

Bezirksverwaltungsreform

(beschlossen am 25./26. April 2003 durch den 66. Landesparteitag)

Die FDP als liberale Freiheitspartei tritt für mehr Bürgerrechte und Bürgerbeteiligung ein. Daher hat sie seit den 70´er Jahren unter anderem auch eine umfassende Bezirksverwaltungsreform gefordert, so in ihren Beschlüssen am 27. September 1989, 17. April 1993 sowie 11. Februar 1996. Dieser Beschluss ist im Wesentlichen eine Bestätigung jedoch auch eine Fortentwicklung der bisherigen Ergebnisse der liberalen Gliederungen der letzten 25 Jahre.

Es kann nicht sein, dass Bezirke mit zwischen ca. 100.000 (Bergedorf) – 400.000 (Wandsbek) Einwohnern die Größe einer deutschen Großstadt haben, die Bürgerinnen und Bürger in diesen Bezirken jedoch im Gegensatz zu anderen deutschen Klein- und Großstädten keinen namhaften Einfluss auf ihr unmittelbares Lebensumfeld nehmen können.

Die Hamburger Situation ist seit über 50 Jahren geprägt von übergroßen Einfluss des Senats als Landesregierung und kommunale Regierung der Einheitsgemeinde, denn:

- Der Senat hat Kompetenzkompetenz
- Die Fachbehörden und der Senat können Einzelfallentscheidungen treffen
- Der Senat hat jederzeit das Recht der Evokation
- Im Verwaltungshandeln gibt es nur ein geringes Kontrollrecht der Bürgerschaft
- Der Sachbearbeiter in einer Fachbehörde kann vor diesem Hintergrund im Einzelfall mehr entscheiden als Bezirksamt und Bezirksversammlung

War die große Bezirksverwaltungsreform von 1978 eine zur Stärkung der Bürgermitwirkung gewesen, so haben insbesondere die geänderten Rahmenbedingungen durch die beiden Reformen im Jahr 1997 eine Stärkung der Verwaltung – sogar unter ausdrücklichen Kürzungen von bürgerlichen Mitwirkungsmöglichkeiten unter Hinweis auf mehr Effizienz – zum Inhalt gehabt.

Wäre nicht – durch ein vom Volk durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz (Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) in den Bezirken erfolgreich gewesen, so wäre es sogar zu einem Demokratieabbau gekommen.

Die aktuelle schwierige Lage des Hamburger Haushalts zwingt zum Überdenken auch der dezentralen Verwaltung. Kostenreduzierung und Effizienzsteigerung finden jedoch einerseits Grenzen in der verfassungsrechtlicher Struktur der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Art. 28 GG) sowie andererseits in dem Grundverständnis der FDP nach bürgernahe Verwaltung und Beteiligung: Die Hamburger FDP spart keine Demokratie ein.

Die FDP will eine Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und der Bezirksebene, die eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und damit eine eindeutige Zuordnung der Aufgaben, der Entscheidungsmöglichkeiten und der Verantwortung vornimmt. Sie fordert ein eigenes Budgetrecht, eine eigene Personalverantwortlichkeit sowie mehr echte Bürgerbeteiligung vor Ort, die nicht durch den Senat per Einzelentscheidung und/oder Evokation ad absurdum geführt werden kann. Dies ist auch in der Verfassung zu verankern und durch Gesetze zu sichern, damit letztendlich die Bürgerschaft und nicht der Senat den Bestand, Umfang und Aufgabe der Bezirke per ordre de Mufti bestimmt. Als Grundsatz gilt: Verantwortung, Personal und Finanzen folgen der Aufgabe.

Der FDP-Landesparteitag sieht hierbei die Umsetzung einer umfassenden Bezirksverwaltungsreform in einem mittelfristigen (I.) und einen kurzfristigen Ansatz (II.) sowie die Erarbeitung weitergehender langfristiger Ziele (III.):

I. Verfassungsänderung

Die FDP fordert weiterhin Verfassungsänderungen, um nachhaltig die Bezirke zu stärken:

- Die FDP fordert eine verfassungsrechtliche Absicherung der Existenz der Hamburger Bezirke.
- In der Hamburger Verfassung ist festzulegen, dass die Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an Fachbehörden oder Senatsämter als Landesaufgaben oder an Bezirksämter als Bezirksaufgaben einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

- Die Mitwirkung der Bürger in den Gremien der Bezirksverwaltung bedarf ebenfalls einer verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie.
- In jedem Bezirk wird eine Bezirksversammlung mit 41 Mitgliedern als bezirkliche Vertretungskörperschaft gewählt, die in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen besetzt wird. Als wahlberechtigt und wählbar sind unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche auch Personen mit einer Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union zu definieren, wobei weitere Einzelheiten in einem Wahlgesetz zu regeln sind. Als Organ der bezirklichen Verwaltung übt die Bezirksversammlung die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus und entscheidet im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über die bezirklichen Aufgaben.
- Die Hamburger Verfassung muss eine Regelung erhalten, dass es in jedem Bezirk ein Bezirksamt als Verwaltungsbehörde gibt. Als Leiter dieses Bezirksamtes ist ein Bezirksamtsleiter als Hauptverwaltungsbeamter, der von der durch die zur Bezirksversammlung Wahlberechtigten gewählt wird.

II. Reform der Bezirksverwaltung

1. Eindeutige Aufgabenzuweisung zwischen ministerialer Ebene und Kommunalebene

Die FDP fordert eine klare und abschließende Zuweisung der Aufgaben an den jeweiligen Bereich, um Doppel- und Mehrfacharbeit zu vermeiden und um die kommunalen Belange und damit die Bürgernähe zu stärken. Das Recht des Senats, Angelegenheiten an sich zu ziehen und zu entscheiden (insb. Evokation), muss auf solche Fälle beschränkt werden, die für die Gesamtstadt von besonderer Bedeutung sind. Die bezirklichen Aufgaben werden abgestuft nach dem Grad der Freiheit bei der Aufgabenerfüllung eingeteilt in

- Freie Aufgaben
- Pflichtaufgaben und
- Weisungsaufgaben.

Gesetzlich nicht geregelte Aufgaben sind freie Aufgaben. Bei den gesetzlich geregelten Aufgaben, die nicht dem Bezirksaufgabengesetz aufgezählt sind, wird vermutet, dass es sich um Pflichtaufgaben handelt. In diesen eigenen Angelegenheiten kann der Senat allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Im Übrigen unterliegen die Bezirke nur der Rechtsaufsicht, die bei der Justizbehörde angesiedelt sein sollte.

Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Zuweisung der Aufgaben zugunsten der Bezirke und eine abschließende Aufzählung der kommunalen Aufgaben in einem Bezirksaufgabengesetz, die die Kernbereiche kommunaler Aufgaben bei den Bezirken ansiedelt wie insbesondere

1. Entscheidung über und Durchführung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen auf der Grundlage des Flächennutzungsplans bzw. Landschaftsprogramms
2. Erhaltungssatzungen und Veränderungssperren
3. Milieuschutz
4. Abwicklung von Stadtentwicklungs- und -erneuerungsmaßnahmen
5. Bau und Unterhaltung von Straßen, Wegen und Plätzen (außer Bundesfern-, Hauptverkehrsstraßen und Straßen aus dem Vorbehaltsnetz
6. Befreiungen nach dem Baugesetzbuch und der Hamburger Bauordnung bei gleichzeitiger Verankerung eines Nachbarschaftsrechts (§ 68 Abs. 4 HbauO)
7. Verwaltung der Natur- und Landschaftsschutzgebiete und Revierförstereien
8. Ausbau und Unterhaltung von Gewässern (ausgenommen Hafen, Elbe und hafenbezogene Gewässer)
9. Sozialstationen und sonstige Einrichtungen der offenen Altenhilfe und Rentenberatung
10. Aufgaben der Stadtteilkultur
11. Art und Umfang von Markttagen und stadtteilbezogene Straßenfeste
12. Verwaltung von Kindertagesheimen
13. Angelegenheiten der Jugendhilfe, soweit sie nicht gemäß § 69 SGB VIII durch Landesrecht überörtlichen Trägern der Jugendhilfe zugewiesen werden
14. sowie alle sonstigen Angelegenheiten, die durch das Bezirksaufgabengesetz zugewiesen werden

In diesem Zusammenhang fordert die FDP mittelfristig, dass jährlich ein Bericht zur Aufgabenkritik staatlicher Aufgaben durch den Senat erstellt und der Bürgerschaft vorgelegt wird.

2. Bezirkliches Haushaltsbudget

Eigene Einnahmen aus Steuermitteln kann es für Bezirke in der Einheitsgemeinde vorerst weiterhin nicht geben. Jedoch sollen die Bezirksämter eigene Haushalte als Entwurf erarbeiten und der jeweiligen Bezirksversammlung zum Beschluss vorlegen. Der Beschluss der Bezirksversammlung führt dann zu einem Haushaltsentwurf des jeweiligen Bezirks, der dann in den Gesamthaushalt, der von der Hamburgern Bürgerschaft beschlossen wird. Ändert der Senat den Haushaltsentwurf des Bezirks, so ist dies zu begründen.

Die FDP fordert für die Bezirke und Bezirksversammlungen ein eigenes Bezirkshaushaltsbudget. Aufgrund Art. 4 der Hamburgern Verfassung (Einheitsgemeinde) kann dieses Budgetrecht nur in der Form den Bezirken eröffnet werden, dass die Bezirke von den jeweiligen Fachbehörden Globalzuweisungen erhalten, die die Bezirksversammlung dann in eigener Zuständigkeit – sofern ihr die Aufgabe abschließend zugewiesen ist – aufteilen kann. Im übrigen sind die Bezirke bei der Verwendung der Finanzmittel im Rahmen gesetzlicher Aufgaben an die Vorgaben der jeweiligen Fachbehörde gebunden.

3. Kompetenz des Bezirksamtes/Bezirksverwaltung in Personal- und Organisationsangelegenheiten

Die FDP fordert ein Mitspracherecht der Bezirksversammlungen in den Personal- und Organisationsangelegenheiten von übergeordneter Bedeutung.

So sollen die Anforderungen des Bezirksamtes bei der Planstellenzuweisung für Planstellen von Bediensteten in bezirklichen Angelegenheiten von der Bezirksversammlung beschlossen werden.

Weiterhin soll nicht die Deputation der zuständigen Behörde für Bezirksangelegenheiten, sondern der jeweilige Hauptausschuss der Bezirksversammlung die Aufgaben der Deputation in Personalangelegenheiten des Bezirks übernehmen.

4. Wahlrechtsänderungen

- Die FDP fordert, dass der Bezirksamtsleiter auf die Dauer von fünf Jahren als „Bezirksbürgermeister“ direkt von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern gewählt wird.
- Die FDP fordert die Abschaffung der Fünf-Prozent-Klausel bei den Wahlen zu den Bezirksversammlungen. Künftig soll eine Beteiligung in der Vertretungskörperschaft bereits dann eintreten, wenn die für die Erlangung eines Mandates notwendige Stimmzahl erreicht wird.
- Die FDP fordert die Einführung des Panaschieren und Kumulieren, um den Wählern mehr Einfluss auf die Zusammensetzung von Bürgerschaft und Bezirksversammlungen geben.

5. Bürgerbeteiligung

Die FDP fordert eine Regelung im Bezirksverwaltungsgesetz, wonach nach der Feststellung einer ausreichenden Unterstützung des Bürgerbegehrens der Senat innerhalb einer angemessenen Frist (wir schlagen einen Monat vor) feststellen muss, ob er die Angelegenheit aufgrund der übergeordneten Bedeutung für die gesamte Stadt die Angelegenheit als Landesangelegenheit betrachtet, für die der Bezirk nicht zuständig wäre.

6. Einzelforderungen zum Bezirksverwaltungsgesetz

- Die Mindeststärke von Fraktionen in der Bezirksversammlung wird gesetzlich auf zwei Bezirksabgeordnete festgelegt.
- Das Bezirksverwaltungsgesetz muss eine gesetzliche Mindestfrist vorsehen für die Beteiligung im innerbehördlichen Abstimmungsverfahren von Senatsdrucksachenentwürfen vorsehen. Wir halten drei Wochen für angemessen.

- Beanstandungen des Bezirksamtsleiters gem. § 18 BzVwG und deren Behandlung sind nicht nur der Bürgerschaft, sondern auch der betroffenen Bezirksversammlung zur Kenntnis zu geben.
- Einwendungen der Bezirksversammlung gem. § 19 BzVwG und deren Behandlung sind nicht nur der Bürgerschaft, sondern auch der betroffenen Bezirksversammlung zur Kenntnis zu geben.
- Die Einrichtung eines Kerngebietsausschusses ist bei einer zweistufigen Organisation der Bezirksverwaltung verbindlich im Bezirksverwaltungsgesetz vorzuschreiben.

III. Zukunftsvisionen

Die FDP setzt sich dafür ein, zu prüfen, ob langfristig an der Einheitsgemeinde Hamburg festgehalten werden soll oder ob eine andere Hamburger Staatsorganisation mit einer strikten Trennung von Land- und Kommunalaufgaben sinnvoller erscheint.

Die FDP Hamburg will mittelfristig prüfen, ob für die effektive Organisation der Verwaltung und der demokratischen Bürgermitwirkung die dreistufige Organisation des Verwaltungsaufbaues weiterhin sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang will sie die Orientierung der Verwaltung an der Dienstleistungsverpflichtung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern stärken.

Sie setzt sich für die Ausweisung eines entsprechenden Pilotprojekts in einem hierfür geeigneten Bereich ein.