie können nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geschaffen werden.

Einrichtungen des Landes stellen in der Regel keine vollgewichtigen Verwaltungsinstitutionen dar. Sie unterliegen daher keinem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Während die Landesbehörden ihrem Wesen nach organisatorisch selbständig gegliederte Verwaltungseinheiten darstellen, verfügen die Einrichtungen zwar über einen gewissen Bestand an persönlichen und sächlichen Verwaltungsmitteln, treten jedoch nicht mit dem für Behörden typischen Verwaltungshandeln nach außen selbständig in Erscheinung. Sie lehnen sich vielmehr in sachlicher und personeller Hinsicht mehr oder weniger eng an die Verwaltungseinheit einer Stammbehörde an. Die

Errichtung, Veränderung und Auflösung dieser Verwaltungseinheiten soll dem Verwaltungsermessen der obersten Landesbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs überlassen bleiben. Allerdings kann das Parlament die Errichtung auch selbst vornehmen.

III. Gesetzesfolgen

In den zu schaffenden gesetzlichen Rahmen müssen Ansatzpunkte für eine weitere Vereinfachung der Landesverwaltung eingepasst werden. Dabei werden die notwendigen Eigenheiten, die die auf Daseinsvorsorge orientierte öffentliche Verwaltung von der auf ökonomischen Erfolg ausgerichteten Privatwirtschaft unterscheiden, zu berücksichtigen sein. Die Beschränkung des Entwurfs auf die Grundzüge der Landesverwaltung hat zur Folge, dass er keine Vorschriften über den Landesrechnungshof, die Organe der Rechtspflege (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Vollzugsanstalten und Gnadenstellen) sowie über die Universitäten und Hochschulen enthält.

Da die Senatsverwaltungen im Schwerpunkt oberste Landesbehörden sind, ist es im Interesse der Verwaltungsvereinfachung, den Grundsatz gesetzlich zu verankern, dass sie sich nur ausnahmsweise mit Einzelentscheidungen befassen sollen, soweit es die Leitung ihres Geschäftsbereichs erfordert.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Die Vorschrift regelt den Geltungsbereich des Gesetzes und stellt klar, dass sich die Regelungen nur auf die Verwaltungstätigkeit der Berliner Behörden erstreckt und die gubernativen Aufgaben des Senates als Landesregierung ausklammert. Die Beschränkung bringt es mit sich, dass er keine Vorschriften über den Landesrechnungshof, über die Organe der Rechtspflege (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Vollzugsanstalten und Gnadenstellen) sowie über die Universitäten und die ihnen gleichstehenden Hochschulen enthält. Diese Aufgaben sind auf der Grundlage der Verfassung von Berlin und bereichsspezifischen Gesetzen geregelt.

Zu § 2

Absatz 1:

Die Kette der Grundsätze nach denen die Berliner Verwaltung arbeitet, soll verdeutlichen, dass die Dienstleistung für den Bürger im Mittelpunkt der Verwaltungsaufgaben steht. Deshalb stehen Transparenz und Effizienz vor der Sparsamkeit. Darin kommt keine Hierarchie der Grundsätze zum Ausdruck, sondern die Selbstverständlichkeit, dass die gemeinwohlorientierte Aufgabenerledigung nicht hinter betriebswirtschaftlichem Preisdanken zurücktreten darf. „Sparsam“ bedeutet ebenso wenig wie der Begriff „preiswert“ in der LHO, dass die Aufgabenerfüllung „billig“ zu sein hat.

Absatz 2:

Eine effiziente Verwaltung lebt von einem qualitativ guten Personalkörper und guter technischer Ausstattung, die ein zügiges und rechtssicheres Arbeiten unterstützt. Deshalb werden sowohl das Personalmanagement als auch die Entwicklung der IT-Ausstattung als der zentralen

Herausforderung für modernes Verwaltungshandeln in einer Senatsverwaltung zusammengefasst. Einheitliches Verwaltungshandeln ist eine wesentliche Voraussetzung für Transparenz und Effizienz. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Einwohnerschaft, die sich in Berlin traditionell durch eine hohe Mobilität auszeichnet (Berlin als Mieterstadt) und eine einheitliche Erledigung der Aufgaben in allen Bezirken und Behörden erwarten darf als auch für die Beschäftigten, denen durch einheitliche Standards sowohl der Aufgabenerledigung als auch der Qualifikation Aufstiegsmöglichkeiten nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bestauslese garantiert werden kann. Bezirkliche und behördliche „Sonderwege“ sollen vermieden werden.

Absatz 3

Zur einheitlichen Aufgabenerledigung gehört, dass notwendige Daten nur einmal erhoben werden und dann allen an einem Vorgang Beteiligten zur Verfügung stehen. Neben der Straffung der Bearbeitungs- und Entscheidungsvorgänge müssen auch die Anforderungen an die notwendige Mitwirkung von Antragstellern gestrafft werden. Zentrale Datenerfassungen stärken daneben auch den Datenschutz.

Zu § 3

§ 3 des Entwurfs nimmt die Vorgaben der Landesverfassung über eine zweistufige Verwaltung auf. Gegenüber der bisherigen Rechtslage enthält die Vorschrift zwei Neuerungen. Zum einen wird der Begriff des „örtlichen (bezirklichen) Wirkungskreises“ eingeführt. Dieser darf nicht so verstanden werden, dass es – wie bei der kommunalen Selbstverwaltung – einen als unentziehbar garantierten Aufgabenkreis oder gar ein „Aufgabenerfindungsrecht“ freiwilliger Verwaltungsaufgaben der Bezirke gibt. Die Bezirke sind reine Verwaltungseinheiten der Einheitsgemeinde Berlin. Der Ausdruck steht lediglich für eine möglichst bürgernahe Aufgabenerfüllung, mit der die Bezirke die Möglichkeit erhalten, bei aller Standardisierung der Erledigung, örtlichen Besonderheiten und Eigenarten Rechnung zu tragen. Eine Vollkommunalisierung der Bezirke würde in die Rechte der Stadt Berlin nach Art. 28 GG eingreifen. Diese einengende Sichtweise schließt nicht aus, dass den Bezirken Ermessensspielräume insbesondere im Rahmen der gestaltenden Verwaltung (etwa bei der Aufstellung von Bebauungsplänen oder im Rahmen örtlicher Verkehrslenkungsmaßnahmen, im Kulturgereich u.v.a.m.) zustehen, die aber mit den gesamtstädtischen Vorgaben nicht kollidieren dürfen. Diese Dichotomie bezirklicher Aufgabenerfüllung ist unauflösbar.

Die zweite Änderung betrifft die gemeinsame Aufgabenerledigung eines Bezirkes für mehrere Bezirke. Bislang ist es zulässig, dass zwei oder mehr Bezirke vertraglich vereinbaren können, dass ein Bezirk eine bestimmte Verwaltungsaufgabe für den/die anderen Bezirk/e mit erledigt. Solche Gemeinschaftsaufgaben sind im Kommunal- wie allgemeinen Verwaltungsrecht anerkannt. Solche Gemeinschaftsaufgaben werden entweder durch Rechtsvorschrift übertragen oder zwischen Kommunen vertraglich vereinbart. Für die Befugnis, Verträge über ihnen zugewiesene Aufgaben zu schließen, fehlt es den Bezirken aber an einer Rechtspersönlichkeit (§ 2 Abs. 1 Be-zVG). Eine Aufgabenwahrnehmung kann danach nur durch eine Rechtsvorschrift geschehen. Der Entwurf weist dem Senat die Kompetenz (durch RechtsVO) zu.

Zu § 4

§ 4 regelt die horizontale Gliederung der Hauptverwaltung. Diese besteht aus den Obersten Landesbehörden (Senat als Kollegium, Senatsverwaltungen einschließlich des Regierenden Bürgermeisters mit der Senatskanzlei), denen jeweils die Landesoberbehörden zugeordnet sind. Zwischen Obersten und Oberen Behörden besteht kein hierarchisches Verhältnis. Die Oberbehörden sind die ausführenden Behörden im Einzelfall, die Senatsverwaltungen sollen sich auf die Steuerung und Aufsicht konzentrieren und Einzelfallbearbeitungen nur vornehmen, wenn dies gesetzlich vorgesehen oder im Einzelfall unabweislich ist (vgl. § 10 des Entwurfs). Die Aufteilung in oberste und obere Behörden stellt also nur eine Funktionsverteilung dar, kein Stufenverhältnis. Beide gehören zur unmittelbaren Landesverwaltung, womit im Stadtstaat auch die kommunalen Aufgaben gemeint sind (vgl. die Definition in § 1 Abs. 4). Damit wird dem alten Verwaltungsgrundsatz Rechnung getragen, dass in Ministerien (Senatsverwaltungen) nur ausnahmsweise in bedeutenden Angelegenheiten Verwaltungsvorgänge bearbeitet werden. Dort wird vorrangig die gubernative Arbeit erledigt.

Zur Hauptverwaltung gehören auch die Landeseinrichtungen, die für einzelne Aufgaben zuständig sind (insoweit auch Sonderbehörden genannt). Die der Aufsicht der Hauptverwaltung unterstehenden Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bestehen zumeist ohne eigenen Verwaltungsunterbau und gehören als mittelbare Landesverwaltung ebenfalls zur Hauptverwaltung. Die Obersten Landesbehörden üben über sie die Fachaufsicht aus (vgl. § 11 Abs. 1).

Zu § 5

Der Senat zählt zwar organisatorisch zur Hauptverwaltung, nimmt aber die Regierungsfunktionen wahr (Art. 55 VvB) und ist selbst keine Verwaltungsbehörde. Als kollegiales Verfassungsorgan ist er die politische Spitze der Exekutive (ministerielle Leitungsaufgaben) und übt die Aufsicht über die Bezirke und in die nachgeordneten Behörden aus (Art. 67 Abs. 1 Satz 3 VvB).

Die Aufgaben des Senats und der Senatsverwaltungen außerhalb der Leitungsaufgaben werden im Einzelnen durch Gesetz mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog bestimmt (Art. 67 Abs. 3 Satz 1 VvB). Dieser orientiert sich an Art. 67 Abs. 1 VvB; danach nimmt „die Hauptverwaltung die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr. Dazu gehören:

1. die Leitungsaufgaben (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht),
2. die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung,
3. einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend [!!!] einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen.“

§ 5 hat weitgehend deklaratorischen Charakter, mahnt aber eine Kontinuität der Verwaltung an. Da es zum Koalitionszusatz gehört, die Verwaltungsbehörden je nach Bedeutung des Koalitionspartners neu zuzuschneiden und damit auch den Verwaltungsaufbau der nachgeordneten Behörden zu verändern, wird insoweit durch das LOG zur Zurückhaltung aufgefordert. Mindestens sind Änderungen nach dem Gebot der Transparenz den betroffenen Einwohnern und Unternehmen durchsichtig zu machen.

Zu § 6

Absatz 1

hat angesichts seiner verfassungsrechtlichen Regelung nur deklaratorischen Charakter. Der Senat nimmt die Regierungsfunktionen wahr (Art. 55 VvB) und ist selbst keine Verwaltungsbehörde. Als kollegiales Verfassungsorgan ist er die politische Spitze der Exekutive (ministerielle Leitungsaufgaben) und übt die Aufsicht über die Bezirke und in die nachgeordneten Behörden aus (Art. 67 Abs. 1 Satz 3 VvB). Nachgeordneten Behörden der Senatsverwaltung stehen Aufsichtsbefugnisse grundsätzlich nicht zu. Dieser Grundsatz wird durch das Eingriffsrecht der Landeseinwohnerbehörde nach § 9 Abs. 4 ASOG durchbrochen. Bei bezirklichen Ordnungsaufgaben des Einwohnerwesens kann auch das LABO einen Eingriff nach § 13a Abs. 1 ASOG vornehmen.

Absatz 2

regelt die interne Organisation der Senatsverwaltungen. Diese hat eine politische Spitze und ein Organ als Chef der Verwaltung als Dienstvorgesetzten der Beschäftigten der Senatsverwaltung (§ 5 LBG) Die Norm soll die Funktion des Staatssekretärs (im engeren Sinne) auf ihre eigentliche Aufgabe als Amtschef zurückführen. Sie lässt offen, ob in einzelnen Senatsverwaltungen Funktionsposten „im Range eines Staatssekretärs“ eingeführt werden, wie etwa die Senatsbaudirektorin.

Absätze 3 und 4

Die Leitungs- und Aufsichtsfunktionen der obersten Landesbehörden bilden die Voraussetzung dafür, dass Senat, Senatoren und Regierender Bürgermeister die ihnen gegenüber dem Abgeordnetenhaus obliegende Verantwortung tragen können. Der Schwerpunkt für die obersten Landesbehörden liegt bei der unmittelbaren oder mittelbaren Einwirkung auf die Verwaltung .im allgemeinen. Die Zentralinstanz soll sich nur ausnahmsweise mit Einzelentscheidungen befassen, falls ihre Zuständigkeit nicht durch Gesetz oder Rechtsverordnung begründet ist oder die Leitung ihres Geschäftsbereichs es erfordert. Stattdessen soll sie politische Vorgaben erarbeiten, die eine einheitliche Verwaltungspraxis gewährleisten und der örtlichen Gestaltungsfreiheit Raum lässt

Zu § 7

Absatz 1

Die Berliner Verwaltungsorganisation folgt dem klassischen Aufbau der Staatsverwaltung, dass die oberste Landesverwaltung die Leitungs- und Aufsichtsfunktionen erfüllt und die ihnen zugeordneten Landesoberbehörden für den Verwaltungsvollzug zuständig sind. Es besteht also so etwas wie ein „Vier-Augen-Prinzip“ der Verwaltungserfüllung. Die Besonderheit des Stadtstaates besteht darin, dass es keine Mittelbehörden und keine Trennung staatlicher und kommunaler Aufgaben gibt. Das macht eine Differenzierung nach staatlichen, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, pflichtigen und freien Selbstverwaltungsaufgaben überflüssig, weil alle Aufgaben solche der Stadt und des Landes Berlin sind. Insoweit ist die Landesoberbehörde der „Schreibstisch der Senatsverwaltung“, der die ihr zugeordneten Aufgaben nach deren Vorgaben erfüllt, soweit es sich um Aufgaben der Gesamtstadt handelt.

Absatz 2

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (mittelbare Landesverwaltung) werden durch Landesgesetz oder aufgrund eines Landesgesetzes, ggf. durch Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung errichtet (s. § 28 Abs. 2 lit. a und c AZG). Unter- oder Gliedkörperschaften dürfen in der mittelbaren Landesverwaltung nicht eingerichtet werden. Ausnahmsweise gebildete Gliedkörperschaften (z.B. die „Charité – Universitätsmedizin Berlin“ als Gliedkörperschaft der FU und HU2) bedürfen eines Gesetzes (im erwähnten Fall das Berliner Universitätsmedizingesetz). Die Aufsicht führt die zuständige Senatsverwaltung. Eine Delegation der Aufsicht auf einen Bezirk findet mangels Rechtspersönlichkeit nicht statt (auch nicht im Wege des Auftrages).

Zu § 8

Absatz 1

Die Bezirke nehmen die ihnen durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben als unselbstständige Verwaltungseinheiten für das Land und die Stadt Berlin wahr. Die Zuweisung geschieht zum einen durch das AZG, das einen Katalog von Aufgaben enthält. Dazu kommen Sonderkataloge im Bereich des ASOG und des Baurechts.

Für neue, bislang nicht geregelte Aufgaben enthält § 4 Abs. 1 Satz 2 AZG eine Auffangklausel, wonach alle nicht im Allgemeinen Zuständigkeitskatalog zum AZG aufgeführte Aufgaben solche der Bezirke sind. Diese Regelung ist eine Erweiterung des Art. 67 Abs. 2 Satz 1 VvG, wonach alle „anderen Aufgaben“ der Verwaltung (als die nach Abs. 1) von den Bezirken wahrgenommen werden. Das bedeutet, dass z. B. bei der Zuweisung von neuen Aufgaben nach Bundesrecht an Gemeinden oder untere Verwaltungsbehörden (in den Flächenländern) bis zu einer speziellen landesrechtlichen Regelung in Berlin erst einmal die Bezirke zuständig sind. Gegen diesen Automatismus hat der Senat keine Handhabe. Mit dem Interventionsrecht nach Art. 67 Abs. 3 Satz 2 VvB kann er im Vorgriff auf eine (vom Abgeordnetenhaus) beabsichtigte Änderung des Zuständigkeitskataloges des AZG lediglich Aufgaben der Hauptverwaltung vorläufig den Bezirken zuweisen; in umgekehrter Richtung besteht diese Kompetenz nicht. Insoweit kann nur das Abgeordnetenhaus als Gesetzgeber tätig werden.

Diese Auffangregel des AZG begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken sowohl im Hinblick auf die Garantie kommunaler Selbstverwaltung des Art. 28 GG, deren Träger die Stadt Berlin ist, als auch auf Art. 67 VvB, die zwar die „anderen“ Aufgaben zur Erledigung den Bezirken zuweist, damit aber keine Zuständigkeitsvermutung für neue Aufgaben begründet. Der Stadtstaat Berlin ist zwar frei in seiner Organisation, welche Verwaltungseinheiten welche Aufgaben erledigen sollen; er kann sich aber der Freiheit der Entscheidung darüber nicht begeben, indem Aufgaben automatisch auf eine nicht rechtsfähige juristische Person übergehen, die für den Fall, dass Senat oder Abgeordnetenhaus eine andere Zuständigkeit in Erwägung ziehen, erst in die Zuständigkeit der Stadt zurückgeholt werden müssen.

Zudem bestehen praktische Schwierigkeiten. Alle 12 Bezirke müssten Kapazität für die Beobachtung vorhalten, mit welchen Rechtsvorschriften in welchem Umfang ihnen Verwaltungsaufgaben durch Bundes- oder Europarecht zugewiesen werden. Sollte diese Beobachtungsaufgabe der

²Zivier (Verfassung und Verwaltung von Berlin, Rn. 71) spricht mit Recht von einer „bizarren Konstruktion“.

Gesamtstadt zufallen, muss sofort eine (endgültige) Zuständigkeitszuweisung in Angriff genommen werden, ohne den Zwischenschritt, die Aufgabe erst in die Zentralverwaltung zurückzuholen.

c. Zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben wird nicht unterschieden (§ 1 AZG). Sämtliche ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen die Bezirke nach den Grundsätzen der (kommunalen) Selbstverwaltung (Art. 66 Abs. 2 VvB). Das kann allerdings nicht bedeuten, dass keine Unterscheidung in staatliche und kommunale Aufgaben gibt; sie werden nur von einheitlichen Behörden erledigt.

Zu § 9

Der Rat der Bürgermeister (RdB) setzt sich nach Art. 68 Absatz 2 VvB aus dem Regierenden Bürgermeister und dem Bürgermeister von Seiten der Stadt und den Bezirksbürgermeistern oder ihren Stellvertretern zusammen. § 15 Abs. 2 AZG sieht eine Vertretung des Bezirksbürgermeisters durch seinen Stellvertreter nur im Einzelfall vor. Diese Einschränkung ist durch den Wortlaut der Verfassung nicht gedeckt. Der Gesetzentwurf sieht daher auch die Möglichkeit einer generellen bis ständigen Vertretung vor. Eine zusätzliche Erhöhung der Qualität der Beratung erfolgt durch die Zulassung von im Einzelfall sachkundigen Teilnehmern der Bezirke, die mit beratender Stimme teilnehmen. Für die Mitglieder des Senats § 16 Abs. 1 AZG ein solches Recht ohnehin vor; selbst Beauftragte und Sachverständige können in den RdB entsandt werden. Die beratende Teilnahme der Bezirksstadträte dient somit einer Diskussion „auf Augenhöhe“.

In der politischen Debatte sind auch „Initiativrechte“ des RdB. Ob damit nur das Recht, Punkte auf die Tagesordnung zu setzen oder weitergehend auch z. B. ein Antragsrecht an das Abgeordnetenhaus gemeint ist (was dem RdB einen kleinen Quasi-Standard wie eine Zweite Kammer geben würde), bleibt in diesen Debatten unklar. Der Umfang solcher Erweiterungen müsste verfassungsrechtlich wie politisch intensiver geprüft werden.

Zu § 10

Absätze 1 bis 3 Absatz 1 ist eine Ausprägung des Grundsatzes, dass die Senatsverwaltungen auf Planung, Steuerung, Leitung und Aufsicht konzentriert sind und Verwaltungsaufgaben nur im Ausnahmefall selbst wahrnehmen sollen. Abs. 2 und 3 verpflichten den Senat, Aufgaben die Berlin durch oder aufgrund von Bundes- oder europäischem Recht zuwachsen einer nachgeordneten Behörde oder den Bezirken zuzuweisen. Die Bestimmung ist in dem Gesetzesentwurf als Regierungskompetenz ausgestaltet unbeschadet der Tatsache, dass das Abgeordnetenhaus die Kompetenz durch ein Gesetz auch an sich ziehen kann.

Absatz 4

wiederholt den Grundsatz, dass die wachsenden Aufgaben möglichst orts- und bürgernah zuzuweisen sind. Dies gilt insbesondere, wenn Ermessensentscheidungen treffen sind, die die Einbeziehung von Kenntnissen örtlicher Besonderheiten beinhalten.

Umgekehrt beinhaltet der Grundsatz, dass in den Fällen, in denen häufig wiederkehrende, keine Ermessensausübung beinhaltende und automatisiert zu erledigende Aufgaben zu bearbeiten sind, die Zuständigkeit einer nachgeordneten Behörde zuzuweisen sind.

Absatz 5

Die Vorschrift erklärt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung zur Rechtsbereinigungsbehörde. Voraussetzung ist, a) dass sich eine Norm erledigt hat, gleichgültig ob durch Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, eine konkurrierende bzw. rechtsüberholende Norm oder durch Ablauf einer Befristung. b) dass keine anderweitige Bestimmung zur Aufhebung der Norm getroffen ist. Das Recht des Abgeordnetenhauses wird durch diese Vorschrift nicht berührt. Im

Zu § 11

Absatz 1

Alle Verwaltungsaufgaben sind solche des Stadtstaates Berlin. Deshalb obliegt es den Senatsverwaltungen als zentralen Organen, die Wahrnehmung der Aufgaben je nach ihrer Natur in rechtlicher und/oder zweckmäßiger Hinsicht zu überwachen. Die Ausgestaltung der Aufsicht überträgt die VvB (Art. 67 Abs. 1 S. 3) dem einfachen Gesetzgeber. Die „Letztverantwortlichkeit“ erfordert eine unmittelbare und nach der Aufgabenart differenzierte Aufsicht der zuständigen Senatsverwaltungen.

Absatz 2 bis 4

definieren die verschiedenen Aufsichtsformen, die im Rahmen der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung zulässig sind, und welche Maßnahmen im Rahmen ihrer Ausübung angewandt werden dürfen. Über die Aufgabenwahrnehmung durch die Landesoberbehörden und die mittelbare Landesverwaltung übt die zuständige Senatsverwaltung die Fachaufsicht aus. Das gleiche gilt für die Bezirksverwaltungen, soweit sie Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen.

Die der kommunalen Aufgabenerledigung angenäherte Wahrnehmung der Aufgaben des bezirklichen Wirkungskreises stehen zur Wahrung der ortsnahen Erfüllung der Aufgabe unter Berücksichtigung bezirklicher Besonder- oder Eigenheiten nur unter einer Rechtmäßigkeitskontrolle. Diese ist wegen der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) geboten aber auch ausreichend.

Zu § 12

Die Prüfungsämter und -ausschüsse (Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt, Prüfungsausschüsse der IHK und Handwerkskammer usw.) sowie ähnliche Behörden und Einrichtungen, denen die Prüfung von Personen obliegt, sind Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung durchführen. Da sie in erheblichem Umfang Verwaltungsakte setzen, sind sie Behörden im Sinne der Verwaltungsgerichtsordnung. Ihre organisatorische Stellung weist jedoch Besonderheiten auf; so können die Vorschriften über die Dienst- und Fachaufsicht wegen der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder auf sie nicht angewendet werden. Deshalb bleibt ihre Stellung von diesem Gesetz unberührt.

Zu § 13

Die Vorschrift regelt die Kostenerstattung der den Bezirken durch die Aufgabenwahrnehmung entstehenden Kosten. Es bleibt bei der Feststellung des Grundsatzes, dass alle Verwaltungskosten solche von Berlin sind, die erstattet werden müssen. Das Nähere, wie eine Erstattung unter dem Gesichtspunkt von Sparsamkeit und Effizienz erfolgt, zugleich den bezirklichen Besonderheiten Rechnung trägt, bleibt einer speziellen gesetzlichen Regelung vorbehalten. § 13 stellt klar, dass die Bezirke der Kontrolle durch den Rechnungshof ebenso unterliegt wie den Budgetrecht des Abgeordnetenhauses.