MEHR DEMOKRATIE
Hamburg

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Hamburg
Mittelweg 11-12
20148 Hamburg
Tel.: 040-31769100

Hamburg stärken durch starke Bezirke – Warum?

Alle Parteien wollen die Bezirke stärken - das steht in den Wahlprogrammen. Warum also werden solche Beschlüsse nicht umgesetzt, jedenfalls nicht konsequent?
Die Kernfrage ist: Muss dazu die Hamburgische Verfassung geändert werden? Können die Bezirke echte kommunale Kompetenzen erhalten, solange in Artikel 4 der Hamburgischen Verfassung steht: „In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt“?
Diese Diskussionen gibt es seit 1945. Die Zentralisten setzten sich immer wieder durch. Muss das so bleiben? Was spricht für eine Dezentralisierung?

- Das Grundgesetz gibt vor: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (GG Art. 28 Abs. 2). Die eigene Verantwortung wird den Bezirken in Hamburg verwehrt.
- Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg konstituiert Hamburg nicht als Stadt, sondern als Land: „Die Freie und Hansestadt Hamburg ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland“ (Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg 2012: Art. 1. Abs. 1). „Die 'Stadt' ist keine Stadt, sondern ein Land, also ein Staat“ (Thieme 1989: 8).
- Durch die im Artikel 4. (1) der Hamburgischen Verfassung festgelegten Ordnung („In der Freien und Hansestadt Hamburg werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt.“) kommt es zu einer vielfachen Überschneidung der Kompetenzen. Das führt häufig zu einer Doppelbefassung mit vielen Themen.
- Die **schwache Position der Bezirke** ergibt sich demnach nach Rolf Lange aus folgenden Sachverhalten:
  1. „fehlende Kompetenzvermutung auf Bezirksebene;
  2. fehlender gesetzlicher Mindestpflichtaufgabenkatalog;
  3. Kompetenz-Kompetenz sowie Evokationsrecht beim Senat;
  4. fehlendes Haushaltsrecht der Bezirke“ (Lange 1981: 93).

- Wird der Stadtstaat Hamburg **bürgernah und effizient verwaltet?**
    - Das Subsidiaritätsprinzip (= die übergeordneten Einheiten übernehmen nur dann die Aufgaben, wenn die untergeordnete Einheit hierzu nicht in der Lage ist) wird in Hamburg nicht angewendet.
    - Den „Bezirken fehlen sämtliche Wesensmerkmale der kommunalen Selbstverwaltung wie Rechtssetzungs-, Finanz- und Organisationshoheit“ (Deutelmoser 2000: 248) → keine bezirkliche Selbstverwaltung, sondern lediglich „dekonzentrierte Verwaltungseinheiten“ (ebd.).
    - „Eine Arbeit und Entscheidungsfindung auf regionaler und lokaler Ebene setzt voraus, daß sich die dortigen politischen Gremien verantwortlich fühlen und in die Pflicht genommen werden. Das geht nur, wenn sie auch Entscheidungsbefugnisse haben“ (Patriotische Gesellschaft 1984: 3).
    - „Die Bürger wollen auch in Hamburg schnelle Entscheidungen, kein 'magisches Sechseck‘ von Fachbehörden, Bezirks- und Ortsämtern, kein Drücken vor der – auch finanziellen – Verantwortung und das Abladen der Probleme beim ‚hohen Senat‘ auf Kosten des kurzfristigen Beifalls im Ortsausschuß oder bei der örtlichen Wochenpresse, wobei sich gern die Lokalpolitiker der Parteien besonders hervortun, die den Senat durch ihre Mehrheit in der Bürgerschaft tragen“ (Strenge 1994: 100).
    - Bereits in einer Studie von 1978 befand die sogenannte Haas-Kommission, dass die BürgerInnen vor allem „die fehlende Ortsnähe der Entscheidungen“ (Kommission zur Überprüfung der Verbesserungsmöglichkeiten der Hamburger Verwaltung 1981: 33) rügen. Sie fänden, dass „örtliche Interessen [...] beim Verwaltungshandeln nicht genügend ermittelt und berücksichtigt werden. Das örtliche Engagement, die örtliche 'Atmosphäre' soll in angemessenem Maß auf Entscheidung durchschlagen und nicht unterdrückt werden durch Routinebehandlung und allzu starke Beachtung der überörtlichen Interessen“ (ebd.).
    - Wenn eine „Stadt auch in Zukunft noch als ein demokratisch legitimiertes Subjekt ihrer eigenen Entwicklung agieren soll, wird die kommunale Selbstverwaltung auch auf regionaler Ebene politisch und finanziell handlungsfähig organisiert sein müssen“ (Siebel 2010: 7).
    - Prof. Dr. Wolfgang Thieme widerlegt die These, Hamburg sei selbst eine „örtliche Gemeinschaft“ (Thieme 1989: 17) mit folgenden Fakten: Das Staats-gebiet ist 755qkm groß und hat fast 1,8 Mio. Einwohner. Hamburg könnte nach diesen Zahlen acht durchschnittliche Landkreise bilden (vgl. ebd.: 17).
    - „Die Gemeindefreiheit ist ein wesentliches unaufhebbares Stück der Checks und Balances der vertikalen Gewaltenteilung“ (ebd.: 9).
    - „[U]nter realistischen Annahmen […] funktionieren Zentralregierungen keineswegs mehr perfekt. Zur Überwindung der Kontroll- und

Informationsprobleme brauchen sie dann hochkomplexe Mechanismen, die alle höchst fehleranfällig sind. So haben alle Zentralstaaten eine riesige Bürokratie zur Verwaltung der verschiedenen Regionen. Deshalb ist in Tat und Wahrheit die politische Macht auch in Zentralstaaten höchst dezentralisiert. Die Dezentralisierung findet jedoch im Rahmen von bürokratischen und nicht von demokratischen Prozessen statt. Bekanntlich führen erstere aber zu weit weniger Effizienz und Bürgernähe“ (Eichenberger/Funk 2011: 9).

- Eine regionale Verwaltungsebene erhöht den Einfluss der BürgerInnen, da diese mit ortsrelevanten Themen stärker verbunden sind. Dies führt zudem zu einer effizienteren Politik, da sich ortskundige und somit hochinformierte BürgerInnen frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbinden können (vgl. Eichenberger 1994: 411). Schließlich mache sie Demokratie funktionsfähiger, indem sie „die Anreize der Bürger stärkt, über politische Fragen informiert zu sein“ (Eichenberger 2002: 4).

- **Trennung der Zuständigkeiten** zwischen Landes- und Bezirksebene spart Zeit und Geld und wird klare Verantwortlichkeiten schaffen.
  - „Vor Ort wird bei den Bürgern und der lokalen Presse der Eindruck erweckt, Bezirksversammlung, Ortsausschuß oder Kerngebietsausschuß träfen Letztentscheidungen, während tatsächlich eine Vielzahl weiterer Gremien (Kommission für Bodenordnung, Grundstückausschuß der Finanzdeputation, Arbeitskreis Gewerbebau, Dispositionsrunde zur Vergabe von Gewerbegrundstücken, Senatskommissionen) mitreden und im Konfliktfall der Senat über jede einzelne Verwaltungsmaßnahme entscheidet bzw. entscheiden kann“ (Strenge 1994: 99).
  - „[Ü]berall dort, wo kein landespolitisches Interesse hineinspielt, muß der Staat sich zurückziehen. Er muß den Gemeinden bei diesen Angelegenheiten die volle Entscheidungskompetenz einschließlich der finanziellen Verantwortung übergeben“ (vgl. Thieme 1989: 31). Durch eine klare(n) Entflechtung der Kompetenzen ergeben sich „Rationalisierungschancen, weil die Entscheidungswege durch klare Zuständigkeit kürzer werden“ (Thieme 1989: 35). Zusätzlich kann Geld gespart werden. „Gemeinden, die bei der Einrichtung von neuen Stellen über ihr eigenes Geld verfügen, stehen weniger in der Gefahr, Stellen zu fordern, im Gegensatz zu Bezirksversammlungen, die es nichts kostet, wenn sie eine überflüssige Stelle beantragen. Im Ergebnis dürfte die Verwaltung daher billiger werden [...] (ebd.: 45f.).
  - Selbst wenn Entscheidungen auf Bezirksebene formuliert werden, die „Letztentscheidung bleibt jedenfalls immer beim Senat. Vor allem haben

die Bezirke gegenüber Entscheidungen des Senats keinerlei Rechtsschutz“ (Thieme 1989: 6).
    - Die Studie der Haas-Kommission ermittelte zudem, dass ein zentrales Problem die Ungereimtheiten sind, die durch die unklare Kompetenzverteilung zwischen Bezirken und Senat entstehen. Die Haas-Kommission befindet, dass die „bestehenden vielfachen Verzahnungen […] eine trennscharfe Auslegung im Einzelfall so gut wie unmöglich machen“ (vgl. Kommission zur Überprüfung der Verbesserungsmöglichkeiten der Hamburger Verwaltung 1981: 33).
    - Die „Faustregel“, „daß 'bürgernahe' Durchführungsaufgaben bei den sieben Bezirksämtern […] angesiedelt sind und andererseits 'ministerielle, bzw. Grundsatzaufgaben' von den Fachbehörden wahrgenommen werden“ (Benzmann 1999: 31), geben keinerlei klare Zuständigkeiten wider. „Aber nur ‚runde Tische‘, nur ‚Stadtteildialog‘, nur ‚Beiräte‘ sind zu wenig. Aufgabenerledigung, Kompetenz und (Ergebnis-) Verantwortung möglichst ortsnah zusammenzufassen, ist das Gebot der Stunde“ (Strenge 1994: 100).

- **Dezentralisierung ist möglich.**
    - Rainer J. Schweizer argumentiert, dass auch in Stadtstaaten eine föderalistische Staatsordnung wie die Achtung des Subsidiaritätsprinzip umsetzbar sind, wenn entsprechende Kompetenzverteilungen mit den entsprechenden Institutionen geschaffen werden (vgl. Schweizer 2011: 135). Weiter sieht er unter anderem folgende Bereiche als Ideal für eine dezentralisierte Verwaltung: Bildungs-, Sozial- und Kulturwesen, aber auch wirtschaftliche kommunale Aufgaben; selbstverständlich müssen hierfür auch die entsprechenden Finanzierungsquellen bereitgestellt werden (vgl. ebd. S. 140f.).
    - „Wenn es der Kommunalpolitik gelingt, das Prinzip der Problemlösung möglichst nahe am Problem umzusetzen, also dem Subsidiaritätsprinzip zu entsprechen, dann kann Politik ein neues Profil gewinnen. Dann kann es auch möglich sein, die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf niedrigere Ebenen zu akzeptieren, ohne darauf mit der eifersüchtigen Besorgnis von Bedeutungs-verlust zu reagieren“ (Scherer 2010: 147).
    - Rainer Schweizer schreibt, dass es sinnvoll sei, „je nach Gebietsgröße autonome örtliche, kommunale Strukturen zu schaffen, den politischen Pluralismus auf allen Stufen durch ein Mehrparteiensystem zu ermöglichen, den Stadtbewohnern politische Foren und besondere Formen der Bürgerpartizipation zu ermöglichen“ (Schweizer 2011: 140).

    - Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind gleichbedeutend mit Beschlüssen von Bezirksversammlungen und können daher auch durch den Senat evoziert werden.

- Im **nationalen Vergleich** zeigt sich, wie wichtig die kommunale Ebene ist.
    - „Hamburg ist in der Bundesrepublik Deutschland das einzige zentralistische Land, das keinerlei selbstständige örtliche oder dezentrale Verwaltungs-einheiten kennt. Die Chancen, die die vertikale Gewaltenteilung dadurch gibt, daß ein Gegeneinander und Miteinander, eine Auseinandersetzung der Ideen auf örtlicher und zentraler Ebene stattfinden, werden in Hamburg nicht genutzt“ (Thieme 1989: 12). Es gibt nicht die Möglichkeit, bei Konflikten zwischen örtlichen und zentralen Instanzen, zum Schutz der Interessen unabhängige Gerichte anzurufen. Dies sieht Thieme als starkes Defizit für die Staatsorganisation, was dann „auch zu Defiziten in den Entscheidungen selbst führen muß“ (ebd.: 13).
    - Betrachten wir die **anderen Stadtstaaten**, wird auch hier deutlich, dass eine kommunale Ebene möglich ist bzw. eine Stärkung der Bezirke viele Vorteile bringen kann.
    - Berlin ist zwar wie Hamburg eine Einheitsgemeinde, doch haben hier die Bezirke deutlich mehr Aufgaben. Sie sind zwar keine eigenständigen Gemeinden sondern Verwaltungseinheiten (vgl. Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin 2014) nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung (vgl. Verfassung von Berlin 2014: Art. 66, Abs.2). Die Bezirksverordnetenversammlung hat dabei folgende Aufgaben: Initiativrecht, Kontrollrecht, und unmittelbare Entscheidungsbefugnisse u.a. in folgenden Bereichen: „Beschluss des Entwurfs des Bezirkshaushaltsplans (dieser wird jedoch erst durch das vom Abgeordnetenhaus zu verabschiedende Haushaltsgesetz verbindlich), die Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die Entscheidung über Rechtsverordnungen zur Festsetzung von Bebauungsplänen und anderen baurechtlichen Akten und die Entscheidung über die Errichtung, Übernahme und Auflösung bezirklicher Einrichtungen“ (Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin 2014).
    - Die Kommunalpolitik in Bremen hat 3 Ebenen: Land, Gemeinde (Bremen und Bremerhaven) und Ortsteile (nur für die Stadt Bremen zutreffend). „Die Landesregierung mit dem offiziellen Titel 'Senat der Freien Hansestadt Bremen' ist zugleich in Personalunion der Magistrat der Stadtgemeinde Bremen, während Bremerhaven einen eigenen Magistrat hat“ (Scherer 2010: 125). Die Hansestadt Bremen ist ein Gemeindeverband höherer Ordnung bestehend aus den Gemeinden Bremen und Bremerhaven (vgl. ebd.). Die bremische Bürgerschaft

(Landtag) besteht aus 20 Abgeordneten Bremerhavens und 80 Abgeordneten Bremens, die ebenfalls die „Stadtbürgerschaft“ darstellen und als kommunale Vertretung fungieren (vgl. ebd.: 126). Dennoch gibt es hier eine klare Trennung zwischen den Kompetenzen auf kommunaler und staatlicher Ebene, die in Hamburg schlicht fehlt (vgl. Thieme 1989: 11). Die dritte Ebene wird durch die Ortsämter und Beiräte beschrieben. „Zur Sicherstellung einer bürgernahen Verwaltung dienen 17 Ortsämter als Behörden und 22 stadtteilsbezogene Beiräte als direkt gewählte Verwaltungsausschüsse mit Mitwirkungs-, Beratungs- und Anhörungsrechten“ (Scherer 2010: 128). Zudem wurden diese im Gegensatz zu denen in Hamburg stark erweitert um z.B. Entscheidungsrechte über alle Angelegenheiten, die in ihrem Bereich von öffentlichem Interesse sind (Bebauungspläne, bau- und verkehrsrechtliche Planungen und die Vergabe von öffentlichen Zuschüssen, Zustimmungsvorbehalt bei bestimmten Mitteln des Stadtteilbudgets, Möglichkeit zu Schlichtungs- und Moderationsverfahren). Die Beteiligung an kommunalpolitischen Entscheidungen wird durch die Beiräte geregelt, sie bilden damit die unterste Ebene der politischen Partizipation der Bevölkerung (vgl. ebd.: 132ff.).

- **Ein Blick über die Grenzen** zeigt, dass auch in großen Metropolregionen der Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip gut funktionieren können.
    - Der **Kanton Zürich** besteht aus 170 politischen Gemeinden, die sich jeweils selbst verwalten. Jede Gemeinde gehört zu einer von 12 Bezirken, die dezentrale Einheiten der übergeordneten Kantonsverwaltung darstellen und daher ohne eigene Autonomie sind. Die Kantonsverfassung von Zürich garantiert die Selbstständigkeit der Gemeinden. Die „Gemeinden nehmen alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind“ (§83). Weiterhin ist laut §97 eine Aufgabe von der Gemeinde zu erledigen, wenn diese sie ebenso zweckmäßig erfüllen kann wie die Kantone. Zusätzlich ist der Kanton verpflichtet, mögliche Auswirkungen seiner Handlungen auf die Gemeinden zu berücksichtigen und diese rechtzeitig anzuhören (§85). Eine weitere Abstufung ist ebenfalls in der Verfassung verankert. So haben die Gemeinden die Möglichkeit Kompetenzen Quartiers- oder Ortsteilkommissionen zu übertragen (§88). Für den Fall einer finanziellen Unausgeglichenheit sieht die Verfassung einen Finanzausgleich vor (§128).

- **Notwendigkeit einer Verfassungsänderung**
    - Um eine Selbstverwaltung auf Bezirksebene zu etablieren, bedarf es „einer Garantie der bezirklichen Selbstverwaltung in der Hamburger Verfassung“ (vgl. Deutelmoser 2000: 248), das bedeutet also eine Änderung der Verfassung.
    - Für Thieme ist es ebenfalls unvorstellbar, „daß die Bildung von Gemeinden oder gemeindeähnlichen Gebilden unterhalb der Zentralinstanz in Hamburg ohne Verfassungsänderung durchgesetzt werden kann“ (Thieme 1989: 5).
    - Der Artikel 28 GG hat einen tieferen Sinn, die Trennung der staatlichen von der kommunalen Ebene.

Autoren: Antje Windler und Manfred Brandt
Rückfragen an: lukas.berend@mehr-demokratie.de

Hamburg, d. 14.Juli 2014

Literaturverzeichnis

Benzmann, Hans-Georg (1999): Modernisierung der Landesverwaltung in Hamburg. In: Bogumil, Jörg (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltungen. Polis 42/1999. 29—46.

Deutelmoser, Anna (2000): Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Berlin: Duncker & Humblot. (= Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 835).

Eichenberger, Reiner (1994): The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. In: KYKLOS, 47 (3). 403—420.

Eichenberger, Reiner (2002): Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb. In: Wagschal, Uwe / Rentsch, Hand (Hg.): Der Preis des Föderalismus. Zürich. 177—199.

Eichenberger, Reiner (2010): Gemeindefusionen? Zumeist gibt es viel bessere Alternativen! In: Die Schweizer Bürgergemeine, 1/2010. 36—40.

Eichenberger, Reiner / Funk, Michael (2011): Stadtstaaten: Der Schlüssen zu einer besseren Welt. In: Hummler, Konrad / Jäger, Franz (Hg.): Stadtstaat – Utopie oder realistisches Modell? Theoretiker und Praktiker in der Debatte. Zürich: Verlag NZZ. 115—131.

https://www.unifr.ch/finwiss/assets/files/Publikationen/97_StadtstaatenSchluesselzueinerbesserenWelt.pdf – Zugegriffen: 20.06.2014.

Fraude, Andreas/Lloyd, Matthias (2010): Kommunalpolitik in Hamburg. In: Kost, Andreas/Wehling,Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. 2., aktual. u. überarb. Aufl. Wiesbaden: VS. 148—164.

Kommission zur Überprüfung der Verbesserungsmöglichkeiten der Hamburger Verwaltung (1981): Bericht der Kommission zur Überprüfung der Verbesserungsmöglichkeiten der Hamburger Verwaltung. Hamburg: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg.

Lange, Rolf (1981): Selbstverwaltung in Hamburg: Geschichte, Struktur und Funktionen der Hamburger Bezirksversammlung. Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz: Kohlhammer.

Patriotische Gesellschaft (1984): Eine Denkschrift der Patriotischen Gesellschaft von 1765 zu einer Reform des Wahlrechts der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg.

Scherer, Michael (2010): Kommunalpolitik in Bremen. 120 – 147. In: Kost, Andreas/ Wehling, Hans-Georg (Hg.) (2010): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schweizer, Rainer J.: City State und Föderalismus: Unvermeidlicher Widerspruch oder sinnvolle Durchdringung? 135 -141. In: Hummler, Konrad/ Jaeger, Franz (Hg.) (2011): Stadtstaat – Utopie oder realistisches Modell? Theoretiker und Praktiker in der Debatte. Zürich: Verlag NZZ.

Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin (2014): Bezirksorganisation und -verwaltung. http://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/berliner-bezirke/bezirksorganisation-und-verwaltung/artikel.29993.php – Zugegriffen: 24.06.2014.

Siebel, Walter (2010): Die Zukunft der Städte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Stadtentwicklung. 17/2010, 26. April 2010.

Strenge, Hans-Peter (1994): Verwaltung und Bürger in Hamburg. In: Albers, Jan et.al. (Hg.) (1994): Recht und Juristen in Hamburg. Köln, Berlin, Bonn und München: Carl Heymanns Verlag KG.

Thime, Prof. Dr. Werner (1989): Gemeinden für Hamburg: Eine Streitschrift. Hamburg: Verlag W. Mauke Söhne.

Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (vom 3. Juli 2012): http://www.hamburg.de/contentblob/1604280/data/verfassung-der-freien-und-hansestadt-hamburg-stand-2012.pdf – Zugegriffen: 24.06.2014.

Verfassung des Kantons Zürich (vom 27. Februar 2005): http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/55E2D9829F971293C1257B4F002B06C1/$file/101_27.2.05_80.pdf – Zugegriffen: 20.06.2014.

Verfassung von Berlin (vom 20. Februar 2014): http://gesetze.berlin.de/?typ=reference&y=100&g=BlnVerf – Zugegriffen: 24.06.2014.