

Datum: 17.11.2004
Telefon 233 - 2 82 59
Telefax 233-2 86 06
rechtsabt.dir@muenchen.de
Herr Dr. Glaser

Direktorium
Hauptabteilung II
Rechtsabteilung

F 03/168

Anlage 11

Projekt "Optimierung der Organisationsstruktur im
Bürgerzentrum Rathaus Pasing"
Zwischenbericht zu Phase 1 des Projekts
hier: Entscheidung über Phase 2
Prüfung der Modelle IV bis VI

Direktorium - Stadtdirektorin

Im Eingemeindungsvertrag mit Pasing aus dem Jahre 1938 heißt es in § 3:

Die Bezirksverwaltungsstelle Pasing ist Außenstelle für die Münchner Zentralstellen; sie gliedert sich - soweit dies zweckmäßig ist - in die der Zentralstelle entsprechenden Abteilungen. Ihr obliegt die örtliche Überprüfung und Vorbereitung, in laufenden Angelegenheiten auch die Entscheidung im Rahmen der Geschäftsweisung für die Verwaltung der Stadt München. Sie untersteht dem Oberbürgermeister oder seinem allgemeinen Stellvertreter und arbeitet nach den allgemeinen oder den für den Einzelfall erteilten Weisungen der einzelnen Dezernate, unbeschadet des Rechts des Oberbürgermeisters und seiner Stellvertreter, auch Einzelfälle an sich zu ziehen.

.....
{Es folgt die Aufzählung der innerhalb der Bezirksverwaltungsstelle Pasing zu bildenden Dienststellen}

.....
*Der Oberbürgermeister behält sich vor, aus organisatorischen Gründen die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsstelle sowie den Aufgabenkreis und die Zahl der oben angeführten Dienststellen zu vergrößern oder einzuschränken, sichert **aber** zu, in Pasing in vergleichbarem Umfange die gleichen Dienststellen aufrechtzuerhalten, wie sie für andere Stadtgebiete bestehen, insbesondere auch, soweit es sich um die im Zuge der gegenwärtigen Eingemeindung einzugliedernden Stadtgebiete handelt.*

Erläuterung:

Grundsatz für die Geschäftszuweisung an die Bezirksverwaltungsstelle soll sein:

- 1. Der Weg der Bevölkerung zur Amtsstelle soll nicht vergrößert werden.*
- 2. Die Entscheidungen in laufenden Angelegenheiten sollen in der Bezirksverwaltungsstelle fallen.*
- 3. Der Zusammenhang der Verwaltung soll auch in der Bezirksverwaltungsstelle gewährleistet sein.*

Der Leiter der Verwaltungsstelle soll ständig Fühlung mit allen Kreisen der Bevölkerung halten.

Aus dem Eingemeindungsvertrag ergibt sich somit, dass in Pasing dezentral städtische Dienstleistungen angeboten werden müssen (wobei der Umfang im einzelnen variieren kann) und dass die Bezirksverwaltungsstelle Pasing als „Außenstelle für die Münchner Zentralstellen

dem Oberbürgermeister oder seinem allgemeinen Stellvertreter unterstehen soll, auch wenn sie nach den allgemeinen oder den für den Einzelfall erteilten Weisungen der einzelnen Dezernate arbeitet.

Die gegenwärtige Organisationsstruktur entspricht den im Eingemeindungsvertrag getroffenen Festlegungen, da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bezirksverwaltungsstelle Pasing zwar fachaufsichtlich den jeweiligen Referaten (Sozialreferat, Kreisverwaltungsreferat) unterstehen, dienstaufsichtlich jedoch dem Direktorium und damit unmittelbar dem Oberbürgermeister zugeordnet sind.

Fraglich ist, ob das Modell IV noch mit den Vorgaben des Eingemeindungsvertrages vereinbar ist. Da der Eingemeindungsvertrag festlegt, dass die Bezirksverwaltungsstelle dem Oberbürgermeister untersteht, entspricht das Modell IV, wonach die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bezirksverwaltungsstelle (mit Ausnahme der Leitung und der in der Geschäftsstelle Beschäftigten) sowohl fachaufsichtlich wie auch dienstaufsichtlich den jeweiligen Referaten (Sozialreferat bzw. Kreisverwaltungsreferat) unterstehen sollen, nicht mehr vollständig dem Wortlaut des Eingemeindungsvertrages, der verlangt, dass die Bezirksverwaltungsstelle Pasing dem Oberbürgermeister oder seinem allgemeinen Stellvertreter untersteht.

Bei Eingemeindungsverträgen ist jedoch wie bei allen anderen langfristigen Verträgen der Grundsatz der Geschäftsgrundlage zu beachten. Durch Zeitablauf und zwischenzeitlich geänderte Umstände kann sich ergeben, dass der Eingemeindungsvertrag nicht mehr dem mutmaßlichen Willen der vertragsschließenden Parteien entspricht und an die geänderten Umstände anzupassen ist (hierzu Klüber, DÖV 1973, 332).

Im konkreten Fall heißt dies, dass Tatsachen vorgetragen werden müssen, wonach die Beibehaltung der bestehenden Organisationsstruktur der Bezirksverwaltungsstelle Pasing für die Bürgerinnen und Bürger bzw. die Verwaltung Nachteile mit sich bringt, so dass an dieser Regelung des Eingemeindungsvertrages unter Berücksichtigung des mutmaßlichen Parteiwillens nicht mehr festzuhalten ist.

Wie aus § 3 des Eingemeindungsvertrages hervorgeht, kam es den Vertretern von Pasing insbesondere darauf an, im Sinne der Bürgernähe eine Außenstelle der jeweiligen Münchner Zentralstellen im Pasinger Rathaus zu erhalten.

Daneben sollte aber diese Außenstelle gegenüber anderen dezentralen Verwaltungsstellen dadurch hervorgehoben werden, dass sie nicht den Dezernaten, sondern dem Oberbürgermeister oder seinem allgemeinen Stellvertreter unterstehen sollte. Der daraus resultierende Unterschied zwischen fachlicher Zuständigkeit und organisatorischer Einbindung kommt im Eingemeindungsvertrage dadurch zum Ausdruck, wonach die Bezirksverwaltungsstelle dem Oberbürgermeister unterstehen soll, aber nach den allgemeinen oder den für den Einzelfall erteilten Weisungen der einzelnen Dezernate arbeiten soll.

Dass im Eingemeindungsvertrag die Unterstellung der Bezirksverwaltungsstelle Pasing unter dem Oberbürgermeister festgelegt war, beruhte zum einen auf der besonderen Stellung, die der „Stadt“ Pasing aufgrund ihrer Größe im Vergleich zu den anderen kleineren einzugemeindenden Gemeinden zukam, zum anderen aber wohl auch auf der Tatsache, dass in Pasing gerade ein Rathaus gebaut wurde. Dadurch, dass das „Pasinger Rathaus“ unmittelbar dem

Oberbürgermeister unterstand, erhielt es eine privilegierte Stellung gegenüber den anderen Außenstellen der Stadtverwaltung, die den jeweiligen Dezernaten unterstanden. Aufgrund der zwischenzeitlich geänderten Umstände kommen aber den seinerzeitigen Erwägungen, die mit dem Eingemeindungsvertrag verbunden waren (räumliche Nähe der Amtsstelle zu den Bürgern Pasings und Unterstellung unter den Oberbürgermeister), heute nicht mehr die gleiche Bedeutung zu.

Insbesondere die Tatsache, dass Pasing zum Zeitpunkt der Eingemeindung „Stadt“ war und ein eigenes Rathaus besaß und deshalb die Bezirksverwaltungsstelle dem Oberbürgermeister oder seinen allgemeinen Stellvertreter unterstellt sein sollte, ist heute überwiegend nur mehr vor dem historischen Hintergrund verständlich.

Zeigt es sich deshalb, dass diese besondere Organisationsform, mit der die Anbindung der Bezirksverwaltungsstelle beim Oberbürgermeister verwirklicht wurde (Trennung zwischen Fachaufsicht und Dienstaufsicht), den heutigen Erfordernissen an ein modernes Verwaltungshandeln nicht mehr genügt, kann davon abgewichen werden, wobei eine Lösung zu finden ist, die den seinerzeitigen Vorstellungen der vertragsschließenden Parteien am ehesten gerecht wird.

Bei Modell IV ist eine solche Lösung gefunden worden. Zwar ist die Dienstaufsicht nicht mehr beim Direktorium; die Funktion einer Leitung der Bezirksverwaltungsstelle, die dem Oberbürgermeister untersteht, gewisse Querschnittsfunktionen für die gesamte Bezirksverwaltungsstelle ausübt und „Führung mit allen Kreisen der Bevölkerung“ halten kann, bleibt aber weiterhin bestehen.

Beim Modell V wird (über Modell IV hinausgehend) die Koordinierungsfunktion durch das Direktorium beseitigt; die Geschäftsstelle mit den gemeinsam genutzten Querschnittsfunktionen wird einem der Fachreferate zugeordnet. (Modell VI unterscheidet sich vom Modell V lediglich dadurch, dass es einen phasenweisen Übergang von IV auf Modell V darstellt.)

Diese noch weitergehende Abkehr von den organisatorischen Festlegungen im Eingemeindungsvertrag, wie sie mit Modell V vorgenommen worden ist, ist nach dem oben Gesagten ebenfalls zulässig, wenn Modell IV Nachteile aufweist, die einem weiteren Festhalten an den Bestimmungen des Eingemeindungsvertrages entgegen stehen.

Bei dieser Beurteilung sind auch die organisatorischen Änderungen zu berücksichtigen, die sich mit der Umsetzung der Arbeitsmarktreform (Hartz IV) für die Sozialverwaltung ergeben. Die Landeshauptstadt München hat zur Umsetzung von Hartz IV eine GmbH errichtet, in der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt sowie der Bundesagentur für Arbeit mit der Wahrnehmung von Aufgaben nach SGB II befasst sind. Unter Zugrundelegung der Organisationsstruktur, wie sie das Modell IV vorschlägt, bedeutet dies, dass Aufgaben der Sozialverwaltung nicht nur vom Sozialreferat und dem Direktorium (was die Querschnittsfunktion anbelangt), sondern auch von der GmbH wahrgenommen werden.

Nach Auffassung der Rechtsabteilung kann es unter diesem Gesichtspunkt gerechtfertigt sein, von der Vorgabe des Eingemeindungsvertrages, auf der die Zuständigkeit des Direktoriums für bestimmte Querschnittsaufgaben beruht, abzuweichen, um die auf Hartz IV beruhende ohne-

hin komplizierte Organisation der Sozialverwaltung nicht noch durch eine historisch bedingte weitere organisatorische Besonderheit in Pasing zusätzlich zu verkomplizieren.

Dies gilt insbesondere dann, wenn das Modell V mit Änderungen verwirklicht wird, um der Bestimmung des Eingemeindungsvertrages, wonach die Bezirksverwaltungsstelle dem Oberbürgermeister unterstehen soll, so weit wie möglich zu entsprechen. Die Änderung könnte darin bestehen, dass zwar die Querschnittsaufgaben nicht beim Direktorium bleiben, sondern einem Referat zugeordnet werden (z.B. Sozialreferat), dass aber der Leitung des Bürgerzentrums Pasing eine Sonderstellung eingeräumt wird, z.B. indem sie unmittelbar dem Oberbürgermeister unterstellt wird.

gez.

Dr. Glaser