

3 Fazit und Ausblick

Die finanziellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Folgen haben ein Ausmaß erreicht, das in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Vorbild ist. Umfangreiche Haushaltsrücklagen, die Bund und Länder in den Jahren zuvor gebildet hatten, und die extrem günstigen Rahmenbedingungen auf den Finanzmärkten, die sich auch auf absehbare Zeit nicht ändern werden, nachdem die EZB jüngst beschlossen hat, die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität unverändert bei 0,00 Prozent, 0,25 Prozent bzw. -0,50 Prozent zu belassen, haben dazu beigetragen, dass Bund und Länder schnell mit der Mobilisierung erheblicher finanzieller Ressourcen auf die neuartige Corona-Krise reagieren konnten.⁴³ Hinzu kommt, dass der Bund die für seine Corona-Stützungsmaßnahmen notwendigen Kreditbedarfe faktisch ohne zusätzliche Zinskosten mobilisieren kann – auch wenn dazu die Schuldenbremse durch eine Inanspruchnahme der Notfallklausel voraussichtlich bis einschließlich 2022 ausgesetzt werden muss.⁴⁴ Erst im Jahr 2023 will der Bund – nach gegenwärtigem Stand – die Obergrenze für die Neuverschuldung wieder einhalten.⁴⁵ Positiv ist außerdem hervorzuheben, dass es dem Bund mit seinen Maßnahmen gelingen dürfte, die öffentliche Investitionstätigkeit zumindest in der kurzen Frist zu stabilisieren. So ist für den Bund für 2021 ein Volumen von 62 Milliarden Euro geplant, was rund 24 Milliarden Euro mehr wären als im Jahr 2019. Auch in den Jahren 2022 bis 2025 sind Investitionsausgaben in Höhe von 50 Milliarden Euro per anno geplant.⁴⁶ Eine ähnliche Stabilisierung erwartet der Stabilitätsrat auch für die kommunale Ebene – selbst wenn Befragungen der städtischen Kammereien ein anderes Bild ergeben. Denn trotz dieser finanziellen Unterstützung treibt die Kommunen derzeit vor allem die Frage um, wie sich Steuermindereinnahmen demnächst in der Berechnung der Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder niederschlagen werden. Denn sollten Steuermindereinnahmen nicht hinreichend kompensiert werden, bleibt fraglich, inwieweit sich die öffentlichen Investitionsplanungen tatsächlich realisieren lassen – zumal die Unsicherheiten bezüglich der pandemischen Gesamtentwicklungen in den kommenden Monaten bestehen bleiben dürften. Zudem wird die öffentliche Investitionstätigkeit inzwischen zu einem nicht unwesentlichen Anteil auch durch nicht-monetäre Investitionshemmnisse gebremst. Dazu zählen neben einem Personalmangel in den entsprechenden Fachverwaltungen auch die starke Auslastung des Bauhauptgewerbes, Baustoffmangel sowie Preissteigerungen infolge von Produktions- und Lieferengpässen.⁴⁷

43 Europäische Zentralbank 2021: Pressemitteilung: Geldpolitische Beschlüsse, Frankfurt a. M., 22. Juli 2021.

44 Bundesministerium der Finanzen 2021: Kreditaufnahme des Bundes in Zeiten der Corona-Krise, Monatsbericht Februar 2021, Berlin, S. 26–33.

45 Stabilitätsrat 2021: Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltspolitik in einer Ausnahmesituation und zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes gemäß § 6 Stabilitätsratsgesetz, TOP 1 der 23. Sitzung am 21. Juni 2021, S. 6.

46 Stabilitätsrat 2021 (Fn. 45), S. 6.

47 Scheller et al. 2021 (Fn. 40).

In inhaltlicher Hinsicht ist es Bund und Ländern mit dem Corona-Konjunkturpaket trotzdem gelungen, erste wichtige Akzente im Sinne eine Verkehrs- und Energiewende zu setzen – selbst wenn die dafür gewählten Finanzierungsinstrumente vor allem auf eine zeitliche befristete Projektfinanzierung setzen. Nicht unwesentlich dürften dazu Diskussionen beigetragen haben, die im Vorfeld der koalitionsinternen Beratungen vor Stützungsmaßnahmen zugunsten umweltschädlicher Traditionsbranchen und -technologien gewarnt hatten. Zwar dürften die kurzfristig angelegten Sofort- und Notfallmaßnahmen geholfen haben, noch gravierendere Einbrüche der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu verhindern. Allerdings leistet das Maßnahmenpaket kaum einen Beitrag zur Stärkung der finanzföderalen Resilienz – insbesondere von Ländern und Kommunen. Im Gegenteil: Viele der fiskalisch-haushalterischen Disparitäten im interregionalen und interkommunalen Vergleich werden nach der Corona-Krise fortbestehen und nach der Flutkatastrophe in den südwest- und westdeutschen Bundesländern noch einmal verschärft zu Tage treten, da insbesondere Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen schon seit langem zu den Ländern mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung zählen. Mit Blick auf die finanzföderale Resilienz stellt die dauerhafte Übernahme eines Anteils von 75 Prozent an den kommunalen Kosten für Unterkunft und Heizung durch den Bund eine Ausnahme dar. Diese Maßnahme wird die Städte und Gemeinden entlasten und ihnen haushalterische Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen verschaffen.

Fragen der finanzföderalen Resilienz sollten nach dem momentan noch nicht absehbaren Ende der Corona-Pandemie auf die politische Agenda gesetzt werden. Denn die Krisenzyklen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte, die in scheinbar immer kürzeren Abständen Krisen der unterschiedlichsten Art hervorgebracht hat, hat einem Modus der föderalen Krisenbewältigung Vorschub geleistet, der stets auf eine Ausweitung zeitlich befristeter Investitionsprogramme gesetzt hat, da es Ländern und Kommunen oft an frei verfügbaren Ressourcen fehlt. Diese Form der Investitionsfinanzierung ist aber weder nachhaltig noch effizient – auch was den administrativen Koordinationsaufwand von Bund, Länder und Kommunen betrifft. Um die fiskalische Resilienz insbesondere von Ländern und Kommunen zu stärken, sollten deshalb in der neuen Legislaturperiode verschiedene Maßnahmen offensiv diskutiert werden. Dazu zählt eine Modifizierung der bestehenden Schuldenregeln im Sinne einer Flexibilisierung bzw. Streckung der Tilgungsverpflichtungen sowie eine entsprechende Ergänzung um eine Investitionsklausel. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene gibt es hierzu bereits erste Vorstöße. Darüber hinaus sollten aber auch die Auflage eines mehrjährigen Investitionsfonds, die Einrichtung eines regelmäßig zu speisenden Krisenreaktionsfonds von Bund und Ländern, Fragen der allgemeinen Steuererlegung und -verteilung zwischen den Ebenen, sowie die Einführung einer möglichen Solidarabgabe einkommensstarker Bevölkerungsgruppen („Corona-Soli“) diskutiert werden.

Stadtstaatsprobleme im deutschen Bundesstaat: „Kranker Mann“ des Föderalismus an der Spree?¹

Claus-Peter Clostermeyer

Es gibt zwei Orte in Deutschland,
wo man sich wie in einem Drittweltland fühlen kann:
in Berlin und in den Zügen der Deutschen Bahn.

Benedict Neff in der Neuen Zürcher Zeitung vom 27. August 2018

1 Das Problem

Die bundesstaatliche Ordnung steht in Deutschland – obwohl von der Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG geschützt – von verschiedenen Seiten unter Beschuss: Für Verfassungsrechtler war das Bundesstaatsprinzip, als von den Besatzungsmächten oktroyiert, oft ein staatsorganisatorisches Prinzip „zweiter Güte“. Auch die Bundespolitik hält – aus ihrer Sicht naheliegend – gemeinsam mit den hauptstädtischen Medien von einer Machtteilung mit den „Zaunkönigen“ in den Ländern wenig und die Bürgerinnen und Bürger stoßen sich – soweit die Länder überhaupt als maßgebliche Akteure wahrgenommen werden – immer wieder an bundesstaatlichen Unterschieden.² Länderspezifische Herangehensweisen werden in der Öffentlichkeit gerne kritisiert, ohne dass die mögliche Überlegenheit der einen oder der anderen Regelung näher diskutiert würde. Stolz auf eine besonders gelungene Eigenheit ist – vielleicht mit Ausnahme von Bayern – kaum anzutreffen. Die Diskussion um unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie hat dies wieder einmal bestätigt. Durchweg wirkmächtiger als föderative Konkurrenz ist in der Bundesrepublik – zumindest für die Vergangenheit – der Parteienwettbewerb.³

Im Hinblick auf diesen Rechtfertigungsdruck ist immer wieder der Nachweis besserer Problemlösung durch den Föderalismus notwendig. Mögliche Defizite in einzelnen Ländern werden sonst leicht zum Anlass für eine Kompetenzübernahme durch den Bund. In der Corona-Krise forderte sogar der bayerische Ministerpräsident zusätzliche Kompetenzen in Bundeshand.⁴ Mehr als zweifelhaft ist indes, ob die Erfahrungen mit der Beschaffung von Impfstoffen, Masken und Testmöglichkeiten oder der langwierigen Auszahlung von Wirtschaftshilfen – ureigensten Aufgaben des Bundes, denen er gelinde ge-

1 Der Begriff des „Kranken Mannes am Bosphorus“ wurde im 19. Jahrhundert für das im Niedergang begriffene Osmanische Reich geprägt und soll auf Zar Nikolaus I. zurückgehen. Nachdem es sich um einen stehenden Begriff handelt, wird auf eine gendgerechte Ergänzung verzichtet. Der Beitrag geht auf frühere Veröffentlichungen und Arbeiten des Verfassers im Rahmen der „Stiftung Zukunft Berlin“ zurück; vgl.: Die Bezirke brauchen feste Steueranteile, in: „Tagesspiegel“ vom 18.12.2017.

2 Nach Untersuchungen der Bertelsmann Stiftung bestehen erhebliche Zweifel; vgl. *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)* 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh.

3 *Lehmbruch, Gerhard* 2013: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Wiesbaden.

4 ARD-Tagesthemen“ vom 28.03.2021.

sagt nur sehr eingeschränkt gerecht geworden ist – hierfür ermutigend sein konnten. Dennoch haben die Länderregierungen die „Bundes-Notbremse“ mit einheitlichen Vorgaben für die Pandemiebekämpfung trotz Bedenken in einer eilig einberufenen Sonder-sitzung des Bundesrates am 22. April 2021 gebilligt und sich damit eines Stücks eigen-ständiger, an regionalen Gegebenheiten angepasster, Gestaltungsmöglichkeiten beraubt.

Als „Schwachstellen“ der deutschen bundesstaatlichen Ordnung werden ganz beson-ders die größtenteils unter chronischer Finanznot leidenden kleineren Flächenländer und die Stadtstaaten (mit Hamburg als Sonderfall) ausgemacht.⁵ Gerne werden von ihnen kompetenzielle „Entlastungen“, vor allem aber der „Goldene Zügel“ von Finanzzuwei-sungen, akzeptiert.⁶ Da ein „Konkurrenzföderalismus“ als Schreckgespenst gilt, hängt in der Bundesrepublik (anders als beispielsweise in der Schweiz) geringe flächen- oder be-völkerungsmäßige Größe offenbar fast untrennbar mit fehlender wirtschaftlicher, finansi-eller und administrativer Kraft zusammen. Zwingend ist dies keinesfalls: Europaweit kommen Kleinstaaten bei zahlreichen *rankings* gegenüber ihren großen Nachbarn auf die vorderen Plätze und heute kann – alle Unterschiede gewahrt – ein Stadtstaat wie Singa-pur als Muster effizienter Regierungsführung vorgeführt werden.⁷

Für eine föderative Ordnung können unterschiedliche Gesichtspunkte sprechen. Es kann um den Zusammenhalt disparater Landesteile gehen, um eine vertikale Gewaltenteilung, aber auch – zumindest in größeren Staaten – um administrative Effizienz. Ver-waltet wird so in der Bundesrepublik in erster Linie auf Länderebene und – soweit nicht staatliche Behörden tätig werden – im Wesentlichen von den an die 11.000 Gemeinden und 300 Landkreisen. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG ergänzt damit das Bundesstaatsprinzip als eine tragende Säule des Staatsaufbaus in Deutschland.

Die „Stadtstaaten“ Bremen, Hamburg und Berlin, wo staatliche und kommunale Ebene zusammenfallen, nehmen hier eine Zwitterstellung ein.⁸ In der Vergangenheit war für sie die Schere zwischen Aufgaben und Finanzen das überragende politische Thema.⁹ Im Folgenden geht es dem gegenüber im Falle Berlins um die *konkrete Aufgabenerfüllung* für die 3,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner.

5 Anders ist dies vielleicht politisch, wo der Repräsentanten solcher Länder mitunter eine überdimensi-onierte Rolle in der Bundespolitik spielen.

6 Dasselbe ist angesichts der Schwierigkeiten, in allgemeiner Form die „Mittel zur Deckung ihrer not-wendigen Ausgaben“ (Art. 106 Abs. 3 Nr. 1 GG) zu erhalten, allerdings auch für die größeren Länder festzustellen.

7 *Khanna, Parag* 2019: Unsere asiatische Zukunft, Berlin.

8 Soweit ersichtlich, wird dieser Besonderheit des deutschen Föderalismus, der verfassungsrechtlich (an-ders als zum Beispiel in Spanien) von einer „majestätischen Gleichheit“ der Länder ausgeht, kaum Auf-merksamkeit geschenkt. Hinzuweisen ist allerdings auf den Bericht der Kommission zur Überprüfung der Regierungsstrukturen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (Stadtstaaten-Kommission) 1989, Berlin-New York sowie speziell für Berlin *Reutter, Werner* in: *Mielke, Siegfried/Reutter, Werner* (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 111–136.

9 Die Literatur zu diesen Fragen ist fast unerschöpflich. Nur ein Beispiel: *Dannemann, Günter/Luft, Ste-fan* (Hrsg.) 2005: Die Zukunft der Stadtstaaten. Extreme Haushaltsnotlagen und begründete Sanie-rungsleistungen, Bremen. Jahr für Jahr ein Dauerthema ist dies bei *Junkernheinrich, Martin et al.* (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin.

„*All politics is local*“ ist ein berühmter Satz, der dem früheren Sprecher des US-Repräsentantenhauses „Tip“ O'Neill zugeschrieben wird. Politischer Erfolg wird daran gemessen, was „vor Ort“ ankommt. Für die Stadtstaaten bedeutet dies, dass unmittelbar drängende lokale Probleme – was naheliegend ist – politisch im Vordergrund zu stehen haben. Angesichts begrenzter Kapazitäten führt dies allerdings dazu, dass wegen eines immer wieder notwendigen kurzfristigen Krisenmanagements die übergeordnete längerfristige Steuerung leicht zu kurz kommt. „*Gouverner c'est prévoir*“¹⁰ ist ein berühmtes Wort, das dem französischen Staatspräsidenten Adolphe Thiers zugeschrieben wird. In hitzigen Debatten über Radwege und Parkbeschränkungen bleibt dafür oft keine Zeit.

Die Differenzierung zwischen „staatlicher“ und „kommunaler“ Ebene entlastet bei naturgemäß beschränkten Problemlösungsfähigkeiten. Missstände – so es sie unwahrscheinlicher Weise geben sollte – im Baden-Badener Kurpark an der berühmten Lichtentaler Allee wären nicht die Sorge der Landesregierung von Baden-Württemberg in Stuttgart. Ganz anders liegt der Fall in Berlin, wo die Verhältnisse im Görlitzer Park („Görli“) die Landespolitik immer wieder zu beschäftigen haben. Dasselbe Spiel auf vielen anderen Politikfeldern: Wo bleiben zum Beispiel die Kapazitäten für eine stringente Sicherheitsarchitektur, wenn der Innensenator als Minister mit der Genehmigung einzelner Demonstrationen oder der Räumung besetzter Häuser befasst ist?

Im Vergleich mit Bremen und Hamburg steht Berlin nach allgemeiner Wahrnehmung trotz ähnlicher Großstadtprobleme indes schlechter da. Unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten ist damit ein besonderes Problem verbunden: Die tägliche Anschauung der Defizite verfälscht für die dort ansässigen Verfassungsorgane des Bundes und die Medien das Bild föderativer Leistungskraft. Der Ruf nach stärkerer Zentralisierung findet so immer wieder neue Nahrung.

Darüber hinaus schaden für internationale Beobachter die Unzulänglichkeiten der Hauptstadt (negatives „Paradebeispiel“ ist der neue Flughafens BER, dessen Bau sich, nach ersten Planungen bereits 1997, bis 2020 hinzog und zu einer Kostenexplosion auf sieben Milliarden Euro führte) dem Ansehen Deutschlands in der Welt.¹¹

2 Die „Berliner Krankheit“

Waren es früher spektakuläre Skandale (Stichworte „Steglitzer Kreisel“, Garski, Bankgesellschaft, Tempodrom)¹², die in Berlin für Aufregung sorgten, sind es heute administrative Probleme, die Bürgerinnen und Bürger bewegen. Die in Mauertagen erprobte sprichwörtliche Geduld der Berlinerinnen und Berliner kommt angesichts tagtäglicher Unzulänglichkeiten der hauptstädtischen Verwaltung – trotz immer wieder engagierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – an ihre Grenzen.¹³

¹⁰ „Regieren heißt vorausschauen.“

¹¹ Vgl. die vorangestellte Kommentierung aus der „Neuen Zürcher Zeitung“.

¹² *Stürlikow, Regina* 2015: Berliner Skandale: 16 unglaubliche Geschichten 1860 bis 1980, Berlin.

¹³ Ein inhaltsreiches, mit Genuss zu lesendes Kompendium ist *Martenstein, Harald/Maroldt, Lorenz* 2020: Berlin in 100 Kapiteln von denen leider nur 13 fertig wurden, Berlin.

Wochenlanges Warten auf einen Termin für die Zulassung, während das alte Auto verkauft ist und der Neuwagen beim Händler steht: Wer das als „Luxusproblem“ sieht, möge sich die Schlangen vor den Standesämtern anschauen, wo verzweifelte junge Eltern über Monate auf die Geburtsurkunde warten, an die sich viele Rechtsfolgen knüpfen. Heiraten werden aus diesem Grunde ins Umland verschoben. Für die Jugendämter kann nicht genügend Personal gewonnen werden, weil tarifrechtliche Möglichkeiten fehlen oder nicht genutzt werden. Mangels Personals für die Denkmalpflege verkommen bedeutende Bauwerke, so dass letztlich nur noch der Abriss bleibt. Trotz Wohnungsnot kommt die Bauleitplanung nicht in Schwung und fehlt es an Baugenehmigungen. Schlaglöcher auf den Straßen, Wasserrohrbrüche, die wichtige Verbindungen auf Wochen blockieren, halsbrecherische Zustände bei einem Wintereinbruch, sind Dauerärgernisse. Bei Straßenbaumaßnahmen ist das Chaos für Autoverkehr und Anwohnerschaft fast schon vorprogrammiert. In keinem anderen Bundesland gab es in der Flüchtlingskrise 2015 solch chaotische Bilder wie jene vor dem Berliner Landesamt LAGeSO. Aufwendige Planungen, die im Nichts verlaufen, Immobiliengeschäfte, die nur Verluste bringen, die Liste ließe sich fast endlos fortsetzen. Im Ergebnis rangiert Berlin in vielen Behördenrankings (zuletzt bei der Aufklärungsquote für Straftaten) im Bundesvergleich – auch wenn es da manchmal überraschende Entwicklungen gibt – schon traditionell auf den hinteren Plätzen.

Defizite betreffen im Übrigen nicht nur die Exekutive, auch die Berliner Justiz ist in einem beklagenswerten Zustand. „Der Rechtsstaat am Ende“ lautet ein Hilferuf aus be-rufenem Munde.¹⁴

Wie ist das alles in der Hauptstadt einer führenden Industrienation, die seit dem 19. Jahrhundert stolz auf ihre mustergültige Verwaltung ist, möglich? Längst vergangen sind die Zeiten, als zum Beispiel die berühmte japanische „Iwakura-Mission“ 1873 Berlin aufsuchte und das Land nach deutschem Muster umgestaltet wurde. Besorgniserregend ist dies alles schon heute. Nicht auszumalen sind künftige Probleme angesichts des rapiden technologischen Wandels, der starken Zuwanderung und gesellschaftlicher Veränderungen, die – nicht nur administrative – Gestaltungskraft erfordern.

3 Reformansätze

Es ist nun keinesfalls so, dass nicht versucht würde, den – hier nur andeutungsweise geschilderten – Problemen gegenzusteuern.¹⁵ So gab es in der Vergangenheit zwei Enquête-Kommissionen (1984¹⁶ und 1994¹⁷) und 2018 legte eine vom Senat eingesetzte „Steu-

14 *Knispel, Ralph* 2021: Der Rechtsstaat am Ende. Ein Oberstaatsanwalt schlägt Alarm, Berlin.

15 Einen Überblick gibt *Rudolph, Sebastian* 2008: Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin, Göttingen.

16 Schlussbericht in Drs. 9/1829 vom 21.06.1984.

17 Schlussbericht in Drs. 12/4376 vom 18.05.1994 (bemerkenswerterweise ist diese Drucksache im Internet nicht über die Parlamentsdokumentation des Berliner Abgeordnetenhauses, sondern nur über die des Landtags von Nordrhein-Westfalen greifbar: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/EED12-4376.pdf>).

rungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung“ unter Leitung des früheren Vorstands der Bundesanstalt für Arbeit, Heinrich Alt (die sogenannte „Alt-Kommission“), eine Reihe, im Regelfall durchaus sinnvoller, Empfehlungen vor, die sich in manchem am Hamburger Modell orientieren.¹⁸

Die Resonanz des Senats auf die Kommissionsvorschläge sowie auf Forderungen aus der Stadtgesellschaft kann jedoch nur als zaghaft bezeichnet werden: 2018 wurde ein Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastrukturmodernisierung berufen und mit den Bezirken am 24. Mai 2019 ein „Zukunftspakt Verwaltung“ geschlossen. Darin sind verbindliche Zielvereinbarungen des Senats mit den Bezirken vorgesehen. Am 15. Dezember 2020 verabschiedete der Senat dann ein Reformpaket¹⁹, das indes allgemein als wenig ehrgeizig beurteilt wird.²⁰ Eine sechste Stadträtin bzw. ein sechster Stadtrat in den Bezirken, ein einheitlicher Aufgabenzuschnitt für die Stadträtinnen bzw. Stadträte sowie die Verantwortung für Personal und Finanzen bei der Bezirksbürgermeisterin bzw. beim Bezirksbürgermeister sind allenfalls marginale Verbesserungen, die am 17. Juni 2021 vom Abgeordnetenhaus in Gesetzesform gegossen wurden.

Festzuhalten ist, dass es – wie „alte Fahrensleute“ bestätigen – weniger ein Erkenntnis- als ein Umsetzungsproblem gibt. Über die Verantwortung für diese Situation wird gestritten: Sind es politische Blockaden im Verhältnis von Senat und Bezirken, ist es eine „Überpolitisierung“, die bis tief in die Verwaltungen reicht, oder waren es rigide Sparnotwendigkeiten mit einer lähmenden Ausdünnung der Verwaltung?

4 Kurzfristige Verbesserungen mit langfristiger Perspektive

Die derzeit diskutierten Vorschläge sind im Wesentlichen den „Geschäften der laufenden Verwaltung“ zuzuordnen. Sie zählen zu einer (eigentlich selbstverständlichen) Verwaltungsmodernisierung, die keines besonderen politischen Kraftakts bedarf. Sinnvoll sind sie größtenteils: Die Modernisierung der Personalgewinnung und eine kundennahe Digitalisierung, eine wirkungsvolle Aufsicht und die Beschleunigung der Verfahren, klare administrative Strukturen, würden jedoch Stückwerk ohne längerfristige Wirkung bleiben, wenn der Verwaltungsaufbau nicht grundlegend verändert würde. Damit Berlin in Zukunft wieder auf Augenhöhe mit anderen Metropolen kommt, für diese sogar Vorbild sein kann, ist nach den zwingenden Reparaturmaßnahmen eine neue Kursbestimmung für das Berliner „Staatsschiff“ notwendig. Angesetzt werden muss dabei – um im Bild zu bleiben – sowohl unten, im „Maschinenraum“ der Bezirke, als auch oben, auf der „Kommandobrücke“ des Senats. Eine solche Reform sollte in dem von verschiedenen politischen Kräften nun geforderten „Verfassungskonvent“ angegangen werden. Nach den Erfahrungen mit den Enquête-Kommissionen wäre wichtig, dass darin auch die Organisationen der Stadtgesellschaft angemessen zu Wort kommen.

18 Der Bericht findet sich im Anhang einer Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 12.06.2018. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.710823.php>.

19 Gesetz zur Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze (Drs. 18/3283).

20 Berlins Bezirke sollen sechsten Stadtrat bekommen, in: Tagesspiegel vom 17.12.2020.

5 „Bundesstadt Berlin“?

Im Rahmen der Föderalismusreform I (2006) wurde kurz diskutiert, Berlin als „Bundesdistrikt“ der Verwaltung des Bundes zu unterstellen. Auch wenn solche Überlegungen vor allem vor dem Hintergrund der notorisch schwierigen Finanzlage Berlins zu sehen waren, so haben sie jedoch Vorbilder in zahlreichen anderen Staaten, wo die Hauptstadt unmittelbar der Zentralregierung unterstellt ist (Paradebeispiel ist das US-amerikanische Washington, D. C.). Für Berlin hätte dies den Vorteil, dass ein „Bundeshauptstadtministerium“ auf die praktisch unbegrenzten Finanzmittel des Bundes zurückgreifen könnte. Allerdings wäre eine derartige Lösung – sieht man vom kurzlebigen „Reichsland Elsass-Lothringen“ einmal ab, für dessen Verwaltung ein Reichsamt unter Leitung eines Staatssekretärs eingerichtet war – trotz aller Umwälzungen in neuerer Zeit ohne Vorbild in Deutschland. Auch lassen die nicht nur guten Erfahrungen mit unmittelbarer Bundesverwaltung daran zweifeln, ob dadurch tatsächlich etwas gewonnen wäre. Nicht eindeutig ist, ob eine derartige Umgestaltung an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen würde. Die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG, die die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung verankert, sowie die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung von Art. 28 Abs. 2 GG müssten nicht unbedingt ein Hindernis darstellen. Hier käme es auf die Ausgestaltung an.

Es waren wohl in erster Linie politische Gründe, die dazu geführt haben, dass die Überlegungen in der Bundesstaatskommission nicht weiterverfolgt wurden. Der besonderen Situation Berlins wurde mit der „Hauptstadtklausel“ des Art. 22 Abs. 1 GG Rechnung getragen: „Die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland ist Berlin. Die Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt ist Aufgabe des Bundes. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“ Auf dieser Grundlage ist im nunmehr dritten „Hauptstadtfinanzierungsvertrag“ vom 8. Mai 2017 für zehn Jahre eine Vielzahl von Maßnahmen – vor allem in den Bereichen Sicherheit und Kultur – mit einem Volumen von zwei Milliarden Euro geregelt. Direkt zwingend erscheinen manche der Projekte indes nicht: Vorgesehen sind beispielsweise Zuschüsse in Höhe von 32,5 Millionen Euro für die 2020 begonnene Renovierung des „Märkischen Museums“, des Berliner Heimatmuseums. In den kommenden Jahren sollen 42 Millionen Euro für die „Urania“, die städtische Volkshochschule, 13 Millionen Euro in ein „House of Jazz“ oder 1,44 Millionen Euro für die Renovierung eines Riesenrads in einem Vergnügungspark fließen.

Fragen lässt sich, ob die (nicht näher definierte) „Repräsentation“ das Notwendigste ist, das die Stadt benötigt. Indem der Bund indes weitgehend die Kosten des etablierten Kulturbetriebs schultert, werden Landesmittel für andere Aufgaben frei. Über diese Zweckbestimmung hinaus sollte jedoch ernsthaft überlegt werden, Bundesmittel heranzuziehen, damit Berlin im Interesse ganz Deutschlands seine Hauptstadtfunktionen in angemessener Art und Weise ausfüllen kann. Fraglich ist allerdings, ob dies der Stadt allein überlassen werden kann. Zwar stellt – jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt – eine „Übernahme“ Berlins durch den Bund keine ernsthafte Alternative dar. Denkbar erscheinen aber weitere punktuelle Unterstützungen. Ein Beispiel ist die bereits seit Längerem teilweise *praeter constitutionem* erfolgte Aufgabenausweitung der Bundespolizei, die in

Berlin unter anderem den Schutz des Bundespräsidialamts und von Bundesministerien wahrnimmt. Zukünftig sollte es bei Maßnahmen des Bundes in Berlin insbesondere auch um das Bild Deutschlands in der Welt gehen. Bei einem stärkeren Engagement des Bundes wäre dann über Formen einer institutionellen Verzahnung nachzudenken.

6 Kommunale Selbstverwaltung für die Bezirke statt „administrativem Ping-Pong“

Die „Stadtgemeinde Berlin“ wurde durch das Groß-Berlin-Gesetz vom 1. Oktober 1920 aus acht Stadtgemeinden, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirken als „Kommunalverband und Verwaltungsbezirk“ geschaffen.²¹ Organisiert ist die Stadt als „dezentralisierte Einheitsgemeinde“. Die (inzwischen) zwölf Bezirke bilden die untere Ebene einer zweistufigen Verwaltung, über der sich die „Hauptverwaltung“ der Senatsbehörden erhebt. Die Bezirksbürgermeisterinnen bzw. Bezirksbürgermeister und die nach Proporz aufgeteilten Stadträte sind lediglich ausführende Organe und der Senat teilt den Bezirken Mittel und Personal zu. Die Bezirksverordnetenversammlungen, immerhin demokratisch gewählt, führen ein Schattendasein ohne größere Gestaltungsmöglichkeiten. Sie erschöpfen sich somit gerne in Diskussionen wie über die Änderung von politisch nicht korrekten Straßennamen.

Erschwerend kommt eine selbst für Eingeweihte kaum durchschaubare Gemengelage der Zuständigkeiten von Senats- und Bezirksverwaltungen hinzu. Das Ergebnis ist oft politische Blockade – sogenanntes „administratives Ping-Pong“ – bei dem sich Senat und Bezirke, letztere sind von der Einwohnerzahl her alles Großstädte, Verantwortungen zuschieben. Es herrscht ein „Schwarzes-Peter-Spiel“: Bei Missständen verweist der Senat auf die Bezirke und diese auf den Senat und beide dann auf den Bund als Geld- oder Gesetzgeber. Stillstand ist die Folge. Ob es um Grünflächen, Straßenbeleuchtung, Parkplätze oder einen schlichten Fußgängerüberweg geht – die Verwirrung über behördliche Zuständigkeiten ist bei Bürgerinnen und Bürgern (und wohl auch in der Verwaltung selbst) notorisch. Für die Verkehrsplanung sind eigentlich die Bezirke verantwortlich, fahren jedoch Busse auf den Straßen, schaltet sich der Senat ein. Die Bezirke erstellen auf Grundlage der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Flächennutzungsplanung die Bebauungspläne. Wenn diese dem Senat nicht gefallen, kann er sie abändern. Keine Chance für (im Wortsinne) dringend benötigte Bedürfnisanstalten in den Bezirken, wenn der vom Senat festgelegte Stichtag verpasst ist.

Auswirkungen hat diese „administrative Entropie“ auf den Politikstil. Auf kommunaler Ebene geht es üblicherweise – im wohlverstandenen Sinne – um Sachpolitik, bei allen politischen Unterschieden um die möglichst konsensuale Lösung von konkreten Problemen für die örtliche Gemeinschaft.²² Trotz zeitweiliger Zweifel in der Politikwis-

21 Preussische Gesetzessammlung 1920 Nr. 19, S. 124 ff.

22 Politikwissenschaftlich wird diese Unterscheidung allerdings seit einiger Zeit in Zweifel gezogen; vgl. *Holtmann, Everhard/Rademacher, Christian/Reiser, Marion* 2012: Kommunalpolitik – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 123–150 und *Kronsnabel, Manuel* 2020: Kommunalpolitik und -parlamente

senschaft gilt weiterhin das berühmte Diktum von Theodor Eschenburg, wonach es keine „christliche Straßenbeleuchtung“ und keine „sozialdemokratischen Bedürfnisanstalten“ gibt.²³ Auf kommunaler Ebene sind konkordanz- den konkurrenzdemokratischen Entscheidungsmustern eindeutig überlegen, was durch die bunte Vielfalt der „Rathausparteien“ bestätigt wird. Der bundesweite Aufschwung der Wählergemeinschaften²⁴ zeigt heute sogar noch weitergehend den Wunsch nach derartigen Problemlösungen. Anders als in den Flächenländern sind in Berlin jedoch kaum unterschiedliche Herangehensweisen zwischen Landes- und Bezirksebene auszumachen. Durch die Vermischung der Zuständigkeiten kommt auf der Bezirksebene sachpolitischer Pragmatismus gegenüber parteipolitisch geprägten Positionen oft nicht zum Zuge. Hierfür mag es auch historische Gründe geben. Es herrscht ein „Primat der Parteipolitik“, allenfalls gemildert durch Koalitionsnotwendigkeiten. So wird selbst die Gestaltung einer Einkaufsstraße zum gesellschaftspolitischen Experimentierfeld einer „Begegnungszone“.²⁵

Die allgegenwärtige Vermischung der Ebenen hat indes noch einen weiteren Effekt: Die Aufstellung der Kandidatenlisten für die Wahl zum Abgeordnetenhaus erfolgt im Regelfall auf Bezirksebene. Personell haben damit die Bezirke einen soliden Brückenkopf auf gesamtstädtischer Ebene, was nach der Meinung von Kritikerinnen und Kritikern wiederum nicht unbedingt den politischen Blick weiten muss.²⁶

Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirke ist die Lösung, statt zu versuchen, eine unklare Zuständigkeitsverteilung mit Zielvereinbarungen, deren Einhaltung letztlich kaum sicherzustellen wäre, zu überbrücken. Hier gilt der einem Klassiker des deutschen Staatsrechts zugeschriebene Satz, wonach eine Angelegenheit der gemeinsamen Verwaltung zu überlassen, heißt, sie gemeinsamer Vernachlässigung zu überantworten (J. J. Moser). Die politische und administrative Gemengelage neu zu ordnen, wäre eine stolze Aufgabe zum 100jährigen Jubiläum des Groß-Berlin-Gesetzes von 1920: Eine klare Aufgabenverteilung zwischen Senat und Bezirken – dort tatkräftige Regierung, hier lebendige kommunale Selbstverwaltung – wäre richtig. Das Abgeordnetenhaus würde die politische Gesamtverantwortung tragen. Ende der 1990er Jahre war – sogar als Verfassungsauftrag – die Einführung eines „politischen Bezirksamts“ geplant, was jedoch wie vieles im Sande verlief. Mit diesem Schlagwort wurden allerdings die Akzente falsch gesetzt: „Politik“ als Parteipolitik verbindet sich gerade in Berlin mit einer langen Geschichte von Skandalen.

in Bayern. Zersplittert und eingeschränkt funktionsfähig?, Baden-Baden. Dem widerspricht, bei gewissen Unterschieden von Land zu Land, die kommunale Praxis deutlich.

23 Eine Lanze für die „Rathausparteien“, in: Die Zeit vom 30. Oktober 1959.

24 *Angenendt, Michael* 2018: Kommunalpolitik abseits der Parteien? Sozialprofil und Beitrittsmotive von Wählergemeinschafts- und Parteimitgliedern im Vergleich; Forschungspapier, erschienen auf regierungsforschung.de/online.

25 Zoff um die Bergmannstraße: Bürger*innen, hier werdet ihr begegnet, in: Tagesspiegel vom 26. Juli 2019.

26 *Reichart-Dreyer, Ingrid* 2008: Das Parteiensystem Berlins, in: *Jun, Uwe/Haas Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, S. 147–166.

Sorgen vor einem Auseinanderfallen der Stadt muss entgegengewirkt werden. Natürlich braucht es ein gewisses Maß an Einheitlichkeit zum Beispiel durch Musterorganisationspläne für einen grundsätzlich einheitlichen Verwaltungsaufbau und Verwaltungsvorschriften. Die heutigen technischen Möglichkeiten – vor allem der Digitalisierung – ermöglichen flächendeckend gleichwertige Verwaltungsdienstleistungen, diese aber in eigener Verantwortung der Bezirke. Übergreifende gemeinsame Anliegen können wie bisher in dem in Art. 68 der Verfassung verankerten „Rat der Bürgermeister“ behandelt werden.

7 Klare Aufgabenverteilung

Eine klare Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Hauptverwaltung des Senats und den Bezirken wäre ein erster Imperativ. Bislang hat sich die Hauptverwaltung im „Allgemeinen Zuständigkeitskatalog“ (AZG) außerhalb der klassischen Leitungsaufgaben einer Regierung (Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht) sowie von Polizei, Justiz und Steuerverwaltung (Art. 67 Abs.1 der Verfassung von Berlin) 17 große Aufgabenblöcke vorbehalten. Diese Aufgaben würden in einem Flächenland solchen der Ministerien, der Mittelbehörden und von unteren Verwaltungsbehörden entsprechen. Es folgen 36 große Aufgabenbereiche im Ordnungsbereich, die ebenfalls von der Senatsverwaltung wahrzunehmen sind. Hier kommen bisher nur ganz zuletzt – „in allen übrigen Fällen“, von denen es wenige geben dürfte – die Bezirke zum Zuge.

Künftig sollten – wie schon von Art. 66 Abs. 2 der Verfassung gefordert – alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft grundsätzlich von den Bezirken erledigt werden. Im Sinne eines „dualen Kompetenzkatalogs“²⁷ sollten gleichermaßen die Zuständigkeiten der Hauptverwaltung (Senat) wie auch der Bezirke in einer Neufassung des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG)²⁸ ausdrücklich geregelt werden. Für darin nicht erwähnte Aufgaben blieben grundsätzlich die Bezirke zuständig. Der Erarbeitung eines solchen Kompetenzkatalogs sollte eine strenge Aufgabenkritik vorausgehen: Welche Leistungen müssen heutzutage noch zwingend von der Verwaltung erbracht werden und wie kann dabei die Expertise der Verwaltungskundinnen bzw. Verwaltungskunden eingebracht werden?

Die Bezirke würden dann, soweit es sich nicht um Aufgaben der Hauptverwaltung handelt,

- Pflichtaufgaben unterschiedlicher Art (nach Weisung und weisungsfreie) sowie
- eigenverantwortlich in Selbstverwaltung freiwillige Aufgaben wahrnehmen.

Bei den freiwilligen Aufgaben steht den Bezirken ein Aufgabenfindungsrecht zu. Dies bedeutet ganz zentral die Freiheit, je nach örtlichen Verhältnissen und politischen Prioritäten eigenverantwortlich Schwerpunkte – zum Beispiel bei Bildung und Wirtschaft,

27 Gedanke von Fritz Scharpf für eine effektive Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern in: Scharpf, Fritz 1991: Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? Thesen, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 415–428.

28 GVBl. 1996, S. 302, 477.

Umwelt und Kultur, Lebensqualität und öffentlicher Ordnung – setzen zu können. Zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben benötigen die Bezirke in diesem Rahmen Satzungs- und Planungshoheit.

8 Aufsicht muss sein

Aus einer solchen neuen Aufgabenverteilung ergibt sich dann das Folgende: Zur Erfüllung von weisungsfreien Pflichtaufgaben wären die Bezirke verpflichtet und unterliegen der Rechtsaufsicht durch die zuständige Senatsverwaltung. Diesen Aufgaben gebührt ein sachlicher Vorrang. Dazu kämen für die Bezirke Pflichtaufgaben nach Weisung, zu deren Erfüllung sie in eigener Personal- und Organisationshoheit gesetzlich verpflichtet sind. Sie unterliegen dabei der Fachaufsicht, die auch die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsführung umfasst, und einem Weisungsrecht der zuständigen Senatsverwaltung. Weiter müssten die Bezirke – wie die Kommunen in den Flächenländern – Bundesauftragsangelegenheiten in eigener Personal- und Organisationshoheit erledigen. Sie unterliegen dabei dem Weisungsrecht der jeweils zuständigen Senatsverwaltung. Einzelheiten sollten in Allgemeinen Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

9 Notwendige Rahmenbedingungen

Untersuchungen in den Flächenländern zeigen die Bedeutung der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters für die Geschicke „ihrer“ bzw. „seiner“ Stadt. Eine Direktwahl der Bezirksbürgermeisterinnen bzw. der Bezirksbürgermeister, möglichst noch für einen längeren Zeitraum (zum Beispiel auf acht Jahre), gäbe ihnen die notwendige starke Stellung gegenüber ihren Stadträten und den Bezirksverordnetenversammlungen.²⁹

Kritik an der von der „Alt-Kommission“ vorgeschlagenen Richtlinienbefugnis der Bezirksbürgermeisterin bzw. des Bezirksbürgermeisters als „stumpfes Schwert“ angesichts von Koalitionsnotwendigkeiten würde durch die eigene politische Legitimation einer Direktwahl der Bezirksbürgermeisterin bzw. des Bezirksbürgermeisters entschärft. Mit Richtlinien könnte die Bezirksbürgermeisterin bzw. der Bezirksbürgermeister zum Motor politischer Gestaltung werden.

Zur selbständigen Erfüllung ihrer Aufgaben müssten die Bezirke über eigene Finanzmittel verfügen. Zu denken wäre an Anteile der im Bezirk anfallenden Gewerbesteuer und Grunderwerbssteuer, an die Zweitwohnungssteuer, Übernachtungssteuer, Hundesteuer (gerade in Berlin nicht zu vergessen) sowie an die anfallenden Beiträge und Gebühren für in den Bezirken erbrachte Verwaltungsleistungen. Damit würde zugleich ein gerechter Ausgleich für von der Einwohnerschaft des Bezirks zu tragende Belastungen ge-

29 Auf die Bedeutung einer „starken“ Oberbürgermeisterin bzw. eines „starken“ Oberbürgermeisters für die Haushaltskonsolidierung verweisen im Ländervergleich; *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe* 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 55, Nr. 4, S. 614–647.

schaffen: Mit einer Gewerbeansiedlung verbundene Unannehmlichkeiten (zum Beispiel Verkehr, Umwelt) könnten so durch erweiterte finanzielle Spielräume zugunsten der Lebensqualität im Bezirk ausgeglichen werden. Dies würde die Akzeptanz solcher Veränderungen fördern. Möglicherweise wird es wegen der unterschiedlichen Leistungskraft der Bezirke einen kommunalen Finanzausgleich mit weiteren Zuweisungen des Landes geben müssen, wobei das System möglichst einfach zu gestalten wäre.

Im Rahmen einheitlicher Vorgaben eines Musterorganisationsplans sollten sich die Bezirke eine zweckmäßige Organisation geben. Weiter müssen die Bezirke die Möglichkeit erhalten, je nach Bedarf eigenes Personal einzustellen und angemessen zu besolden. Bislang ist eine Laufbahn im öffentlichen Dienst der Bezirke im Vergleich zur Senatsverwaltung – ganz zu schweigen von der Tätigkeit in einem der in Berlin ansässigen Bundesministerien – im Hinblick auf Besoldung und Aufstiegsmöglichkeiten sowie Arbeitsbedingungen wenig attraktiv.

10 Neue Rolle für die Ortsteile?

Reformen, die sich auf den engeren Bereich der Verwaltung beschränken, greifen heutzutage zu kurz. Unter den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen kann nichts gegen, viel aber mit der Stadtgesellschaft erreicht werden. Eine Reform der Verwaltungsstrukturen muss daher mit einer Öffnung für ergänzende Formen bürgerschaftlicher Mitwirkung, die über partikulare Interessenwahrnehmung hinausgeht, einhergehen.³⁰

Zu wenig beachtet wird dafür bislang eine mögliche Rolle der unterbezirklichen Ebene mit den 96 Ortsteilen. In den historisch gewachsenen Ortsteilen wie Friedenau oder Friedrichshagen, um nur Beispiele zu nennen, manifestiert sich – bislang mehr als auf gesamtstädtischer oder Bezirksebene – bürgerschaftliches Engagement. Möglicherweise wäre hier ein Nukleus ganz neuer Beteiligungsformen im Hinblick auf Stadtraum und Lebensqualität. Statt sich auf die Abwehr von Veränderungen zu beschränken, könnten Bürgerinnen und Bürger in kooperativen Formen die Entwicklung „ihres“ Kiezes in die Hand nehmen.

11 Handlungsfähige Regierung im „Kräfteparallelogramm“

Die allgemein beklagte Lähmung der Berliner Verwaltung ist nicht allein an den Bezirken festzumachen. Auch die gesamtstädtische Ebene – der Senat mit der Hauptverwaltung – muss besser aufgestellt werden. Ein Ausbau der Kompetenzen der Bezirke macht im „Kräfteparallelogramm“ eine Stärkung der gesamtstädtischen Organe notwendig. Dazu gehört vor allem eine Richtlinienbefugnis der Regierenden Bürgermeisterin bzw.

30 Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsverhältnis zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden; zahlreiche Vorschläge hierzu vom auf Initiative der „Stiftung Zukunft Berlin“ geschaffenen „Berlin-Forum“: <https://www.berlinforum.berlin>.

des Regierenden Bürgermeisters, wie sie die meisten Landesverfassungen – dann mit Bezug auf die Ministerpräsidentin bzw. den Ministerpräsidenten – kennen.³¹

Bislang sieht Art. 58 Abs. 2 der Verfassung nur eingeschränkte Richtlinienbefugnisse des Regierenden Bürgermeisters vor. Anders als in den Verfassungen der Flächenländer ist die Richtlinienbefugnis durch die „Billigung des Abgeordnetenhauses“ eingeeht. In Berlin geben die „Richtlinien der Regierungspolitik“ bei mehreren Regierungsparteien lediglich die Koalitionsvereinbarung wieder und haben den Charakter einer Regierungserklärung. Selbst bei der Umsetzung dieser „Richtlinien“ ist die Regierende Bürgermeisterin bzw. der Regierende Bürgermeister keineswegs Herr des Verfahrens: Ihm wird in Art. 58 Abs. 3 der Verfassung lediglich die „Überwachung“ ihrer Einhaltung zugestanden. Unmittelbar daraus erwachsende (bindende) Weisungsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen.

Nicht lediglich Streitschlichtung und Krisenmanagement, sondern politische Gestaltung und deren Vermittlung gegenüber der Bürgerschaft sowie die Vertretung nach außen – „Regierung“ im ureigensten Sinne – sind vornehmste Aufgaben der Regierungschefin bzw. des Regierungschefs. Um diese Aufgaben kraftvoll wahrnehmen zu können, ist die Richtlinienbefugnis wichtig. Diese sollte künftig nicht mehr von der „Billigung des Abgeordnetenhauses“ abhängig sein, sondern nach dem politischen Ermessen der Regierungschefin bzw. des Regierungschefs ausgeübt werden. Sie muss sich nicht zwingend im Allgemeinen erschöpfen, sondern kann auch in Einzelfällen, so sie Grundsätzliches beinhalten, wirksam werden.

Sicher sind unter den Bedingungen einer Koalitionsregierung politische Rücksichtnahmen notwendig. Die Richtlinienbefugnis kann aber eine „*fleet in being*“ sein, die allein durch ihr Vorhandensein die Regierende Bürgermeisterin bzw. den Regierenden Bürgermeister gegenüber dem Senat als Kollegialorgan und den einzelnen Senatorinnen und Senatoren als Ressortchefinnen bzw. Ressortchefs hervorhebt und stärkt. In der Staatspraxis der Länder gibt es immer wieder Beispiele, bei denen sich eine Regierungschefin oder ein Regierungschef so gegenüber einem widerstrebenden Koalitionspartner, der dann letztlich doch keinen Koalitionsbruch wollte, durchsetzen konnte.

12 Genügend Aufgaben für Senat sowie Senatorinnen und Senatoren

Der Senat als Kollegialorgan und die einzelnen Senatorinnen und Senatoren sollten sich im Wesentlichen, wie Regierungen und Ministerinnen bzw. Minister in den anderen Ländern, auf politische Aufgaben – nach außen und nach innen – konzentrieren. Im Vordergrund stehen dabei Koordinierungsaufgaben im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Stadt.

31 Zur Richtlinienbefugnis der Regierungschefin bzw. des Regierungschefs auf Länderebene mit weiteren Nachweisen: Clostermeyer, Claus-Peter in: Haug, Volker M. (Hrsg.) 2018: Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Baden-Baden, S. 916 ff.

Ein essentielles Thema für Berlin als Bundeshauptstadt sind – nicht nur unter finanziellem Aspekt – die Beziehungen zum Bund. Diese erfordern, über Parteigrenzen hinweg, im gesamtstaatlichen Interesse eine enge Zusammenarbeit. Eine sachgerechte Operationalisierung der „Hauptstadtklausel“ des Art. 22 Abs. 1 GG ist somit eine vorrangige Aufgabe des Senats. Angesichts der räumlichen Begrenztheit des Stadtgebiets müssen auf Senatsebene überdies die Beziehungen zum Land Brandenburg weit über die übliche großstädtische Stadt-Umland-Problematik hinaus entwickelt werden. Zentral sind hier derzeit Verkehrsfragen und der Wohnungsbau.

Weiter ist für Berlin mehr noch als in anderen Ländern die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und die Beteiligung an deren Programmen – von der Strukturpolitik bis hin zur Forschungsförderung – von essentieller Bedeutung. Als eine der weltweit großen Metropolen geht es um die Nutzung internationaler Netzwerke. Im Hinblick auf die Herausforderungen der „*smart city*“, bei nachhaltigem Städtebau, öffentlichem Nahverkehr und alternder Gesellschaft, kann Berlin beispielsweise viel aus seiner Partnerschaft mit Tokyo lernen. Über punktuelle Kontakte bei Delegationsreisen hinaus wäre an hochrangige bilaterale Studiengruppen unter Einbeziehung der wissenschaftlichen Expertise der Hochschulen der Stadt zu denken.

Um diese anspruchsvollen Aufgaben erfolgreich erledigen zu können, ist ein qualifizierter und engagierter Öffentlicher Dienst auf hohem Niveau das A und O. Dies gilt gleichermaßen für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst der verschiedenen Fachrichtungen. Um qualifizierte Hochschulabsolventinnen und -absolventen für Leitungsaufgaben zu gewinnen, sind besondere Anstrengungen nötig, wenn die Senatsverwaltung gegenüber der Konkurrenz der Bundesministerien und den hoch dotierten Angeboten der zunehmend in der Bundeshauptstadt präsenten Freien Berufe (Anwaltschaft, Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, Consulting- und Ingenieurbüros) attraktiv sein will.

13 Verfassungsänderungen

Schon bisher besteht eine Zuständigkeitsvermutung für die Bezirke: Art. 66 Abs. 2 der Verfassung weist den Bezirken „regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben“ zu. Nichts spricht dagegen, diese verfassungsrechtliche Vorgabe mit einem Zuständigkeitskatalog auszufüllen. Für den Senat ist bereits ein „zusammenfassender Zuständigkeitskatalog“ in Art. 67 Abs. 3 der Verfassung vorgesehen.

Auch was die Aufsichtsrechte des Senats gegenüber den Bezirken angeht, ist die Verfassung in Vielem schon heute weitergehend als die Staats- und Verwaltungspraxis. Die in Art. 67 Abs. 1 Satz 4 der Verfassung geregelte Fachaufsicht sowie die in Art. 67 Abs. 3 vorgesehene Aufsicht des Senats über die Einhaltung der von ihm aufgestellten „Grundsätze und allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ sowie die Rechtsaufsicht sollten einfachgesetzlich geregelt und organisationsrechtlich den fachlich zuständigen Senatorinnen bzw. Senatoren übertragen werden. Sinnvoll wäre eine in Art. 67 einzufügende „Kooperationsklausel“, mit der verfassungsgerichtlich überprüfbar zu loyaler Zusammenarbeit unter den Bezirken und mit dem Senat angehalten wird. Vorbilder dafür können die für die „Bundestreue“ zwischen Bund und Ländern entwickelten Grundsätze

und das Prinzip der „loyalen Zusammenarbeit“ zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten sein.³² In Art. 58 Abs. 2 sollte die „Billigung des Abgeordnetenhauses“ für die Richtlinien der Regierungspolitik gestrichen werden.

14 Gesetzliche Regelungen

Notwendig ist eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) in der Fassung vom 22. Juli 1996, das in Ausfüllung von Art. 67 Abs. 3 der Verfassung ergangen ist, aber ohne weiteres mit einer Mehrheit im Abgeordnetenhaus geändert werden kann. Geregelt werden sollte darin der oben dargestellte „Duale Kompetenzkatalog“ für Hauptverwaltung und Bezirke und das Zusammenwirken beider Ebenen. In dem Gesetz wären überdies die zuständigen Senatsbehörden als Widerspruchbehörde gegenüber von den Bezirken erlassenen Verwaltungsakten vorzusehen. Damit könnte zugleich die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet werden. Möglich wäre weiter, das bisherige Bezirksverwaltungsgesetz mit den Regelungen über Arbeitsweise und innere Struktur der Bezirke in Analogie zu den Gemeindeordnungen der Länder zu einer „Bezirksordnung“ weiterzuentwickeln.

15 Ein Leitbild für die Stadt

Gesetzliche Vorgaben sind wichtig, reichen indes für eine nachhaltig erfolgreiche Verwaltungsreform nicht aus. Notwendig ist die Verständigung auf ein (oder mehrere) Leitbilder, sind Antworten auf die Frage, wie Berlin im Jahre 2040 aussehen soll. Andere Großstädte in Deutschland haben hier schon vorgelegt. Ein solches Leitbild zu erarbeiten, ist nur in einem breit angelegten Prozess möglich. Die Berliner Stadtgesellschaft hat dafür das Potential.

16 Drei Momente für Reformen

Die derzeitige Situation gibt Grund zur Sorge, kann aber auch Ansporn sein, die immensen Möglichkeiten der Stadt zu heben. Der Leidensdruck in der Bürgerschaft und bei Organisationen und Unternehmen ist inzwischen so groß, dass Rückenwind für mutige Reformen besteht. Es steht derzeit ein Fenster offen, das Veränderungen möglich, für die Zukunft aber auch zwingend macht. Ein zusätzliches Moment, das Veränderungen erfordert, ist die anstehende umfassende Digitalisierung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Dafür müssen die hergebrachten Strukturen ohnehin kritisch überdacht werden. Der Zuzug junger, hochqualifizierter Menschen bildet ein Potential der Innovation, aus

³² Art. 4 Abs. 4 EUV „Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“

dem geschöpft werden kann. Genutzt werden müssten auch die Kapazitäten der deutschlandweit einzigartigen, kooperativen Hochschullandschaft.

Eine grundlegende Kommunalisierung auf Bezirksebene und die Stärkung der Regierungsfunktionen sind vielleicht nicht auf einen Schlag möglich. Genau überlegt werden müssen daher Taktik und Strategie solcher Reformen.³³ Zu denken wäre beispielsweise an einen Stufenplan, der die Abfolge der Reformschritte über einen längeren Zeitraum verbindlich festlegt. Bei der Größe von Berlin erscheinen auch gesetzliche Experimentierklauseln, mit denen einzelne Bezirke versuchsweise Neuregelungen erproben können, sinnvoll.

Der in Berlin notwendige „Neubau der Verwaltung“³⁴ muss indes von breitester Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden, damit deutlich wird, was künftig alles Sache der Bezirke sein wird und dass der Senat nicht mehr „für alles und jedes“ zuständig ist.

Vor dem Berliner Abgeordnetenhaus und am Rathaus Schöneberg stehen eindrucksvolle Denkmale, die an den Freiherrn vom Stein, den Protagonisten der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, erinnern. Sie rufen, sollen sie nicht nur leere Dekoration sein, Stadt und Bezirke gleichermaßen auf, diesen Gedanken in Berlin mit neuem Leben zu erfüllen. Auf diese Weise könnte Berlin vom Problemfall zu einem Muster für die Lebens- und Leistungsfähigkeit eines Stadtstaates werden, der zudem als Bundeshauptstadt das Privileg besitzt, Deutschland in vorbildlicher Weise zu repräsentieren.

33 Immer noch aktuell: *Schnur, Roman* 1966: Taktik und Strategie bei Verwaltungsreformen, Baden-Baden.

34 Begriff von *Wagner, Frido* 1974: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin.

