

Berlin braucht eine leistungsstarke Verwaltung

**Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung
der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung**



Inhalt

■ Vorwort	6
■ Wesentliche Handlungsempfehlungen	10
■ Aufgabenstellung der Steuerungsgruppe	16
■ Personalgewinnung und Personalentwicklung modernisieren	22
■ Gesamtstädtisches Steuerungssystem etablieren	42
■ Genehmigungsverfahren beschleunigen	66
■ Chancen der Digitalisierung nutzen	78
■ Change Management verstärken	88
■ Schlusswort	96
■ Abkürzungsverzeichnis	98

Berlin braucht eine leistungsstarke Verwaltung

Die Berliner Verwaltung hat in den letzten drei Jahrzehnten Enormes geleistet. Ost- und Westberlin nach 40 Jahren der Trennung zur Hauptstadt des wiedervereinigten Deutschlands zusammenwachsen zu lassen war eine Herkulesaufgabe.

Der breiten Öffentlichkeit dürfte nicht bewusst sein, dass die Zahl der Stellen in der Berliner Verwaltung in diesem Zeitraum halbiert wurde. Der Konsolidierungsdruck der Nachwendejahre war gewaltig. Wichtige Reform- und Modernisierungsbedarfe fielen dem Sparkurs zum Opfer.

Glaubt man auch der internationalen Presse, ist Berlin zum Sehnsuchtsort für Menschen aus aller Welt geworden. Dieser Strahlkraft einer wachsenden Metropole muss auch die Verwaltung Berlins gerecht werden.

Bürgerinnen und Bürger sowie die hiesigen Unternehmen erwarten zu Recht kompetente und leistungsstarke Behörden mit einer hohen Kundenorientierung. Diesen berechtigten Erwartungen kommt die Berliner Verwaltung in Teilbereichen nur bedingt nach.

Gerade im Zeitalter der Digitalisierung wünschen die Kundinnen und Kunden einen unmittelbaren Zugang zur Verwaltung und eine kompetente, zeitnahe Bearbeitung ihrer Anliegen.

In der Vergangenheit fehlte es nicht an Ideen und Vorschlägen, die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns zu verbessern. Bereits 1994 beschloss der damalige Berliner Senat eine große Reform. Zentrale Bausteine wie das Management über Zielvereinbarungen oder ein systematisches Controlling und Berichtswesen wurden nicht oder nur halbherzig in Angriff genommen.

Viele gut gemeinte Anstrengungen sind an mangelndem Umsetzungswillen und Umsetzungsvermögen gescheitert. Diese Erfahrung zeigt, dass Problemdruck und Senatsbeschlüsse allein nicht reichen, um Reformprozesse einzuleiten und zum Erfolg zu führen.

Reformbereitschaft und Reformfähigkeit, eine schlagkräftige Projektorganisation, Partizipation aller Beteiligten und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von politischer Führung und Verwaltung sind weitere unabdingbare Voraussetzungen für das Gelingen. Externe Impulse sind ebenfalls notwendig, um nicht Gefahr zu laufen, nur aus der Binnensicht und der lokalen Perspektive zu denken und zu handeln.

Diesem Auftrag sah sich die Steuerungsgruppe verpflichtet, sie hält ihre Handlungsempfehlungen für zielgerichtet, praxistauglich und erfolgversprechend.

Wenn jetzt Politik und Behörden die Ärmel hochkrempeln und die Vorschläge umsetzen, hat die Berliner Verwaltung eine gute Chance, in Zukunft den Ansprüchen ihrer Kundinnen und Kunden gerecht zu werden.

Heinrich Alt

Wesentliche Handlungsempfehlungen





Der Bericht der Steuerungsgruppe enthält eine Vielzahl konkreter Handlungsempfehlungen. Hier sind die wichtigsten Aussagen zusammengefasst.

Personalgewinnung und Personalentwicklung modernisieren

Berlin ist als Bundeshauptstadt eine Metropole von europäischem Rang. Die Verwaltung muss diesem Anspruch gerecht werden. Dafür muss sie als Arbeitgeber deutlich attraktiver werden. Die Steuerungsgruppe empfiehlt eine grundsätzliche Strukturreform von Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen, die ein einheitliches und zügig arbeitendes Personalwesen sicherstellt. Voraussetzung dafür ist die Vereinheitlichung der Aufbauorganisation in den Bezirksverwaltungen.

Dazu gilt es auch die Stellenbeschreibungen zu standardisieren und viel häufiger von Sammelanschreibungen Gebrauch zu machen. Die Aus- und Weiterbildung muss neuen Anforderungen Rechnung tragen. Hinzukommen muss eine Flexibilisierung des öffentlichen Dienstrechts, eine grundlegende Revision des Beurteilungswesens und der Beförderungspraxis und ein aktives, präventiv wirkendes Gesundheitsmanagement.

Gesamtstädtisches Steuerungssystem etablieren

Im Fokus der Steuerung muss stehen, was erreicht werden soll – nicht, was getan worden ist. Berlin als boomende Hauptstadt muss sich mit seinem Leistungsanspruch an internationalen und branchenübergreifenden Standards orientieren, nicht zuletzt, was die Digitalisierung, den Kundenservice und die Effizienz der Verwaltungsprozesse betrifft. Berlins Verwaltung muss in der Lage sein, diese Standards zuverlässig und direkt in der Steuerung zu adressieren.

Hierzu braucht es ein gesamtstädtisches System, das konsequent auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit zielt. Es muss die Kundenperspektive in den Fokus rücken und sich an datenbasierten Analysen des Verwaltungshandelns ausrichten. Als zentrales Instrument zur Sicherstellung der Orientierung an gesamtstädtischen Zielen müssen Zielvereinbarungen zum Einsatz kommen.

Idealerweise stehen an der Spitze des neuen Zielsystems messbare Ziele, die bereits in den Richtlinien der Regierungspolitik formuliert sind. Der Austausch über Ziele und Erkenntnisse zur Zielerreichung muss zu einem Anliegen und regelmäßigen Thema in Führungs- und Steuerungsprozessen werden. Das Instrument der Fachaufsicht sollte jedenfalls dort eingesetzt werden, wo keine Zielvereinbarungen getroffen werden oder nicht funktionieren.

Dateninformationssysteme und Kosten- und Leistungsrechnung müssen dahingehend weiterentwickelt werden, dass eine sachgerechte Daten- und Kostenaufbereitung und -analyse ohne nennenswerten zusätzlichen Erfassungsaufwand möglich wird.

Derart weitreichende Modernisierungsmaßnahmen haben nur dann eine Chance auf Erfolg, wenn das Modernisierungsziel permanent und über Jahre hinweg auf höchster Führungsebene verfolgt und eingefordert wird. Deshalb ist der neu eingesetzte „Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastrukturmodernisierung/Wachsende Stadt“ bestmöglich zu unterstützen.

Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die Steuerungsgruppe in der Durchsetzung klarer Zuständigkeiten zwischen den Bezirks- und Senatsverwaltungen. Die Steuerungsgruppe empfiehlt hierzu die Handlungsfähigkeit der politischen Bezirksamter durch Anforderungsprofile an Amtsinhaber, veränderte Abwahlregelungen und eine Richtlinienkompetenz der Bezirksbürgermeister zu stärken. Ferner ist die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Bezirksamter durch ausreichende Steuerungskapazitäten sowie eine über die Bezirke hinweg angepasste Organisationsstruktur sicherzustellen. Um einheitliche Servicestandards sicherzustellen, bietet sich für bestimmte Leistungen an, diese in Shared-Service-Zentren zu bündeln.



Genehmigungsverfahren beschleunigen

Die Aufgabenverteilung zwischen Senat und Bezirksverwaltungen muss mit den Vorgaben der Verfassung von Berlin in Einklang gebracht werden. Die Zuständigkeitsvorschriften, insbesondere im Bereich Planen und Bauen, müssen so klar gefasst werden, dass daraus eindeutig hervorgeht, wer was zu entscheiden hat.

Alle Bezirke müssen die Leistungen der Verwaltung in vergleichbaren angemessenen Zeiträumen, in vergleichbarer guter Qualität und nach den gleichen Regeln erbringen. Die zentrale Aufgabe des Senats besteht darin, dies zu gewährleisten. Die tatsächlichen Verfahrenszeiten für Baugenehmigungen sind in allen Bezirken zu ermitteln. Abweichungen von den gesetzlichen Fristen sind zügig zu beseitigen.

Die planungsrechtlichen Möglichkeiten, vermehrt Wohnungs- und Gewerbebau zuzulassen, müssen konsequenter und zügiger genutzt werden. Um die Verfahren im Wohnungsbau zu beschleunigen, sollte die zuständige Senatsverwaltung Bebauungsplanverfahren für alle größeren Vorhaben selbst steuern. Zudem sollte sie – nachdem dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde – vorübergehend auch bauordnungsrechtliche Genehmigungen durch eine zentrale Geschäftsstelle erteilen können. Nicht zuletzt sollte beim Wohnungsbau insbesondere von der Fachaufsicht Gebrauch gemacht werden können.

Planungs- und Genehmigungshindernisse aus den Bereichen des Denkmal- und Naturschutzes sowie der Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung werden zügig bearbeitet und geklärt.

Chancen der Digitalisierung nutzen

Ziel ist es, dass Kundinnen und Kunden der Berliner Verwaltung ihre Behördenanliegen im Normalfall online erledigen. Interne Prozesse sind zu digitalisieren, wenn sie dadurch effizienter werden. Das Berliner Serviceportal als einzigen Zugang zu den Online-Diensten der Verwaltung ist zügig und im Sinne der Nutzerinnen und Nutzer auszubauen. Beispielsweise sollten möglichst bald elektronische Bezahlverfahren zur Verfügung stehen. Alle online-Dienste müssen für jedermann einfach zu bedienen und jederzeit verfügbar sein.

Pilotprojekte dienen dazu, neue Erfahrungen mit digitalen Lösungen zu sammeln, um im überschaubaren Rahmen neue Angebote zu testen, zu korrigieren oder zu verwerfen. Erfahrungen, die im Kleinen gemacht wurden, lassen sich anschließend berlinweit nutzen. Um kontinuierlich besser zu werden, sollte die Verwaltung regelmäßig und flächendeckend erheben, wie zufrieden ihre Kundinnen und Kunden mit der Servicequalität der digitalen Dienste sind.

Ein kontinuierliches Monitoring muss sicherstellen, dass die vom Bund und Land gesetzten Ziele zu den beschlossenen Terminen erreicht werden.

Um die Herausforderungen der Digitalisierung zu meistern, bedarf die Verwaltung Berlins lernbereiter und aufgeschlossener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und einer Personalentwicklung, die sie optimal auf die neuen Aufgaben vorbereitet.

Change Management stärken

Damit die Modernisierung der Berliner Verwaltung erfolgreich sein kann, ist eine breite Unterstützung erforderlich – von denen, die Entscheidungen treffen und von denen, die die Veränderungen umsetzen.

Am Anfang sollte ein Pakt für die „Verwaltung 2030“ stehen: Der Senat, das Abgeordnetenhaus und die Bezirke beschreiben darin ihren Willen, die Berliner Verwaltung zukunftsfähig und schlagkräftig zu machen.

Wesentlich für den Erfolg des Wandels ist es, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Kunden der Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger genauso wie Unternehmen, an der Entwicklung von Lösungen zu beteiligen. Hierzu sollten eine Vielzahl moderner Formate genutzt werden: In „Change Pitches“ und „Ideen-Hackathons“ werden Projekte und Ideen mit Potential entdeckt. Durch einen „Idee-Fonds“ erhalten gute Ideen eine Anschubfinanzierung. In einer „Online-Ideeschmiede“ und in „Ideen-Werkstätten“ können Kundinnen und Kunden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung ihre Ideen einbringen. Im „Change Truck“ wird der angestrebte Wandel an Beispielen erlebbar.

Durch das „Innovationsbüro“ beim Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastrukturmodernisierung/Wachsende Stadt werden die verschiedenen Projekte koordiniert und der Change-Management-Prozess konsequent gesteuert.

Aufgabenstellung der Steuerungsgruppe





Die Steuerungsgruppe

Zwölf Fachleute aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung

Der Senat von Berlin hat die Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung am 12. September 2017 eingesetzt. Ziel war es, externe Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und der öffentlichen Verwaltung einen kritischen Blick auf die Berliner Verwaltung werfen zu lassen.

Das Gremium hatte den Auftrag, Defizite in der gesamtstädtischen Steuerung zu identifizieren und möglichst konkrete Maßnahmen zur Lösung vorzuschlagen. Diese Handlungsempfehlungen bilden den Kern des hier vorliegenden Berichts.

Das Credo der Steuerungsgruppe: Aus den Fehlern der Vergangenheit lernen

Zu Beginn ihrer Arbeit hat die Steuerungsgruppe aktuelle Reformvorhaben der Berliner Verwaltung analysiert. Das wichtigste Ergebnis: Es mangelt nicht an guten Ideen.

Große Organisationen – Verwaltungen genauso wie Konzerne – verfügen jedoch über ein enormes Beharrungsvermögen. Ohne eine konsequente und nachhaltige Steuerung durch Politik und Senat ist auch der aktuelle Anlauf zur grundlegenden Modernisierung der Berliner Verwaltung zum Scheitern verurteilt. Reformen in Gesetze und Vorschriften zu gießen und zu hoffen, dass sie sich von selbst entfalten, reicht nicht. Die in diesem Bericht gesammelten Vorschläge sollen Senat und Bezirke darin unterstützen, den jetzigen Reformprozess zum Erfolg zu führen.

In diesem Sinne begrüßt es die Steuerungsgruppe, dass der Regierende Bürgermeister entschieden hat, an die Spitze des aktuellen Reformprozesses einen Staatssekretär zu stellen.



Wer der Steuerungsgruppe angehörte

Die Steuerungsgruppe setzte sich aus dem Vorsitzenden, Heinrich Alt, sowie elf weiteren Fachleuten aus Wirtschaft, Wissenschaft und der öffentlichen Verwaltung zusammen:

- Heinrich Alt, Vizepräsident der Bundesanstalt für Arbeit a. D., Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit a. D.
- Angelika Flatz, Mag., Sektionschefin, Leiterin der Sektion III Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation im österreichischen Bundesministerium Öffentlicher Dienst und Sport
- Michael Freiberg, Bezirksstadtrat a. D.
- Dr. Detlef Gottschalck, Staatsrat a. D., ehem. Chef der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg
- Dr. med. Andrea Grebe, Vorsitzende der Geschäftsführung der Vivantes – Netzwerk für Gesundheit GmbH
- Dr. Klaus-Martin Groth, Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt
- Dr. Henrik Haenecke, Vorstand Finanzen, Digitalisierung und Vertrieb der Berliner Verkehrsbetriebe AöR
- Dagmar Hänisch, Bezirksstadträtin a. D.
- Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam
- Dr. Andreas Prüfer, Bezirksstadtrat a. D.
- Prof. Johanna Mair, PhD, Hertie School of Governance
- Prof. Dr. Wolfgang Seibel, Universität Konstanz

Die Bezirksbürgermeisterinnen und -bürgermeister von Friedrichshain-Kreuzberg, Pankow und Treptow-Köpenick begleiteten die Steuerungsgruppe beratend. Zudem wurde das Gremium durch die Staatssekretärin für Inneres und Sport und die Staatssekretäre für Finanzen, Kultur und Europa sowie für Wirtschaft, Energie und Betriebe fachlich begleitet.

Organisatorisch unterstützt wurde die Steuerungsgruppe von einer Geschäftsstelle, die bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport (Abteilung V, Referat V A) angesiedelt war.

Welche Schwerpunkte die Steuerungsgruppe setzte und wie sie arbeitete

Die Steuerungsgruppe hat sich darauf konzentriert, der Berliner Politik und Verwaltung Impulse zu vier Themenkomplexen zu geben:

- Gewinnung und Entwicklung von qualifiziertem Personal in erforderlichem Umfang
- Moderne Verwaltungssteuerung, die an messbaren Zielen ausgerichtet ist
- Hochwertige Verwaltungsleistungen in akzeptablen Fristen am Beispiel Genehmigungsverfahren
- Veränderungen durch professionelles Change Management

Diese Querschnittsthemen wurden in vier Arbeitsgruppen bearbeitet:

- AG Personal
- AG Steuerung
- AG Genehmigungsverfahren
- AG Change Management

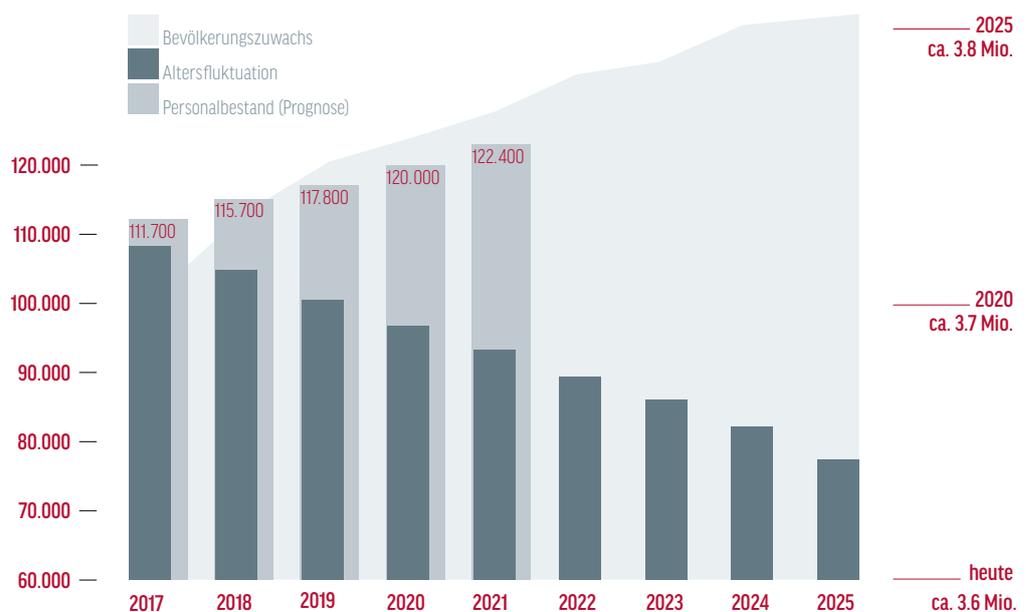
Die Steuerungsgruppe tagte zehnmal. Unabhängig davon trafen sich die Mitglieder der verschiedenen Arbeitsgruppen zu weiteren Sitzungen.

Personalgewinnung und Personalentwicklung modernisieren



Einleitung

Leistungsqualität, Motivation und Freundlichkeit im Alltag entscheiden über das Ansehen der Berliner Verwaltung als Dienstleister und als Arbeitgeber. Dazu gehört eine angemessene Vergütung mit klaren Perspektiven beruflicher Entwicklung, ein Arbeitsumfeld, das den Erfordernissen der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf gerecht wird, und eine Kultur der Wertschätzung der Bürgerinnen und Bürger durch die Verwaltung und der Angehörigen des öffentlichen Dienstes untereinander und durch die Vorgesetzten. Berlin nimmt die damit verbundenen Aufgaben der Personalentwicklung unter besonders schwierigen Bedingungen in Angriff. Als einziges Bundesland hatte Berlin nach 1990 die Integration jeweils voll ausgebildeter Verwaltungsstrukturen aus Ost und West zu vollziehen.



Bis 2025 scheiden 28,5 % der Beschäftigten altersbedingt aus dem Landesdienst aus. Dagegen zeigen Prognosen einen Bevölkerungszuwachs um etwa 5% pro Jahr im selben Zeitraum. Im Jahr 2035 wird demnach die 4 Mio-Grenze erreicht sein. Dazu legt der Personalbestand kontinuierlich zu (Prognose).

Personalgewinnung

Ziel

Berlin wird zum Arbeitgeber für die Besten

Potentielle Bewerberinnen und Bewerber erleben die Berliner Verwaltung als attraktiven Arbeitgeber. In der Berliner Verwaltung zu arbeiten, wird zu einem Privileg. Im Wettbewerb um die besten Fach- und Führungskräfte setzt sich die Berliner Verwaltung immer häufiger durch. Die „Arbeitgebermarke Berlin“ wird weit über die Grenzen der Bundeshauptstadt hinaus als vorbildlich wahrgenommen.

Ausgangslage

Berlins Verwaltung braucht frische Kräfte – Sie zu gewinnen, erweist sich als schwer

Berlin muss in den nächsten Jahren zehntausende Stellen in der öffentlichen Verwaltung neu besetzen. Das hat im Wesentlichen drei Gründe:

Die Berliner Verwaltung steht vor demografischen Herausforderungen

Aus der Berliner Verwaltung werden bis Ende 2024 allein wegen der Altersfluktuation rund 30 Prozent der jetzigen Beschäftigten (32.500 von 109.000 Vollzeitäquivalenten) ausscheiden. In einigen Schlüsselbereichen wird dieser Durchschnittswert noch deutlich übertroffen: In diesem Zeitraum scheidet aus dem Bereich „Bauen, Vermessen, Betriebstechnik“ 44 Prozent altersbedingt aus. „Jugend und Soziales“ verliert 40 Prozent des Personals und „Gesundheit/Umwelt“ 37 Prozent.

Ärzte, Ingenieure und Sozialarbeiter führen die Hitliste der Mangelberufe in der Berliner Verwaltung an. In den kommenden Jahren zeichnen sich darüber hinaus der Schuldienst, die Polizei, der Justizdienst, die Feuerwehr und die IT als die Aufgabenfelder mit besonderem Personalbedarf ab.

Berlin wächst – und damit die Aufgabenfülle für die Verwaltung

Zu den Herausforderungen, vor denen die Berliner Verwaltung steht, gehört ferner die derzeit prognostizierte Zunahme der Bevölkerung um rund 165.000 Personen bis 2024. Damit wächst die Zahl der Kunden der Berliner Verwaltung um 5 Prozent. Mehr Kunden bedeuten mehr Arbeit.



Die öffentliche Verwaltung Berlins braucht frisches Know-how und neue Lösungen

Digitalisierung, Globalisierung, Klimawandel, Urbanisierung, neue Mobilität, demografischer Wandel – diese Megatrends verändern das Leben in der Metropole Berlin noch schneller und nachhaltiger als anderswo. Berlin braucht Menschen in der öffentlichen Verwaltung, die diesem rasanten Wandel gewachsen sind: hochqualifiziertes, hochmotiviertes Personal, das intelligente Antworten auf zum Teil gänzlich neue Fragen findet.

Im Wettbewerb um Fach- und Führungskräfte muss die Berliner Verwaltung noch zulegen

Bei der Suche nach geeignetem Personal kämpft die Berliner Verwaltung gegen harte Konkurrenz in unmittelbarer Nachbarschaft: Auch das Land Brandenburg und der Bund bemühen sich als öffentliche Arbeitgeber, für Fach- und Führungskräfte möglichst attraktiv zu sein. Fast übermächtig ist die private Konkurrenz: Im Wettbewerb um Ingenieurinnen und Ingenieure oder IT-Fachleute etwa kann die Berliner Verwaltung im Vergleich zu Unternehmen der Privatwirtschaft derzeit kaum punkten.

Warum Berlin als Arbeitgeber vergleichsweise unattraktiv wirkt

Dass die Berliner Verwaltung bisher kaum als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen wird, hat in erster Linie strukturelle Ursachen. Als Grundproblem betrachtet die Steuerungsgruppe die äußerst heterogene Aufbauorganisation: Die zwölf Bezirksverwaltungen erledigen zwar weitgehend die gleichen Aufgaben, aber jede organisiert das anders. Die Aufbauorganisation der Hauptverwaltung sieht wieder anders aus. In der Folge beschreibt und bewertet jede Verwaltungseinheit ihre Stellen unterschiedlich. Das hat eine ganze Reihe negativer Konsequenzen:

Berlin wird nicht als *eine* „Arbeitgebermarke“ wahrgenommen

Die Heterogenität der Aufbauorganisation der Berliner Verwaltung erschwert einen einheitlichen Auftritt Berlins als Arbeitgeber. Auf Job-Messen etwa treten mitunter mehrere Bezirksämter auf einmal auf. Doch weil sie völlig unterschiedlich organisiert sind, zeigt jedes ein anderes Erscheinungsbild. Berlin als attraktive Arbeitgebermarke mit Wiedererkennungswert zu etablieren, erscheint unter diesen Bedingungen kaum möglich.

Die Heterogenität erschwert effiziente Rekrutierungsprozesse

Das Fehlen einer einheitlichen, behördenübergreifenden Stellenbewertung erschwert Sammel-ausschreibungen für bestimmte Dienstposten und Berufsgruppen. Bezirksübergreifende Ausschreibungen finden in der Regel nicht statt. Das kann dazu führen, dass Berliner Behörden sich untereinander schon auf der Vergütungsebene Konkurrenz machen. Anstatt bei der Rekrutierung von Personal miteinander zu arbeiten, arbeiten sie gegeneinander.

Althergebrachte Rekrutierungsmuster schließen bestimmte Bewerber systematisch aus

Die Anforderungsprofile, die die Berliner Behörden erstellen, um Stellen neu zu besetzen, sind häufig eng an althergebrachten Aufgaben- und Stellenbeschreibungen orientiert. Das führt mitunter dazu, dass geeignete Bewerberinnen und Bewerber nicht zum Zug kommen, nur weil die Berliner Behörden deren Abschlüsse und Qualifizierungen nicht kennen und nicht bewerten können.

Stellenangebote sind intransparent und damit unattraktiv

Die uneinheitliche Bewertung von Stellen innerhalb der Berliner Verwaltung und der Verzicht auf bezirksübergreifende Sammel-ausschreibungen machen Stellenangebote Berlins für Bewerberinnen und Bewerber unübersichtlich, kaum vergleichbar und damit wenig attraktiv.

Bewerber können nicht davon ausgehen, dass ihre Leistung belohnt wird

Ob jemand innerhalb der Berliner Verwaltung Karriere macht, hängt nicht in erster Linie von der Qualität ihrer/seiner Arbeit ab. Befördert wird, wer die vorgeschriebenen Laufbahnämter durchlaufen hat (Regelbeförderung). Sprungbeförderungen unterhalb der Ebene der politischen Beamten sind ausgeschlossen. Gerade hochqualifizierte und hochmotivierte Bewerberinnen und Bewerber dürfte das abschrecken. Der Hauptgrund dafür, dass die Arbeitsleistung für Karrieren im Berliner öffentlichen Dienst eine eher untergeordnete Rolle spielt, besteht darin, dass sie kaum zu messen ist. Das liegt einmal mehr daran, dass einheitliche, behördenübergreifende Stellenbewertungen und ein darauf aufbauendes systematisches Beurteilungswesen gänzlich fehlen.



Empfehlungen

Wie Berlin für Bewerberinnen und Bewerber attraktiver wird

Grundlegend für den Erfolg Berlins als Arbeitgeber ist ein einheitlicher Auftritt. Die Berliner Verwaltung muss als attraktive Arbeitgebermarke wiedererkennbar werden. Dafür muss sie sich grundsätzlich neu aufstellen. Die Steuerungsgruppe empfiehlt:

Eine einheitliche, aufeinander abgestimmte Behördenstruktur schaffen

Zuallererst gilt es, die Aufbauorganisation der Berliner Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen bei gleichartigen Aufgaben zu vereinheitlichen und optimal aufeinander abzustimmen. Dass diese Empfehlung hier nur wenige Zeilen einnimmt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Steuerungsgruppe in der berlinweiten Vereinheitlichung der Aufbauorganisation die Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Personalmanagement sieht. Erst auf dieser Grundlage lassen sich einheitliche, behördenübergreifende Stellenbewertungen und dazu passende transparente Standardverfahren für die Rekrutierung entwickeln.

Offene Stellen deutlich schneller besetzen

Um die Rekrutierung von neuem Personal für Berlin möglichst effizient und zügig zu gestalten, empfiehlt die Steuerungsgruppe:

- einheitliche, behördenübergreifende Beschreibungen des Aufgabenkreises (BAK) und darauf abgestimmte Stellenbewertungen (Vergütungs- und Besoldungsstufen)
- berlinweite Standardprozesse für die Rekrutierung und die Nutzung von Sammelausschreibungen und Sammelbesetzungen gleichartiger Stellen, wann immer das möglich ist
- die Einrichtung zentraler Bewerberbüros, die in jedem Bezirk bzw. bezirksübergreifend dafür Sorge tragen, dass Stellenbesetzungsverfahren innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden. Als Benchmark dient das „Neuköllner Personalmanagement“, welches das Konzept des E-Recruitings vorbildlich umsetzt.

- schlank besetzte Auswahlgremien, die schnell terminieren und entscheiden
- Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen für dienststellenübergreifende Sammelausschreibungen und -besetzungen (u.a. zentrale Zuständigkeiten durch den Hauptpersonalrat, die Hauptschwerbehindertenvertretung und die neu zu implementierende Hauptfrauenvertreterin).
- den berlinweiten Umstieg auf die elektronische Personalakte bis zum 31. 12. 2019
- den Verzicht auf eine schriftliche Begründung, wenn Bewerberinnen oder Bewerber bei einem Stellenbesetzungsverfahren nicht in die engere Wahl kommen
- die Nutzung von personalwirtschaftlichen Instrumenten, darunter: bezahlte Praktika, Werkstudenten, Amtshilfe und in ausgewählten Fällen Personaldienstleister unter exakt definierten Rahmenbedingungen

Die Verwaltung für Quereinsteiger öffnen

Insbesondere, um im Wettbewerb um hochqualifiziertes Personal zu bestehen, muss die Berliner Verwaltung sich für neue Bewerbergruppen öffnen. Es gilt, althergebrachte Muster der Rekrutierung zu hinterfragen und sie der Vielfalt an Qualifikationen und Hochschulabschlüssen anzupassen. Das heißt konkret, auch Bewerberinnen und Bewerbern aus anderen Branchen oder Verwaltungszweigen eine Chance zu geben, und „weiche“ Qualifikationen wie Auslandserfahrungen und Tätigkeiten in der Privatwirtschaft stärker zu gewichten.



Zugang zur Beamtenlaufbahn im allgemeinen Verwaltungsdienst erleichtern

Die „Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes“ (LVO-AVD) regelt, welche Qualifikationen und Tätigkeitsnachweise zu einer solchen Laufbahn beim Land Berlin befähigen. Die Steuerungsgruppe empfiehlt, diese Bestimmungen konsequent zugunsten der Bewerberinnen und Bewerber auszulegen und teilweise zu lockern: Gemäß § 15 Absatz 1 LVO-AVD erfüllt die Zugangsvoraussetzung für eine Laufbahngruppe 2, wer die dafür einschlägigen Studiengänge an der „Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin“ oder an der „Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin“ absolviert hat.

- § 15 Absatz 2 LVO-AVD regelt, in welchen Fällen von den in Absatz 1 definierten Zugangsvoraussetzungen abgewichen werden kann. Die Steuerungsgruppe empfiehlt, intensiv von dieser Kann-Bestimmung Gebrauch zu machen. Dies ist durch eine Verwaltungsvorschrift abzusichern. Dann stünde die Berliner Beamtenlaufbahn noch mehr Bewerberinnen und Bewerbern offen, die ihre Qualifikationen anderswo erworben haben.
- § 15 Absatz 3 LVO-AVD öffnet auch Absolventinnen und Absolventen überwiegend verwaltungs-, politik-, rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Diplom- und Bachelor-Studiengänge einen Weg in die Berliner Beamtenlaufbahn.

Allerdings müssen solche Bewerberinnen und Bewerber bisher nachweisen, dass sie nach Studienabschluss mindestens ein Jahr einer hauptberuflichen Tätigkeit nachgingen, die den Anforderungen des ersten Einstiegsamts der Laufbahngruppe 2 entspricht. Die Steuerungsgruppe empfiehlt, dieses Erfordernis ebenso fallenzulassen wie das einer zweijährigen hauptberuflichen Tätigkeit, falls diese außerhalb des öffentlichen Dienstes lag.

Stattdessen sollte wesentlich intensiver Gebrauch von Trainee-Programmen gemacht werden. Absolventen von Studiengängen, die unter § 15 Absatz 3 LVO-AVD fallen, sollten so die Möglichkeit erhalten, die dort vorgesehenen berufspraktischen Zeiten als Tarifbeschäftigte innerhalb eines Jahres zu erreichen.

Deutlich mehr Nachwuchs selbst ausbilden

Die Steuerungsgruppe weist ausdrücklich darauf hin, dass der Personalbedarf der Berliner Verwaltung bis zum Jahr 2024 nur zu decken ist, wenn Neueinstellungen und Ausbildung des eigenen Nachwuchses Hand in Hand gehen. Sie empfiehlt daher:

- die Festlegung verbindlicher Ausbildungsquoten für die Hauptverwaltung und jede Bezirksverwaltung
- Anreize für die Erfüllung der Ausbildungsquoten:
Wer die Quote erfüllt, bekommt zusätzliche Planstellen. Wer die Quote nicht erfüllt, verliert Stellen zur Erfüllung freiwilliger Verwaltungsaufgaben.
- die Einrichtung neuer Ausbildungszeige für Tätigkeiten unterhalb der Ebene der Verwaltungsfachangestellten, insbesondere für Fachkräfte für Bürokommunikation
- das Angebot von Ausbildungen in Teilzeit mit entsprechend verlängerter Ausbildungsdauer
- wesentlich mehr Praktika mit verbindlichen Vergütungsregelungen für Studierende

Den Vorbereitungsdienst für den mittleren Dienst im Beamtenverhältnis wieder einführen

Das würde die Ausbildung für den mittleren Dienst insbesondere in der Allgemeinen Verwaltung sowie in der Justizverwaltung für Bewerberinnen und Bewerber ohne Hochschulabschluss deutlich attraktiver machen. In beiden Bereichen gelingt es Berlin derzeit nicht, genügend Personal zu finden.



Die Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) intensivieren

Bei der Gewinnung von Auszubildenden und Fachkräften gibt es in der Zusammenarbeit mit den Schulen und der Arbeitsverwaltung einschließlich der gemeinsam betriebenen Jobcenter noch Luft nach oben. Die Berliner Verwaltung und die städtischen Betriebe haben bei der Rekrutierung und dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente eine Vorbildfunktion für private Arbeitgeber.

Die Berliner Verwaltung sollte konsequenter als bisher den Pool derer ausschöpfen, die bei den Berliner Jobcentern und Agenturen für Arbeit arbeitsuchend gemeldet sind. 2017 waren das mehr als 300.000 Menschen. Dazu empfiehlt die Steuerungsgruppe:

- Bei Stellenbesetzungsverfahren die BA grundsätzlich einbeziehen. Das heißt zum einen, der BA alle offenen Stellen sofort zu melden. Zum anderen sind geeignete Kundinnen und Kunden der BA in jedem Auswahlverfahren der Berliner Verwaltung systematisch zu berücksichtigen. Der Datenaustausch zwischen der Berliner Verwaltung und der Agenturen für Arbeit sowie Jobcenter ist zu standardisieren.
- Bonuszahlungen für alle Verwaltungen, die Leistungsempfänger der Grundsicherung einstellen

Moderne, attraktive Arbeitsumgebungen für alle schaffen

Wer in der Berliner Verwaltung arbeitet, muss sich dort wohl fühlen. Das beginnt mit einem attraktiven Arbeitsumfeld. Dazu zählen:

- die flächendeckende und standardisierte Einrichtung von Telearbeitsplätzen und die gezielte Ausweitung mobiler Arbeitsplätze, um die Möglichkeiten ortsungebundener Arbeit generell zu erweitern und der verbesserten Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf Rechnung zu tragen
- die Verbesserung und nach Möglichkeit Vereinheitlichung des äußeren Erscheinungsbildes von Behörden, insbesondere derjenigen mit Publikumsverkehr. Das reicht von der Sanierung maroder Gebäude über einheitliche Hinweisschilder bis zum Corporate Design für Websites, Broschüren, Briefe und andere Medien. Dabei ist auf durchgängige Barrierefreiheit zu achten.
- eine auf allen Ebenen und in allen Zweigen der Verwaltung ergonomische, funktionale und ansprechende Büroausstattung

Personalentwicklung

Ziel

Die Menschen in der Berliner Verwaltung leisten exzellente Arbeit

Die Qualität der Leistungen der Berliner Verwaltung sowie die Motivation und Freundlichkeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten über Berlin hinaus als vorbildlich. Aus- und Weiterbildung, Qualitätssicherung und Wissensmanagement sowie Beurteilungswesen, Laufbahnrecht und Führungskultur sind konsequent auf das Ziel ausgerichtet, Berlin zu einer der besten Verwaltungen in Deutschland zu machen.

Ausgangslage

Das unbefriedigende Leistungsniveau der Verwaltung hat strukturelle Ursachen

Verwaltungsverfahren dauern in Berlin überdurchschnittlich lang. Und wenn man die Berlinerinnen und Berliner fragt, für wie kundenorientiert sie ihre Verwaltung halten, bekommt man unbefriedigende Aussagen. Bisher gilt die Verwaltung der Bundeshauptstadt nicht eben als vorbildlicher Dienstleister. Das liegt nicht an den Menschen in der Verwaltung, sondern an den Strukturen, in denen sie arbeiten. Dies sind die Gründe:

Personalsteuerung und Beförderungspraxis wirken demotivierend und mindern die Leistung

Der Berliner Verwaltung fehlen einheitliche, behördenübergreifende Stellenbeschreibungen und -bewertungen. Das führt zu einer unüberschaubaren Vielfalt von Qualifikationsprofilen der Stelleninhaberinnen und -inhaber. Unter diesen Voraussetzungen ist es unmöglich, ein einheitliches, behördenübergreifendes Beurteilungswesen zu etablieren.

Solch ein Beurteilungswesen fehlt in Berlin

Zentrale Kriterien der Personalsteuerung und insbesondere der Beförderungspraxis sind deshalb nicht die tatsächliche Leistung, Eignung und Befähigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern Veränderungen in der Beschreibung des Aufgabenkreises (BAK) und damit die Stellenbewertung selbst.



Das stellt das Prinzip auf den Kopf, wonach die Qualifikation einer Person der Aufgabe entsprechen muss, die diese Person erledigt. In Berlin gilt das Gegenteil: Die Aufgabe wird zu oft der Person angepasst. Behördenleitungen orientieren Beschreibungen von Aufgabenkreisen (BAK) systematisch nicht an der jeweiligen Aufgabe, sondern an personalpolitischen Zielen und individuellen Fördermaßnahmen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wiederum verharren im Zweifel lieber auf einem Dienstposten, statt sich mit einem Wechsel in neue Aufgabenfelder persönlich und zum Wohle der Gesamtorganisation weiterzuentwickeln – aus der durchaus berechtigten Angst heraus, durch einen Wechsel das berufliche Weiterkommen zu gefährden. Verstärkt werden diese negativen Wirkungen durch die strenge Regelbeförderung und ein starres Laufbahnsystem. Der Wechsel von einer Laufbahnrichtung in eine andere wird vielfach erschwert.

Unter diesen grundlegenden Mängeln leidet die Motivation vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zudem wird so die Bestenauslese häufig unterlaufen und das allgemeine Leistungsniveau der Berliner Verwaltung geschwächt.

Strukturelle Mängel schwächen die Führung und damit die Leistungsfähigkeit der Bezirksamter

Strukturdefizite schwächen auch die Stellung des politischen Leitungspersonals in den Bezirksamtern. Leitungsfunktionen werden dort auf Grundlage von § 35 Bezirksverwaltungsgesetz nach dem Proporzsystem besetzt: Mitglieder des Bezirksamts (Bezirksstadträte) werden gemäß der Sitzverteilung der Parteien in der Bezirksverordnetenversammlung gewählt. Weitere Zugangsvoraussetzungen sind nicht zu erfüllen, um solch ein Leitungsamt zu übernehmen. Zudem ist die Amtszeit der Bezirksstadträte an die Legislaturperiode der Bezirksverordnetenversammlung gebunden.

Das schwächt die Position der Bezirksstadträte doppelt: Erstens im Hinblick auf ihre Qualifikation und zweitens im Hinblick auf die Kontinuität ihrer Arbeit. Der Tendenz nach stehen relativ unerfahrene Bezirksstadträtinnen und Bezirksstadträte langjährigen Verwaltungsangehörigen gegenüber, die zwar in ihrem Aufgabenbereich über hohe Kompetenz, aber nicht über eine breite berufliche Erfahrung verfügen. Diese Konstellation macht eine effektive Führung nicht einfacher.

Verstärkt wird die strukturelle Schwäche der Leitungsebene in den Bezirksverwaltungen dadurch, dass Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeister gegenüber den ressortverantwortlichen Bezirksstadträtinnen und Bezirksstadträten keine Richtlinienkompetenz besitzen. Damit fehlt auf Bezirksebene die Möglichkeit „von oben“ steuernd einzugreifen, wenn sich auf Geschäftsbereichsebene Führungsschwächen offenbaren.

Die Steuerungsgruppe empfiehlt daher die Einführung einer Richtlinienkompetenz für den Bezirksbürgermeister, insgesamt höhere Anforderungen an die fachliche Eignung von Bezirksstadträten im Bezirksverwaltungsgesetz, die Entwicklung eines Einarbeitungs- und Qualifizierungsprogramms für neue Bezirksstadträte (siehe auch unter „Klare Zuständigkeiten für Senat und Bezirke festlegen“, Seite 55)

Die Aus- und Weiterbildung orientiert sich noch zu wenig an den neuen Anforderungen

Berlin verfügt mit seiner Verwaltungsakademie und der laut Koalitionsvereinbarung des Senats noch zu schaffenden Akademie für Führungskräfte über eine leistungsfähige Infrastruktur für die Rekrutierung sowie die Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften. Das derzeitige Volumen der Lehrtätigkeit an der Verwaltungsakademie ist beträchtlich: 2016 haben rund 38.000 Bedienstete der Berliner Verwaltung an Lehrgängen der Verwaltungsakademie teilgenommen, davon haben sich mehr als 16.000 Führungskräfte weitergebildet.

Allerdings können derzeit weder die Verwaltungsakademie noch die künftige Akademie für Führungskräfte ihre Tätigkeiten und Angebote optimal an den umfangreichen, und teilweise neuen Anforderungen ausrichten, denen sich die Berliner Verwaltung gegenüber sieht. Das ist einfach deshalb unmöglich, weil diese Anforderung bisher nicht in einheitlichen, behördenübergreifenden Stellenbeschreibungen fixiert sind.

Zudem unterliegt die Teilnahme an Lehrgängen bisher keiner planmäßigen Steuerung.

Das Erfahrungswissen droht verlorenzugehen

Handlungsdruck entsteht auch dadurch, dass die Berliner Verwaltung in den kommenden Jahren zehntausende Angehörige durch Altersfluktuation verlieren wird. Im Gegenzug wird sie zehntausende neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen. Allein um den Wissenstransfer zwischen beiden Gruppen zu gewährleisten, muss die Verwaltung jetzt zügig neue Mechanismen der Qualitätssicherung und des Wissensmanagements entwickeln und etablieren.



Empfehlungen

Strukturdefizite beseitigen, die der Leistungsfähigkeit der Verwaltung entgegenstehen

Die Angehörigen der Berliner Verwaltung sollen hochmotiviert, leistungs- und kundenorientiert arbeiten. Um ihnen dies zu ermöglichen, gilt es zunächst, alle oben beschriebenen Strukturdefizite aus dem Weg zu räumen. Konkret empfiehlt die Steuerungsgruppe:

Flächendeckend ein professionelles Beurteilungswesen einführen

Leistungsorientiert arbeiten kann die Verwaltung nur, wenn die Leistung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Kriterien messbar gemacht und vergleichbar wird. Ein einheitliches Beurteilungswesen für alle Berliner Behörden ist daher unerlässlich. Grundlage hierfür sind einheitliche, behördenübergreifende Bewertungen aller Stellen.

- Beförderungsstellen sollten einer Behörde erst zugewiesen werden, wenn diese Behörde das hier geforderte berlinweite Beurteilungswesen umsetzt.
- Beförderungen erfolgen nur noch auf Grundlage von Auswahlverfahren und dienstlichen Beurteilungen.

Führungskompetenz durch neue Zugangsvoraussetzungen systematisch stärken

Um die Leitungsebenen in den Berliner Behörden zu stärken und den Erfahrungshorizont der Führungskräfte zu weiten, empfiehlt die Steuerungsgruppe:

- Beförderungen im höheren Dienst ab der Besoldungsgruppe A 15 muss eine Tätigkeit in einem anderen Aufgabenbereich innerhalb oder außerhalb der öffentlichen Verwaltung vorausgehen. Diese Tätigkeit muss von mindestens neun Monaten Dauer sein. Besonders zu berücksichtigen sind Leitungsaufgaben bei anderen Dienstbehörden und Arbeitgebern und/oder Tätigkeiten im Ausland.
- Für Leitungsämter ab der Besoldungsgruppe A 16 müssen sich Kandidatinnen und Kandidaten einem strukturierten Personalauswahlverfahren (Assessment Center) stellen und sich in einem Führungskräftelehrgang der Akademie für Führungskräfte qualifizieren oder entsprechende Kenntnisse nachweisen.

Das Laufbahnrecht modernisieren und das Laufbahnsystem flexibilisieren

Die Motivation durch Aufstiegsmöglichkeiten und eine der Qualifizierung und den Neigungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechende Beschäftigung ist ein Schlüsselfaktor, um die Leistungsfähigkeit der Berliner Verwaltung zu verbessern. Deshalb empfiehlt die Steuerungsgruppe, das Laufbahnrecht an zwei Stellen anzupassen:

- Ausdrücklich unterstützt wird die Wiedereinführung des Verwendungsaufstiegs aus dem gehobenen in den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst, wie sie in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen ist.
- Zudem sollte der Laufbahnwechsel zwischen den Laufbahnfachrichtungen erleichtert werden. Derzeit muss für solch einen Wechsel gemäß § 10 Absatz 2 Satz 2 Landeslaufbahngesetz (LfbG) eine dienstliche Notwendigkeit vorliegen. Die Steuerungsgruppe schlägt vor, diese Regelung entfallen zu lassen. Alternativ könnte sie durch Verwaltungsvorschrift verbindlich so ausgelegt werden, dass eine dienstliche Notwendigkeit grundsätzlich vorliegt, wenn entsprechend qualifizierte Beamtinnen oder Beamte den Wechsel einer Laufbahnfachrichtung anstreben.

Bildungsangebote für die Verwaltung genauer auf aktuelle und künftige Erfordernisse ausrichten

Alle Aus- und Weiterbildungsangebote für die Berliner Verwaltung müssen präzise auf die Herausforderungen zugeschnitten werden, vor denen die Bediensteten – egal ob Fach- oder Führungskraft – jetzt und in Zukunft stehen. Die Bildungsstätten müssen ihr Angebot deshalb strikt an den noch zu schaffenden einheitlichen, behördenübergreifenden Stellenbeschreibungen orientieren.

Die Steuerungsgruppe empfiehlt dazu eine klare Aufgabentrennung:

- Sämtliche Tätigkeiten und Angebote zur Rekrutierung und Ausbildung von Spitzenpersonal sollten bei der neu einzurichtenden Akademie für Führungskräfte gebündelt sein. Diese richtet sich explizit an einen engeren Kreis von Leistungsträgern mit herausgehobener Führungsverantwortung sowie High Potentials unter den Nachwuchskräften. Die Akademie für Führungskräfte soll diesen besonderen Zielgruppen neue Perspektiven eröffnen, neue Netzwerke erschließen und sie so an das Land Berlin als Arbeitgeber binden.

Um das Profil der neu zu schaffenden Akademie für Führungskräfte zu schärfen, müssen verbindliche Kriterien dafür definiert werden, wer zu ihrer Zielgruppe gehört.



- Die Verwaltungsakademie richtet ihr allgemeineres Angebot an alle Angehörigen der Verwaltung unterhalb der oben definierten Ebene der Spitzenführungskräfte.
- Für Quereinsteiger entwickeln sowohl die Akademie für Führungskräfte als auch die Verwaltungsakademie ein eigenes Aus- und Fortbildungsprogramm, das diese Zielgruppe mit den besonderen Anforderungen einer Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung vertraut macht.

Qualität sichern, Erfahrungswissen bewahren und zugänglich machen

Die Berliner Verwaltung steht vor einem großen Wandel: Nicht nur, dass sie ihre Strukturen, wie in diesem Bericht empfohlen, in den nächsten Jahren grundlegend ändern wird. Sie wird in der gleichen Zeit auch ein Drittel ihres Personals durch Altersfluktuation verlieren und dementsprechend viele neue Kolleginnen und Kollegen integrieren müssen. Damit dieser Wandel gelingt, und dabei kein wertvolles Erfahrungswissen verloren geht, empfiehlt die Steuerungsgruppe:

- Stellen, deren Inhaberinnen und Inhaber in absehbarer Zeit ausscheiden, sind bis zu sechs Monate doppelt zu besetzen. Das gibt den jeweiligen Nachfolgern ein halbes Jahr Zeit, von ihren Vorgängerinnen oder Vorgängern zu lernen. Bisher ist diese Doppelbesetzung nur auf Antrag möglich. Die Steuerungsgruppe empfiehlt, sie überall einzusetzen, wo ein Wissenstransfer sichergestellt werden muss.
- Die Akademie für Führungskräfte sollte ein System der Job-Rotation etablieren, das künftige und bereits im Amt befindliche Führungskräfte standardmäßig durchlaufen. Berlin als Stadtstaat ermöglicht die Rotation von einer Behörde zur anderen zu vergleichsweise niedrigen Mobilitätskosten. Dieses Argument sollte auch in der Außendarstellung der Berliner Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber genutzt werden.

Gesundheitsmanagement

Ziel

In der Berliner Verwaltung zu arbeiten, macht Freude und keinesfalls krank

In der Berliner Verwaltung herrscht auf allen Ebenen und in allen Zweigen ein angenehmes, gesundheitsförderndes Arbeitsklima. Die Vorgesetzten begreifen das Gesundheitsmanagement und die Prophylaxe als Führungsaufgabe. Dementsprechend niedrig ist der Krankenstand. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die längerfristig erkranken, erhalten von ihrem Arbeitgeber systematisch professionelle Hilfe auf dem Weg zurück ins Erwerbsleben.

Ausgangslage

Die Gesundheitsquote ist extrem niedrig

Zwischen 2007 und 2016 sank die Gesundheitsquote (Anteil der Kalendertage ohne gemeldete Erkrankungen an der Gesamtzahl der Solltage aller Beschäftigten) von 91,5 auf 89,8 Prozent. Entsprechend stieg die durchschnittliche Zahl der Krankheitstage pro Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst im gleichen Zeitraum von 30,9 auf 37,5 – das ist ein Zuwachs von 21 Prozent. Am steilsten verlief die Kurve zwischen 2007 und 2011. Seitdem verharrt sie auf einem auch im bundesweiten Vergleich sehr hohem Niveau.

Besonders niedrig ist die Gesundheitsquote bei den über 50-Jährigen im mittleren und gehobenen Dienst sowie generell bei Feuerwehr, Polizei und Justizvollzugsdienst.

Besonderes Augenmerk verdient die Gruppe jener, die zwischen sechs Wochen und einem halben Jahr erkranken. Sie stehen zwar nur für 3 Prozent der Krankheitsfälle, aber für rund ein Fünftel aller Krankheitstage. An diese Gruppe richtet sich das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM). Die Zahl der Beschäftigten in dieser Gruppe hat allein 2016 um 5,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr zugenommen. Verschärft wird diese negative Dynamik dadurch, dass nur 20 Prozent der Berechtigten das Betriebliche Eingliederungsmanagement in Anspruch nehmen.



Empfehlungen

Wie die Berliner Verwaltung die Gesundheitsquote flächendeckend verbessert

Gesundheitsmanagement ist eine Führungsaufgabe, die sich vom Grundsatz der Kollegialität und Fürsorge leiten lässt. Die Steuerungsgruppe sieht die Berliner Verwaltung in dieser Hinsicht auf einem guten Weg. Das gilt sowohl für die Sachstandserhebung durch die Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen – etwa für die 2017 vom Senat bei allen Dienststellen durchgeführte Sachstands- und Evaluationsabfrage zum Gesundheitsmanagement – als auch für die zahlreichen Maßnahmen zur Steigerung der Gesundheitsquote.

Entscheidend ist aber auch hier die planmäßige und systematische Umsetzung dieser Maßnahmen und die Überprüfung ihrer Wirkung. Dazu gehört insbesondere die effektive Koordination zentraler und dezentraler sowie mitarbeiternaher Aufgaben des Gesundheitsmanagements.

Im Detail empfiehlt die Steuerungsgruppe hierzu Folgendes:

Gesundheitsmanagement ist Pflichtfach für alle Führungskräfte

Gesundheitsmanagement muss integraler Bestandteil der Fortbildung für Führungskräfte sein. Das Institut für Verwaltungsmanagement der Verwaltungsakademie hält ein umfangreiches Kursangebot zur „Gesundheitsfördernden Führung“ vor. Die Teilnahme an mindestens einem dieser Kurse muss für Führungskräfte verpflichtend sein.

Das Gesundheitsmanagement für die Berliner Verwaltung muss zentral koordiniert werden

Gesundheitsmanagement als Führungsaufgabe erfordert die behördenübergreifende Koordination durch die Abteilung IV – Landespersonal – der Senatsverwaltung für Finanzen.

- Hierfür schließt die Abteilung IV mit allen Behördenleitungen der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen Zielvereinbarungen zur Steigerung der Gesundheitsquote mit einer Laufzeit von drei Jahren ab.
- Um die Entwicklung zu verfolgen, stellt die Abteilung IV ein monatsaktuelles Monitoring der Gesundheitsquoten sowohl der Hauptverwaltung als auch der Bezirksverwaltungen sicher.

- Zudem sollten die „Netzwerktreffen“ zum Thema Gesundheitsmanagement aufgewertet werden. Die Steuerungsgruppe empfiehlt, einen „Koordinierungsausschuss Gesundheitsmanagement“ einzurichten. Federführend ist die Abteilung IV – Landespersonal – der Senatsverwaltung für Finanzen. Beteiligt werden sollten die zuständigen Staatssekretäre der Ressorts der Hauptverwaltung, die zuständigen Bezirksstadträte, der Direktor der Verwaltungsakademie Berlin, die Personalvertretung und arbeitsmedizinische Sachverständige.

Gesundheit und Wohlbefinden muss in jedem Mitarbeitergespräch Thema sein

Fragen und Maßnahmen des Gesundheitsmanagements werden fester Bestandteil der Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche. So wird sichergestellt, dass gesundheitsrelevante Themen für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter regelmäßig und rechtzeitig zur Sprache kommen.

Die steigende Zahl psychischer Erkrankungen und die anerkannte Bedeutung einer Burnout-Prophylaxe machen deutlich, dass neben Faktoren objektiver physischer Belastung auch dem Arbeitsklima und namentlich auch der Wertschätzung durch unmittelbare und höhere Vorgesetzte eine Schlüsselrolle im Gesundheitsmanagement zukommen.

Vorbildlich in dieser Hinsicht ist das Projekt „Wellness statt Burnout – Suche nach der goldenen Mitte“ des Berliner Polizeipräsidiums. Der hier entwickelte ganzheitliche Ansatz einer gesundheitsorientierten und zugleich motivierenden Mitarbeiterführung ist zu evaluieren und in geeigneter Form auf alle Bereiche der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung zu übertragen.

- Die Steuerungsgruppe bestärkt den Senat in der Absicht, das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) zu intensivieren. Die Gruppe der Berechtigten – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit 42 und mehr Krankheitskalendertagen im Jahr – ist mit 3 Prozent aller Krankheitsfälle zahlenmäßig klein, nimmt aber besonders stark zu und steht für rund 20 Prozent aller Krankheitskalendertage der Berliner Verwaltung.
Da nur eine Minderheit der Berechtigten die Angebote des betrieblichen Eingliederungsmanagements annehmen, sind hier besondere Anstrengungen der Personalverantwortlichen erforderlich.
- Die Steuerungsgruppe empfiehlt in diesem Zusammenhang das obligatorische Angebot einer individuellen Gefährdungsanalyse, regelmäßige Fortbildungen der Personalverantwortlichen und die Institutionalisierung der vertraulichen Individualberatung (Burnout Ombudsperson).

Gesamtstädtisches Steuerungssystem etablieren



Einleitung

Die Modernisierung der Berliner Verwaltung verfolgt zwei wesentliche Ziele: Erstens sollen die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen der Hauptstadt sich darauf verlassen können, dass die öffentliche Verwaltung jederzeit und überall erstklassige Leistungen erbringt. Zweitens soll das Verwaltungshandeln stets den übergeordneten, die gesamte Stadt betreffenden Zielen des Senats dienen. Beides ist nur mit einem effizienten System der Verwaltungssteuerung zu erreichen.

Wer steuern will, muss das Ziel klar vor Augen haben. Und er muss früh merken, wenn er vom Kurs abweicht.

Dieses Kapitel beleuchtet, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Berliner Verwaltung in diesem Sinne zu steuern ist. Außerdem enthält es Empfehlungen dafür, wie ein solches Steuerungsmodell in der Berliner Verwaltung etabliert werden kann.

Gesamtstädtische Verwaltungssteuerung

Ziel

Die Berliner Verwaltung handelt transparent, kunden- und wirkungsorientiert

Innerhalb der Berliner Verwaltung sind die Zuständigkeiten klar verteilt. Zielvereinbarungen definieren, wer welche Aufgabe in welcher Qualität erbringt, und welche Mittel dafür zur Verfügung stehen. Wie nah die Verwaltung diesen Zielen kommt, ist jederzeit messbar. Das steuernde Controlling deckt Abweichungen vom Kurs frühzeitig auf, so dass sofort nachjustiert werden kann.

Dank der Steuerung über Zielvereinbarungen handelt die Berliner Verwaltung jederzeit transparent, kunden- und wirkungsorientiert. Weil Leistungen über Behörden und Bezirke hinweg vergleichbar werden, ergeben sich neue Chancen, voneinander zu lernen. Nicht zuletzt steigert das die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihrer Führungskräfte.

Ausgangslage

Derzeit lässt sich die Berliner Verwaltung in vielen Bereichen kaum steuern

Dafür, wie kundenorientiert Behörden in Berlin handeln, gibt es kaum Standards. Welche Ergebnisse einzelne Behörden in welcher Qualität mit den gegebenen Ressourcen erreichen, wird in Berlin oft nicht gemessen. Transparenz darüber herzustellen, ist ohne tiefgreifende Veränderungen unmöglich.

Aufgabenorientierte Vereinbarungen darüber, welche Ziele sich die Verwaltung setzt, gibt es bisher nur im Rahmen weniger Modellprojekte. Ebenso fehlen in der Regel Kriterien, an denen sich diese Ziele messen ließen.

Momentan lässt sich in den meisten Fällen nur sagen, welche Ressourcen einzelnen Verwaltungseinheiten zur Verfügung stehen. Ob diese Mittel effizient im Sinne ihrer Kundinnen und Kunden und im Sinne der politisch gewollten Entwicklung Berlins effektiv eingesetzt werden, kann bisher vielfach nicht oder nur sehr aufwendig analysiert werden.



Empfehlungen

Wie Berlin ein effektives System der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung etabliert

Mitte der 90er Jahre hat Berlin schon einmal versucht, seine Verwaltung grundlegend zu modernisieren. Damit der neue Anlauf glückt, muss zunächst der Boden bereitet werden. Die Steuerungsgruppe gibt auf den folgenden Seiten Einschätzungen und Empfehlungen dazu,

- warum die Berliner Verwaltung höhere Ansprüche an sich selbst stellen sollte und
- wie sie mit einem stärker wirkungsorientierten Steuerungsansatz Ziele von gesamtstädtischer Bedeutung besser erreicht.

Anspruch einer modernen Verwaltung

Die Berliner Verwaltung sollte ihre Leistungsbereitschaft demonstrieren und höhere Ansprüche an sich selbst stellen

Berlin ist das pulsierende Herz der Bundesrepublik. Menschen aus der ganzen Welt fühlen sich von dieser einzigartigen Stadt angezogen. Höchste Zeit, dass die Berliner Verwaltung diesem Image gerecht wird und der Metropole dazu verhilft, unter ihren besonderen Rahmenbedingungen optimal zu funktionieren, lebenswert und nicht zuletzt für die Wirtschaft attraktiv zu sein und zu bleiben.

Die Berliner Verwaltung muss sich nicht verstecken. Im Gegenteil: Sie sollte im Vertrauen auf die eigenen Fähigkeiten und Potenziale die Erwartungen an sich selbst hoch ansetzen. Dazu empfiehlt die Steuerungsgruppe folgende Maßnahmen:

- **Die Berliner Verwaltung lernt von Best Practice-Beispielen**

Jede Behörde Berlins sucht für ihren Fachbereich nach guten Beispielen und Standards im In- und Ausland und informiert sich über internationale Standards. Aus den Best Practices dieser Vorbildverwaltungen, beispielsweise aus den Berliner Partnerstädten, wählt sie passende Initiativen aus, die sich auf Berlin übertragen lassen.

Berlin kooperiert noch enger mit Hamburg, München und Köln

Die vier deutschen Millionenstädte stehen vor ähnlichen Herausforderungen: beispielsweise Zuzug und Integration, Wohnungsnot, Mobilität, Digitalisierung der Verwaltung, Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum, Armutsbekämpfung.

Viele dieser Themen sind gemeinsam und im Austausch miteinander schneller und erfolgversprechender zu bearbeiten. Daher macht der Berliner Senat den anderen deutschen Millionenstädten das Angebot, ab Januar 2019 einen gemeinsamen Innovationskreis „Metropolen 2030“ zu gründen. Zur Finanzierung empfiehlt die Steuerungsgruppe bisherige kostenpflichtige Mitgliedschaften dahingehend zu überprüfen, wo der größere Problemlösungsbeitrag zu erwarten ist.

■ Jede Berliner Behörde verfolgt ein Projekt von gesamtstädtischer Bedeutung

Die Verwaltungen definieren jeweils ein Vorhaben, das der gesamten Stadt zugutekommt. Sie begründen öffentlich, warum sie gerade diese Maßnahme umsetzen und halten die Öffentlichkeit über den Stand der Umsetzung auf dem Laufenden.

■ Die Bezirksverwaltungen starten eine Qualitätsoffensive

Jede Bezirksverwaltung identifiziert in ihrem Bereich Dienstleistungen, die sich noch kundenfreundlicher erbringen ließen. Die Steuerungsgruppe schlägt ein Modellvorhaben vor: Befreiung junger Mütter und Väter von der Bürde, nach der Geburt eines Kindes eine Vielzahl von Anträgen stellen zu müssen (Geburtsurkunde, Kindergeld, Elterngeld etc.). Stattdessen sorgen die Bezirke von sich aus dafür, dass diese Schritte in Gang gesetzt werden. Dieses Projekt wird derzeit in Hamburg erprobt, wenn es sich als erfolgversprechend erweist, sollte Berlin sich anschließen.

■ Investitionen unterstreichen den Anspruch der Verwaltung als exzellenter Dienstleister

Verwaltungen mit direktem Kundenkontakt werden in die Lage versetzt, dem Anspruch einer Spitzen-Verwaltung auch optisch gerecht zu werden. Investitionen in bauliche Verbesserungen und in eine moderne Ausstattung der Büros und Service-Bereiche verleihen allen Behörden mit Publikumsverkehr ein Atmosphäre, indem sich Kundinnen und Kunden wohl und ernstgenommen fühlen.



Aus Modellprojekten in Berlin und anderen Großstädten lassen sich Prinzipien ableiten, die die Steuerungsgruppe für hilfreich hält:

Die Politik muss die Verwaltung in die Pflicht nehmen

Veränderungen von Verwaltungsprozessen sind in der Regel langwierig. Von Erfolg gekrönt sind sie nur, wenn die politischen Entscheider die Veränderungen als prioritäre Erwartung an die Verwaltung formulieren und beharrlich Fortschritte einfordern.

Machbarkeitsstudien können eine gute Entscheidungshilfe sein

Machbarkeitsstudien bieten sich an bei Projekten mit gesamtstädtischer Bedeutung und hohem Risiko. Sie sollten den angestrebten Zustand beschreiben, belegen, dass diese Veränderung sinnvoll und wirtschaftlich ist, den personellen Aufwand abschätzen und einen Maßnahmen- und Ablaufplan enthalten.

Für Ideen und Innovationen muss es Anreize geben

Ämter müssen einen Anreiz sehen, sich für ihre Ziele zu engagieren und sich für die Steigerung der eigenen Effizienz einzusetzen. Steuerungsmechanismen, die aus Sicht der Ämter genau das Gegenteil bewirken, gilt es zu eliminieren.

Beispielsweise wäre es kontraproduktiv einem Amt Stellen zu streichen, weil es die Effizienz eines Prozesses gesteigert hat und deshalb für diesen Prozess jetzt weniger Personal braucht. In solchen Fällen muss das Amt sein Personal behalten und für andere Aufgaben einsetzen dürfen. Andernfalls gibt es wenig Anlass, sich für ressourcenschonende Verwaltungsabläufe zu engagieren.

Modellprojekte bedürfen einer Kofinanzierung durch das Land Berlin

Für die Finanzierung von Modellprojekten sind in der Regel keine Haushaltsmittel eingestellt. Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte einen Innovationsfonds bereithalten, um erfolgsversprechende Projekte für eine gewisse Zeit personell und sächlich zu unterstützen.

Kunden in die Modellprojekte einbeziehen

Die Erfahrungen aus Modellvorhaben zeigen, dass es sich lohnt, die von dem Vorhaben betroffene Kundinnen und Kunden dauerhaft in den Projektverlauf einzubeziehen. Erwartungen werden zur neuen Form der Aufgabenerledigung regelmäßig abgefragt, Kritik ausgewertet und im weiteren Verlauf einbezogen.

Beispiel für Sofortmaßnahmen

Gesamtstädtische Steuerung des öffentlichen Gesundheitsdienstes

Die Steuerungsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass die Senatsgesundheitsverwaltung derzeit kaum in der Lage ist, die Leistungserbringung in den bezirklichen Gesundheitsämtern zu steuern. Damit sich das schnell bessert, empfiehlt die Steuerungsgruppe:

1. Die von der Senatsgesundheitsverwaltung begonnene Erfassung der Daten zur Leistungserbringung in den bezirklichen Gesundheitsämtern ist zügig abzuschließen.
2. Parallel sollte ein Benchmark vorbereitet werden, mit dem ein Vergleich der Leistungserbringung zwischen den Bezirken möglich wird.
3. Auf der Grundlage dieser Daten sollten externe Experten die Arbeitsweise und Leistungserbringung in ausgewählten bezirklichen Gesundheitsämtern analysieren.
4. Aus dieser Analyse sollten Vorschläge zur Einführung und Verbesserung einer gesamtstädtischen Steuerung von Gesundheitsleistungen abgeleitet werden.

Wirkungsorientierte Zielsteuerung

Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument nutzen

Warum die Vereinbarung von Zielen für die moderne Verwaltungssteuerung unabdingbar ist – und wie sich das in Berlin verwirklichen lässt

Gut möglich, dass manche in der Berliner Verwaltung innerlich abwinken, wenn sie das Wort Zielvereinbarung lesen. Denn schon einmal wurde versucht, Zielvereinbarungen als das zentrale Steuerungsinstrument in der Berliner Verwaltung zu verankern.

Warum sich die Steuerung durch Zielvereinbarungen in Berlin bisher nicht durchgesetzt hat

Die Steuerung durch Zielvereinbarungen hat sich damals nicht durchgesetzt. Das hatte mehrere Gründe. Nicht zuletzt, weil die Koppelung zwischen den vereinbarten Zielen und den zur Zielerreichung zur Verfügung gestellten Ressourcen fehlte. Oft tauchten die Ressourcen gar nicht in den Zielvereinbarungen auf, oder nur als unverbindliche Absichtserklärungen. Auch waren die Zielvereinbarungen nicht mit einem Anerkennungs- und Anreizsystem zur Zielerreichung versehen, obwohl das im Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) so vorgesehen war. Controlling-Berichte entfalteten – sofern überhaupt vorhanden – nicht die gewünschte Wirkung.



Was zu tun ist, damit die Steuerung über Zielvereinbarungen diesmal umgesetzt wird

Die Steuerungsgruppe ist überzeugt, dass Berlin dringend einer wirkungsorientierten Steuerung anhand messbarer Ziele bedarf. Zielvereinbarungen sind das geeignete Instrument dafür. Damit eine outcome-orientierte Steuerung Realität wird, sind bestimmte Prämissen zu erfüllen:

Wirkungsorientierte Steuerung setzt den Blick über den eigenen Tellerrand voraus

Es sollte auf der strategischen Ebene nach politikfeldbezogenen Zielen und nicht nach Ressortzuständigkeiten gesteuert werden.

Beispiel Bildung: für die Erreichung des Ziels „Bildung stärken“ ist nicht nur die für Bildung zuständige Senatsfachverwaltung verantwortlich. Auch die Arbeit der für Stadtentwicklung, Gesundheit oder Soziales zuständigen Senatsfachverwaltungen hat Einfluss auf den Bildungserfolg in der Stadt. Das neue Steuerungssystem für Berlin muss dieser Komplexität von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen gerecht werden. Steuerung und Zusammenarbeit müssen über Ressortgrenzen hinweg möglich sein.

Kein Ziel ohne Indikator, kein Indikator ohne Ziel

Jede Zielvereinbarung muss klar und eindeutig beschreiben, wer was zu tun hat – und welche Ressourcen dafür zur Verfügung stehen. Unabdingbar ist, dass sich anhand aussagekräftiger Indikatoren messen lässt, inwieweit die verantwortliche Verwaltungseinheit die vereinbarten Ziele erreicht. Kurz: Jedes Ziel muss quantifizierbar sein. Zudem muss die Erreichung der Ziele im Haushalt aber auch in Steuerungssitzungen und Führungsgesprächen zentrale Bedeutung erhalten. Allen Beteiligten muss klar sein, welche Folgen Zielerreichung und Zielverfehlung haben.

Die Vorhaben der Regierung müssen messbar sein

Damit sich aus den Richtlinien der Berliner Regierungspolitik verbindliche Ziele für das Verwaltungshandeln in Berlin ableiten lassen, müssen auch diese Richtlinien mit messbaren Zielen hinterlegt sein. In den Richtlinien der Regierungspolitik des Senats vom 12. Januar 2017 finden sich nur vereinzelt messbare Ziele. Dies gilt es zu ändern.

Ziele vereinbaren ist die Regel

Abgeleitet aus den Richtlinien der Regierungspolitik sind Ziele für die Senatsverwaltungen und Bezirksämter sowie für die Referate und Ämter zu vereinbaren. Dieser kaskadenartige Prozess der Zielvereinbarung soll einerseits sicherstellen, dass die operativen Ziele aller Verwaltungsebenen – von den Senatsverwaltungen bis in jeden einzelnen Bezirk – den strategischen Zielen der Regierungspolitik gerecht werden. Das Wort „Vereinbarung“ impliziert aber andererseits auch, dass dabei die Interessen und Bedürfnisse der jeweiligen Organisationseinheiten zu berücksichtigen sind.

Wer keine Ziele vereinbart, bekommt welche vorgegeben

Die Steuerung über Zielvereinbarungen entfaltet nur dann die gewünschten Wirkungen, wenn sie berlinweit von allen Verwaltungen betrieben wird.

- Kommt keine Zielvereinbarung zustande, bleibt nur der Weg über die Zielvorgabe.
- Wird damit nicht das beabsichtigte Ergebnis erzielt, bleibt als Ultima Ratio die Ausübung der Fachaufsicht gegenüber den Bezirken durch die jeweils zuständige Senatsverwaltung.

Auch Projekte sind zielorientiert zu führen und sind bei strategischer Relevanz Teil der Zielvereinbarungen.

Die Verwaltung Berlins steht immer häufiger vor komplexen Herausforderungen, die nach ressortübergreifenden Lösungen verlangen. Derlei Aufgaben sollten noch häufiger als bisher in Form von Projekten angegangen werden. Für den Erfolg von Projekten ist ein professionelles Projektmanagement erforderlich. Die Verantwortung ist einem Projektleiter zu übertragen, dem ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Für eine konsequente Steuerung und Entscheidungsfindung müssen regelmäßige Lenkungs-kreise, die mit den Entscheidern besetzt sind, etabliert werden. Wegen ihrer gesamtstädtischen Bedeutung dürfen Projekte aber nicht aus der wirkungsorientierten Steuerungslogik herausfallen. Neben einem professionellen Projektmanagement sind gerade Projekte von gesamtstädtischer Bedeutung in Zielvereinbarungen zu berücksichtigen. Damit werden Zuständigkeiten und Reporting-Erfordernisse zusätzlich geklärt.

Die Verwaltung muss das Führen durch Zielvereinbarung im Alltag verankern

Ziele zu vereinbaren und den Erfolg bei der Erreichung dieser Ziele zu messen, ist nur der Anfang. Entscheidend ist, wie die Verwaltung die so gewonnen Erkenntnisse im Führungs- und Steuerungsalltag nutzt. Es gilt, Besprechungen, fachlichen Austausch und insbesondere Performance-Dialoge, so zu etablieren, dass aus den Erkenntnissen des Controllings die richtigen Schlüsse gezogen werden. Im Ergebnis entwickelt sich eine lernende Verwaltung, deren Handeln sich im Wettbewerb an den Besten orientiert.

Datenbasierte Informationssysteme müssen weiterentwickelt bzw. neu aufgebaut werden, um wirkungsorientierte Steuerungsprozesse mit Zielen und Indikatoren zu unterstützen:



Weiterentwicklung des Datenmanagements zu einem wirkungsvollen Steuerungsinstrument

Wie Entscheider in der Berliner Politik und Verwaltung die Informationen bekommen, die sie brauchen

Politiker und Führungskräfte in der Berliner Verwaltung fällen Entscheidungen derzeit noch oft ohne angemessene Datengrundlage. Häufig fehlen sowohl Daten aus dem eigenen Fachbereich, als auch ämterübergreifende Informationen, die als Grundlage für angemessene Entscheidungen notwendig wären. Das neue Steuerungsmodell für die Berliner Verwaltung wird nur funktionieren, wenn diese Defizite beseitigt sind.

Hier die Empfehlung der Steuerungsgruppe:

Die Berliner Verwaltung braucht ein Datenmanagementsystem

Berlin baut für seine Verwaltung ein Datenmanagementsystem auf. Es wird zum zentralen Werkzeug des steuernden Controllings für die Verwaltung. Zur Umsetzung dieses Vorhabens stehen am Markt verschiedene Standardlösungen zur Verfügung, die für die Berliner Verwaltung angepasst werden können. Für das Datenmanagementsystem der Berliner Verwaltung kann es sinnvoll sein, verschiedene Standardlösungen miteinander zu kombinieren.

Das System muss in der Lage sein, Daten aus verschiedenen, meist bereits vorhandenen Datenbasen (z. B. aus der Kosten-Leistungsrechnung) zusammenzutragen, auszuwerten und in übersichtlicher Form bereitzustellen. Das Datenmanagementsystem muss so aufgebaut sein, dass es jederzeit die relevanten Steuerungsinformationen liefert. Für die Benutzerinnen und Benutzer muss es intuitiv und mit wenig Aufwand zu bedienen sein.

Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung

Warum die Mittelzuweisung über Kosten-Leistungsrechnung noch Lücken aufweist – und wie diese Lücken zu schließen sind

Auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung verteilt das Land Berlin seine Haushaltsmittel und steuert die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung seiner Verwaltung. Das war in der Vergangenheit hilfreich. Aber eine Lücke gilt es noch zu schließen, damit die Kosten- und Leistungsrechnung ihre Wirkung für die gesamtstädtische Steuerung optimal entfaltet:

Die Kosten- und Leistungsrechnung muss bis Ende 2019 *alle* Leistungen der Verwaltung abbilden können, die für die Mittelzuweisung herangezogen werden sollen.

Die Steuerungsgruppe empfiehlt, kurzfristig die Berechnungs- und Zuweisungsgrundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung des Landes zu vervollständigen und Missstände zu beseitigen, die in der Vergangenheit zu einer Fehlsteuerung der Mittelzuweisung geführt haben.

Regelungen sind dabei zum Beispiel notwendig für Dienstleistungen, die im Dienstleistungskatalog des Landes aufgeführt sind, bisher aber in der Kosten-Leistungsrechnung nicht erfasst sind. Auch Verfahren, die nach Prüfung der Unterlagen nicht zur Ausstellung einer Bestätigung führen, werden beispielsweise in den bisherigen Berechnungsverfahren nicht gleichermaßen berücksichtigt. Diese unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen können unter Umständen Fehlanreize in der Mittelsteuerung setzen, die beseitigt werden sollten.



Formelle Steuerungsinstrumente richtig einbeziehen

Welche formellen Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen und warum sie bisher meist nicht greifen

Die zentrale Steuerung der Bezirke ist in der Landesverfassung in Artikel 67 Absatz 1 Satz 3 und 4 sowie in Absatz 2 Satz 2 und 3 geregelt. Theoretisch hat die Hauptverwaltung viele Möglichkeiten, steuernd einzugreifen. Wie der folgende Überblick zeigt, nutzt sie die meisten davon nicht konsequent. Andere Steuerungsinstrumente bedürfen dringend einer Neujustierung durch den Gesetzgeber:

Die Fachaufsicht ist derzeit ausgeschlossen

Die Fachaufsicht gegenüber den Bezirken ist im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz derzeit nicht vorgesehen. Die Steuerungsgruppe empfiehlt, die Fachaufsicht entsprechend Artikel 67 Absatz 1 Satz 4 der Berliner Verfassung (VvB) wieder einzuführen und dann davon Gebrauch zu machen, wenn andere Mittel keinen Erfolg versprechen.

Fachgesetze zur Steuerung der Bezirke stehen bisher nur im E-Government-Gesetz

Durch Fachgesetze konkret zugewiesene verbindliche Lenkungsmaßnahmen des Senats oder der für zuständig erklärten Senatsverwaltung, also ausdrückliche konkrete Durchgriffsmaßnahmen im Zusammenhang mit der „Leitung“ der Aufgabenerfüllung durch die Bezirke, gibt es bisher nur im Berliner E-Government-Gesetz. Die dort zurzeit gemachten Erfahrungen sollten für andere gesetzlich zu regelnde Bereiche ausgewertet werden.

Das Instrument der Bezirksaufsicht wird kaum genutzt

Eine Bezirksaufsicht gemäß §§ 9 ff. des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG) findet seit ihrer Einführung praktisch nicht statt (weniger als fünf Anwendungsfälle in jeweils einer Legislaturperiode).

Mit Widerspruchsverfahren lässt sich schlecht steuern

Aufgrund der Regelung in § 27 Absatz 1 b) AZG sind die Bezirke in den allermeisten Fällen selbst Widerspruchsbehörde. Das führt kaum zu einer unabhängigen Rechtmäßigkeitskontrolle und schon gar nicht zu einer neuen Zweckmäßigkeitskontrolle, wie sie in § 68 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ausdrücklich vorgeschrieben ist.

Auch dort, wo eine Senatsverwaltung zuständig ist, findet meist nur eine Rechtmäßigkeits-, nicht aber eine Zweckmäßigkeitskontrolle statt.

Im Übrigen ist das Widerspruchsverfahren schon deswegen ein schwieriges Steuerungsinstrument, weil es lediglich Einzelfälle betrifft und darüber hinaus viel zu langsam auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren kann. Die Widersprüche sollten aber jedenfalls in allen Bezirken beim Rechtsamt nach einheitlichen zeitlichen Vorgaben des Senats bearbeitet werden.

Verwaltungsvorschrift sachgerecht nutzen

Im Rahmen des § 6 AZG kann der Senat die Verwaltungstätigkeit der Bezirke (und korrespondierende Maßnahmen der Hauptverwaltung) steuern. Davon macht er bisher keinen systematischen Gebrauch. Zukünftig sollten Verwaltungsvorschriften überall dort erlassen werden, wo Verhandlungen über Zielvereinbarungen am Widerstand einzelner Verwaltungen stocken oder gar scheitern.

Auf die Steuerung durch Grundsätze verzichtet der Senat völlig

Grundsätze, die nach der Verfassung von Berlin „durch den Senat“ zu erlassen und ausdrücklich als solche zu bezeichnen sind, gibt es in Berlin nicht. Das muss sich dort ändern, wo in absehbarer Zeit keine Zielvereinbarungen verhandelt werden.

Die Übertragung von Zuständigkeiten in besonderen Fällen funktioniert, erntet aber Kritik

In gesetzlich geregelten Sonderfällen kann die Zuständigkeit für eine Aufgabe von der Bezirks- auf die Senatsebene übertragen werden. Etwa dann, wenn Baumaßnahmen oder -gebiete stadtpolitisch von besonderer Bedeutung sind. Die bisher einzigen und bis zum Ende der letzten Legislaturperiode auch funktionierenden Anwendungsfälle sind im Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch geregelt. Diese Regelung sollte gesetzlich auch auf andere wichtige Bereiche der Stadtpolitik übertragen werden.



Zuständigkeiten und Verantwortung für Steuerung und Aufgaben festlegen und wahrnehmen

Ein Staatssekretär zur Umsetzung der gesamtstädtischen Steuerung

Warum an der Spitze der Verwaltungsreform jemand stehen muss, der diese Reform unbedingt will und der sie durchsetzen kann

In der Vergangenheit sind umfassend angelegte Modernisierungsvorhaben der Berliner Verwaltung unter anderem daran gescheitert, dass es nach der Konzeptionsphase auf höchster Führungsebene niemanden gab, der die Umsetzung permanent und über Jahre hinweg verantwortlich und beharrlich von allen Beteiligten eingefordert hätte.

Das ist diesmal anders. Noch während die Steuerungsgruppe an diesem Bericht arbeitete, hat der Regierende Bürgermeister einen Staatssekretär berufen, der die Modernisierung vorantreiben wird. Um den Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastrukturmodernisierung/Wachsende Stadt dabei bestmöglich zu unterstützen, empfiehlt die Steuerungsgruppe:

- Der Staatssekretär sollte sich jetzt und in Zukunft ganz auf die Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung konzentrieren können. Die Aufgabenstellung des Chefs der Senatskanzlei bleibt hiervon unberührt.
- Dem Staatssekretär ist ein Management- und Steuerungsteam zur Seite zu stellen. Es braucht viele Treiber und Ideengeber für die Umsetzung der modernen Verwaltungssteuerung. Der Staatssekretär und sein Team koordinieren den Prozess. Sie entwickeln mit ihren Ansprechpartnern in den Bezirken und Senatsverwaltungen Verfahren, Methoden und Materialien, die auf der Grundlage eines qualifizierten Monitorings von allen Ämtern genutzt werden können.

Klare Zuständigkeiten für Senat und Bezirke festlegen

Berlin muss endlich regeln, wer wofür den Hut aufhat

Der Senat hat die Steuerungsgruppe beauftragt, Kriterien dafür zu benennen, wie die Zuständigkeiten zwischen Senat und Bezirken zu verteilen sind.

Nach Artikel 67 der Landesverfassung ist die Hauptverwaltung für die Leitungsaufgaben verantwortlich – also vor allem Steuerung und Aufsicht. Die Leistungserbringung selbst soll (mit Ausnahme von Polizei, Justiz und Steuern) bei den Bezirken liegen. Dieses System ist bisher nicht konsequent umgesetzt (vgl. das Kapitel „Genehmigungsverfahren beschleunigen“ Seite 66).

Zu regeln ist, wer die Verantwortung hat für Aufgaben, die

- a) zentral berlinweit,
- b) dezentral nach einheitlichen Vorgaben und
- c) dezentral nach bezirklichen Vorgaben erledigt werden.

Die Steuerungsgruppe hält einen Streit um eine abstrakte, juristische Neuordnung der Zuständigkeiten nicht für sinnvoll. Sie empfiehlt daher, in allen Verwaltungsbereichen klare Verantwortlichkeiten durch konkrete aufgabenbezogene Zielvereinbarungen zwischen den Senatsverwaltungen und den Bezirken zu schaffen.

Das würde noch ein weiteres Problem lösen: Bisher nämlich besteht auch auf Senatsebene nicht immer Einigkeit darüber, wer für bestimmte Aufgaben zuständig ist.

Gesteuert und koordiniert werden sollte der Verhandlungsprozess über die Zielvereinbarungen von dem für die Modernisierung der Verwaltung zuständigen Staatssekretär unter Berücksichtigung der bereits laufenden Prozesse und in Zusammenarbeit mit vorhandenen Arbeitsstrukturen (z. B. Arbeitsgemeinschaft Ressourcensteuerung).



Im Detail empfiehlt die Steuerungsgruppe dazu Folgendes:

Der Senat und der Rat der Bürgermeister sollten den Startschuss für die Reform gemeinsam geben

Noch in diesem Jahr sollten der Senat und der Rat der Bürgermeister sich zu einer Auftaktveranstaltung treffen. Ziel ist, nach innen wie nach außen den gemeinsamen Willen zu demonstrieren, die gesamtstädtische Steuerung diesmal konsequent und nachhaltig zu verbessern. Dazu schließen die Verantwortlichen den Pakt „Verwaltung 2030“. Mehr dazu im Kapitel „Change Management stärken“ Seite 88.

Senat und Rat der Bürgermeister verständigen sich über die Priorität des Abschlusses von Zielvereinbarungen

Im Zusammenhang mit jeder Zielvereinbarung regeln die Beteiligten jeweils klar die Verantwortung für die Steuerung einerseits und die Leistungserbringung andererseits. Soll keine Steuerung auf zentraler Ebene erfolgen, wird die Verantwortung ausdrücklich allein von den Bezirken übernommen.

Kommt es zu keiner Einigung, so regelt der Senat den Leistungsprozess (Zielvorgabe und Erfüllungsmaßnahme) durch Verwaltungsvorschrift im Rahmen der neu zu regelnden Fachaufsicht der Hauptverwaltung gegenüber den Bezirksämtern.

Die Position der Bezirksbürgermeisterinnen und -bürgermeister stärken

Momentan verfügen die Bezirksbürgermeisterinnen und -bürgermeister Berlins über sehr geringe Möglichkeiten, ihr Bezirksamtskollegium politisch zu führen. Ihr wirksamstes Instrument ist die doppelte Zählung ihrer Stimme bei unentschiedenen Abstimmungen innerhalb des Bezirksamtes. Dazu muss sich ein Bezirksamt allerdings mit dem Thema überhaupt befassen.

Außerhalb politischer Konfliktsituationen haben die Bezirksbürgermeisterinnen und -bürgermeister im administrativen Tagesgeschäft dagegen kaum Einwirkungsmöglichkeiten. Ein einheitliches Auftreten des Bezirksamtes und die Umsetzung gesamtstädtischer Vorgaben sind nur bei persönlichem Wohlwollen jedes einzelnen Mitglieds des Bezirksamtes gewährleistet. Das erschwert sowohl die Steuerung innerhalb jedes einzelnen Bezirksamtes als auch die gesamtstädtische Steuerung. Deshalb empfiehlt die Steuerungsgruppe:

- die Einführung einer Richtlinienkompetenz für den Bezirksbürgermeister durch Ergänzung des 4. Abschnitts des Bezirksverwaltungsgesetzes wie folgt: „Der Bezirksbürgermeister bestimmt die Richtlinien der Bezirkspolitik. Diese bedürfen der Billigung durch die Bezirksverordnetenversammlung. Jedes Mitglied des Bezirksamtes leitet seinen Geschäftsbericht in eigener Verantwortung innerhalb der Richtlinien der Bezirkspolitik. Der Bezirksbürgermeister hat das Recht, über alle Amtsgeschäfte des Bezirksamtes Auskunft zu verlangen.“
- Darüber hinaus sind im Bezirksverwaltungsgesetz höhere Anforderungen an die fachliche Eignung von Bezirksstadträten zu formulieren: „Die Mitglieder des Bezirksamtes müssen die für ihr Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde nachweisen, wozu auch besondere Bewertungs- und Auswahlverfahren herangezogen werden können. Die Mitglieder des Bezirksamtes sollen die Befähigung für die Laufbahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes besitzen“.
- Für Bezirksstadträte soll ein Anforderungsprofil entwickelt werden. Zudem sollte ein Einarbeitungs- und Qualifizierungsprogramm für neue Bezirksstadträte erarbeitet und verbindlich vorgeschrieben werden.
- Die Abwahl von Mitgliedern des Bezirksamtes wird dadurch erleichtert, dass auf Antrag der Bezirksbürgermeisterin bzw. des Bezirksbürgermeisters ein Stadtrat mit den Stimmen der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlung abberufen werden kann.



- Die Steuerungsgruppe hat intensiv über Vor- und Nachteile des derzeitigen Proporz (der Zuweisung von Ämtern entsprechend den politischen Mehrheitsverhältnissen) gegenüber dem sogenannten politischen Bezirksamt (dessen sämtliche Mitglieder von einer politischen Mehrheit gewählt werden) diskutiert. Entscheidend ist dabei die Frage, ob durch eine Änderung des bisherigen Auswahl- und Besetzungsverfahrens für die Bezirksstadträte eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Bezirksamter und gleichzeitig eine Stärkung der gesamtstädtischen Steuerung erreicht werden könnte. In keiner anderen deutschen Stadt oder Kommune ist die Neuwahl der Vertretungskörperschaft zwingend mit dem Ende der Amtszeit aller Beigeordneten verbunden.

Zu all diesen Fragen sind innerhalb der Steuerungsgruppe unterschiedliche Auffassungen vertreten worden. Empfohlen wird, das Thema politisch auch zu anderen Problemen der Verfassungs- und Verwaltungsreform an geeigneter Stelle zu diskutieren und zu entscheiden; ggf. im Rahmen einer Enquete-Kommission.

Verbesserung der Steuerungsfähigkeit auf Bezirksebene

Es ist eine Struktur der Steuerung zu schaffen, die einerseits die Interessen jedes einzelnen Bezirks berücksichtigt. Andererseits muss sie sicherstellen, dass alle die gleichen gesamtstädtischen Ziele verfolgen. Vergleichbare Verwaltungsaufgaben müssen berlinweit auf dem gleichen Leistungsniveau erbracht werden. Um beides zu gewährleisten, empfiehlt die Steuerungsgruppe:

Ausreichende Personalressourcen speziell für die Steuerung der Verwaltung schaffen

Jeder der Berliner Bezirke erhält für die Weiterentwicklung und Umsetzung der modernen Verwaltungssteuerung ausreichende Personalressourcen. Deren Inhaberinnen und Inhaber sind ausschließlich mit der Steuerung der Bezirksverwaltung befasst.

Die Geschäftsbereiche in allen Bezirksamtern gleich strukturieren

Effizienzgewinne ließen sich relativ schnell dadurch erzielen, dass alle zwölf Bezirksamter ihre Geschäftsbereiche gleich organisieren. Die von der Steuerungsgruppe vorgeschlagene politikfeldbezogene Steuerung durch Zielvereinbarungen würde durch identische Strukturen und Verantwortlichkeiten auf Bezirksebene deutlich erleichtert.

Derzeit sind die Geschäftsfelder in den zwölf Bezirken Berlins jeweils unterschiedlich zugeschnitten: Vor allem die Zuteilung der verschiedenen Fachämter und damit auch der Politikfelder zu den einzelnen Geschäftsfeldern sieht von Bezirk zu Bezirk anders aus. Das erschwert es ungemein, Zielvereinbarungen abzuschließen und die Zusammenarbeit zwischen der Senatsverwaltung und den Bezirken zu standardisieren. Die Verwaltung muss das Rad im Extremfall zwölfmal neu erfinden, um ein und dasselbe Prozessergebnis zu erzielen.

Um der heterogenen Aufbauorganisation in den Bezirksämtern entgegenzuwirken, empfiehlt die Steuerungsgruppe eine Ergänzung der Vorgaben des § 37 Absatz 6 Berliner Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVwG), die den in jedem Bezirksamt zu bildenden fünf Geschäftsbereichen jeweils konkrete Ämter zuordnet. Wenn die Geschäftsbereiche in allen Bezirksämtern gleich und nicht nach jeder Legislaturperiode individuell veränderbar sind, würde nicht nur die Steuerung und Vergleichbarkeit der Bezirke effizienter.

Auch aus Bürgersicht wird die Struktur der Berliner Verwaltung damit vereinfacht und ein klares Signal in Richtung vergleichbarer Leistungs- und Serviceangebote in ganz Berlin würde gesetzt werden. Dann wäre auch eine Professionalisierung der Bezirksstadträte durch Maßnahmen wie die Verlängerung der Amtszeiten oder Stärkung von fachlichen Führungsverantwortungen in einem Richtlinienmodell möglich.

Fachausschüsse nicht länger nach Proporz besetzen

Die Steuerungsgruppe empfiehlt, die Fachausschüsse des Rats der Bürgermeister nicht wie bisher nach dem Proporz der Parteien im Abgeordnetenhaus zu besetzen. Zielführender wären Ausschüsse, in denen jeweils die zwölf zuständigen Fachstadträte mit der Leitung der jeweils zuständigen Senatsverwaltung zusammenarbeiteten. Das würde die stadtweite fachliche Steuerung zwischen Senatsverwaltungen und Bezirken in verfassungsmäßigen und beschlussfähigen Gremien ermöglichen.



Etablierung von Strukturen und Verantwortlichkeiten für die wirkungsorientierte Steuerung

Wie Berlin ein modernes, wirkungsorientiertes Modell der Verwaltungssteuerung entwickelt

Wie oben dargelegt ist für Berlin ein kennzahlengestütztes Modell der Verwaltungssteuerung zu entwickeln. Dieses Modell ist konsequent darauf auszurichten, die Leistungen der Berliner Verwaltung für ihre Kunden zu optimieren. Zugleich muss es den strategischen Zielen der Regierung und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung gerecht werden.

Im Detail empfiehlt die Steuerungsgruppe dazu Folgendes:

Die Verantwortung für die Einführung des neuen Steuerungsmodells ist beim Staatssekretär zu bündeln

Beim zuständigen Staatssekretär in der Senatskanzlei laufen alle Fäden zusammen. Gemeinsam mit den fachlich zuständigen Senatsverwaltungen bringt er das neue Steuerungsmodell für die Berliner Verwaltung auf den Weg. Dabei sind nicht nur die fachliche Sicht (Kennzahlen und Schwellenwerte) zu berücksichtigen, sondern auch organisatorische Belange (Aufgaben und Verantwortlichkeiten) sowie die technische Perspektive.

Die Senatsfachverwaltungen tragen die Verantwortung für die wirkungsorientierte Steuerung in ihrem Bereich

Jede Senatsfachverwaltung übernimmt – dem Beispiel der Senatsverwaltung für Inneres und Sport folgend – die Verantwortung für die berlinweite Steuerung ihres Fachbereichs. Sie schafft verbindliche Strukturen für die Zusammenarbeit mit den Bezirken. Darüber hinaus bezieht sie die Senatsfachverwaltung für Finanzen ein und den Rat der Bürgermeister der zwölf Bezirke.

Die Bezirke müssen das neue Steuerungsmodell von Anfang an mitgestalten

Der Aufbau eines neuen Steuerungsmodells für die Berliner Verwaltung wird nur gelingen, wenn alle Betroffenen mitwirken. Daher empfiehlt die Steuerungsgruppe, die Bezirke möglichst früh einzubinden. Mitentscheiden sollten die Bezirke insbesondere, wenn es darum geht,

- Standardprozesse für die Zusammenarbeit von Senats- und Bezirksverwaltungen zu definieren,
- die Verbindlichkeit von Entscheidungen der Steuerungsgremien durchzusetzen,
- effiziente Werkzeuge für die Erhebung der Kundenbedarfe zu schaffen und
- eine bedarfsgerechte Personal- und Ressourcenplanung zu gewährleisten.

Das Leitprojekt „Verbesserung der Funktion der Bürgerämter“ kann in vielerlei Hinsicht als Vorbild dienen

Im Projekt „Verbesserung der Funktion der Bürgerämter“ haben die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Bezirke sehr gut zusammengearbeitet. So entstand ein datengestütztes und wirkungsorientiertes Steuerungssystem, das wesentlichen Anforderungen gerecht wird. Die Erkenntnisse dieses Projekts bieten eine gute Grundlage für den Aufbau ähnlicher Steuerungssysteme in weiteren Bereichen der Berliner Verwaltung.

Das für die Bürgerämter konzipierte Modell enthält drei Kernelemente:

- Rechtsverbindliche berlinweite Standards für die Aufgabenerfüllung in den Bezirken, definiert durch Verwaltungsvorschriften
- eine Selbstverpflichtung der Bezirke, sämtliche Entscheidungen umzusetzen, die in den Steuerungsgremien getroffen werden und
- eine zentrale Monitoring-Stelle

Der Rat der Bürgermeister hat Mitte März diesen Jahres beschlossen, dass in Zielvereinbarungen qualitative und quantitative Standards für Ämter und Serviceeinheiten vereinbart werden. Kennzahlen und Indikatoren lassen in einem Monitoring/Controlling den Grad der Zielerreichung erkennen. Parallel dazu werden die notwendigen Ressourcen bereitgestellt.

Für jedes Ziel sind Indikatoren und dazugehörige Schwellenwerte zu definieren

Die konkrete Steuerung erfolgt in dem neuen Modell berlinweit auf der Grundlage von Indikatoren mit den dazugehörigen Kennzahlen und Schwellenwerten. Diese sind bei der Erarbeitung des Steuerungsmodells festzulegen. Werden die Schwellenwerte über- bzw. unterschritten, analysieren die Verantwortlichen die Gründe und leiten Gegenmaßnahmen ein, um das definierte Niveau wieder zu erreichen.



Der Staatssekretär in der Senatskanzlei sorgt dafür, dass das neue Steuerungsmodell für Berlin zum Ende der Legislaturperiode funktionstüchtig ist

Der zuständige Staatssekretär koordiniert die Verhandlungen über die Zielvereinbarungen zwischen den jeweiligen Senatsfachverwaltungen, der Senatsfinanzverwaltung und den Bezirken.

- Dieser Prozess ist mit der Aufstellung des Doppelhaushalts 2020/21 zu synchronisieren, der im Dezember 2018 mit dem Aufstellungsroundschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen beginnt.
- Die Aktivitäten der Arbeitsgruppe Ressourcensteuerung sind einzubeziehen.
- Ein System von verbindlichen Zielvereinbarungen über alle Politikfelder ist aufzubauen.
- Zeitgleich greift ein Controllingsystem in der Senatskanzlei, anhand dessen der Senat sich regelmäßig über den Umsetzungsstand informiert und ggf. Entscheidungen zur Nachsteuerung trifft. Die Senatskanzlei verfügt mit Intraplan bereits über eine IT-Lösung für das politische Controlling.
- Zum Ende der Legislaturperiode hat die Berliner Verwaltung ein funktionsfähiges Modell der wirkungsorientierten Steuerung installiert.

„Shared Services“

Wie die Bündelung interner Dienstleistungen den Berliner Bezirken zu mehr Effizienz verhilft

Viele interne Leistungen der Berliner Verwaltung könnten in höherer Qualität und zu geringeren Kosten erbracht werden, wenn sie in den Bezirken oder bezirksübergreifend gebündelt würden. Deshalb empfiehlt die Steuerungsgruppe, sogenannte „Shared Services-Zentren“ einzurichten.

In der Wirtschaft ist es längst üblich, bestimmte Leistungen, die von mehreren Bereichen nachgefragt werden, gebündelt in spezialisierten Einheiten zu erbringen. Das würde sich auch für die Berliner Verwaltung lohnen – insbesondere für klassische „Shared Services“ wie beispielsweise:

- Einkauf/Forderungsmanagement
- Facility Management
- Fuhrpark-Management oder
- Recruiting

Anstatt die gleiche Aufgabe von verschiedenen Verwaltungseinheiten in mehreren oder gar allen Berliner Bezirken parallel erledigen zu lassen, baut die Verwaltung Spezialteams auf, die

die Leistung in allen Bezirken zentral auf gesamtstädtischer Ebene erbringen. Dies ist im Einzelfall zu entscheiden. Anzustreben ist mindestens die Zusammenführung in einem Bezirk. Noch besser wäre eine landesweite Bündelung.

Bereits gebündelt hat die Landesverwaltung Serviceleistungen wie die Personalabrechnung oder das IT-Management. Die Verbindung von Kontrahierungszwang und Verpflichtung zum Benchmarking wie sie bei der Zentralisierung des IT-Managements im IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ) umgesetzt wurde, kann als Orientierung dienen. Ebenfalls zum Vorbild eignet sich das Modellprojekt Forderungsmanagement des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf.

Konkret empfiehlt die Steuerungsgruppe Folgendes:

Die Senatsverwaltung für Finanzen stellt ein Bündelungsteam zusammen

Dieses Team hat als Kompetenz-Zentrum zur Errichtung der „Shared Services-Zentren“ der Berliner Verwaltung folgende Aufgaben:

- geeignete Shared Services identifizieren
- festlegen, welche dieser internen Dienstleistungen zuerst gebündelt werden
- prüfen, wer diese Leistungen am besten und wirtschaftlichsten erbringt: die Verwaltung oder Externe?
- entsprechende Prozesse standardisieren und damit professionalisieren
- einen Projektplan mit Meilensteinen für die Einrichtung der „Shared Services-Zentren“ erstellen

Empfehlung der Steuerungsgruppe zur Optimierung des Forderungsmanagements

Im „Modellprojekt Forderungsmanagement“ hat der Bezirk Marzahn-Hellersdorf über mehrere Jahre hinweg erfolgreich neue Verfahren entwickelt, erprobt und eingeführt. Die dabei gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse gilt es für alle Berliner Bezirke und alle Forderungsarten auszuwerten und zu nutzen.

Hohe finanzielle Außenstände schwächen die Leistungsfähigkeit des Landes Berlin. Um Forderungsausfälle und -rückstände zu vermeiden, bedarf es einer neuen Struktur der Zuständigkeiten und Prozesse, einschließlich einer zeitgemäßen IT-Unterstützung. Insbesondere bei der Bearbeitung der Altforderungen ist die Beteiligung von Verwaltungshelfern zu prüfen.

Die Steuerungsgruppe empfiehlt, dieses Modell kurzfristig auszuweiten, um die hohen Forderungsbestände auch in den anderen Berliner Bezirken zu senken.

Genehmigungsverfahren beschleunigen



Einleitung

Wohnungen bauen, eine Fabrik erweitern, einen Steg errichten – Bürgerinnen und Bürger und in noch größerem Umfang Unternehmen sind häufig darauf angewiesen, dass die Berliner Verwaltung ihnen für bestimmte Vorhaben eine Genehmigung erteilt.

Ob die dafür nötigen Verfahren kundenfreundlich ablaufen, entscheidet sich an zwei Fragen: Wie nachvollziehbar ist die Entscheidung? Und wie lange muss der Antragsteller darauf warten? Damit die Kundinnen und Kunden der Berliner Verwaltung Genehmigungsverfahren als kundenfreundlich erleben, hat die Steuerungsgruppe sich des Themas angenommen.

Am Beispiel der Baugenehmigung zeigt sie auf, warum Genehmigungsverfahren in Berlin bisher oft nicht ideal ablaufen – und was zu tun ist, um das zu ändern.

Baugenehmigungsverfahren

Ziel

Wer in Berlin bauen will, erfährt schnell, ob oder unter welchen Voraussetzungen das möglich ist

Egal, ob es um ein privates Eigenheim, eine ganze Wohnanlage, eine Straße oder um eine Gewerbeimmobilie geht – wer in Berlin ein Bauprojekt plant, findet sofort den richtigen Ansprechpartner in der Verwaltung. In welchem Bezirk das Projekt realisiert werden soll, spielt keine Rolle. Denn die Genehmigungsverfahren für vergleichbare Bauprojekte laufen berlinweit nach den gleichen, jederzeit transparenten Regeln ab. Bauherren erleben das Genehmigungsverfahren als unkompliziert und schnell. Die Verwaltung begründet ihre Entscheidungen für oder gegen jedes Bauprojekt so, dass Kundinnen und Kunden sie auch ohne die Hilfe eines Fachanwalts nachvollziehen können. Letztlich passen sämtliche Bauprojekte, die in Berlin verwirklicht werden, zu den städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Zielen der Regierung.

Ausgangslage

Ungeklärte Zuständigkeiten lähmen viele Bauvorhaben in der Stadt

Als ein Berliner Unternehmen einen verantwortlichen Ansprechpartner für die Frage suchte, ob in der Zimmerstraße mehrere Gehwegpoller aus Sicherheitsgründen verstärkt werden könnten, dauerte es zwei Jahre, bis sich eine zuständige Verwaltung fand. Dann erhielt der Unternehmer die Mitteilung, seine Frage könne wegen Personalmangels erst in ca. 6 Monaten beantwortet werden. Dieses Beispiel ist kein Einzelfall. Insbesondere zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken kommt es immer wieder zu Kompetenzkonflikten. Mit der Folge, dass sich mitunter beide Seiten für zuständig erklären – oder keine von beiden. Die Ursachen dafür sind schnell benannt:

Zuständigkeiten im Bereich des Bauens sind in Berlin oft gar nicht oder zumindest unklar geregelt

Wer für welche Aufgaben zuständig ist, regeln unterschiedliche Gesetze – und zwar leider meist in Form unbestimmter Rechtsbegriffe. Mit anderen Worten: nicht eindeutig. Wer am Ende für zuständig erklärt wird, entscheidet sich an der Frage, wem die Interpretationshoheit zukommt.



Andere Zuständigkeitsregelungen verstoßen gegen die Verfassung

Die Landesverfassung grenzt in Artikel 67 Absatz 1 Satz 2 die Bereiche eindeutig ab, in denen die Hauptverwaltung berechtigt sein soll, selbst Verwaltungsleistungen zu produzieren. Tatsächlich nimmt die Hauptverwaltung jedoch weit über das dort festgelegte Maß hinaus Verwaltungsaufgaben selbst wahr. Für die Kundinnen und Kunden der Verwaltung hat dies mitunter ärgerliche Konsequenzen.

Angenommen, eine Bauherrin bzw. ein Bauherr möchte in einem denkmalgeschützten Mietshaus in Berlin den Handlauf des Treppengeländers ändern. Dann darf ihm sein Bezirksamt das nur genehmigen, wenn die Hauptverwaltung zustimmt, § 6 Absatz 5 Satz 1 bis 3 Berliner Denkmalschutzgesetz (DSchG Bln).

Dass diese Einmischung der Hauptverwaltung in die Zuständigkeiten der Bezirke mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Artikels 67 Absatz 1 Satz 1 und 2 der Berliner Verfassung (VvB) – „gesamstädtische Bedeutung“ – zu rechtfertigen sei, behauptet ernsthaft niemand. Es handelt sich um keine der dort aufgezählten Aufgaben. In vielen Fällen behindert diese Doppelzuständigkeit den Wohnungsbau. Trotzdem fand der Gesetzgeber selbst bei der Formulierung des Wohnungsbaubeschleunigungsgesetzes (WobauBeschlG) von 2016 nicht den Mut, sie zu ändern.

Warum es bisher nicht gelang, Zuständigkeiten klar zu regeln

Dass Artikel 67 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung nicht konsequent umgesetzt wird, hat vor allem strukturelle Gründe. Die dort vorgesehene Verlagerung des operativen Geschäfts in die Bezirke setzt nämlich zweierlei voraus:

- eine einheitliche Verwaltungsstruktur in allen zwölf Bezirken und
- eine effektive Steuerung der dortigen Leistungserbringung durch die Senatsverwaltung

Beides fehlt. Deshalb kann Berlin nicht garantieren, dass die gleiche Verwaltungsleistung für alle Bürgerinnen und Bürger sowie alle Unternehmen der Stadt in gleichen, angemessenen Zeiträumen und in gleicher Qualität zur Verfügung steht.

Empfehlungen

Wie die Berliner Verwaltung Genehmigungsverfahren beschleunigt und dabei den Zielen der Stadtentwicklung besser gerecht wird

Genehmigungsverfahren sollen berlinweit effizient, kundenfreundlich und im Sinne der politischen Zielvorgaben ablaufen. Grundvoraussetzung dafür ist, dass endlich klar geregelt wird, welche Aufgaben auf welcher Ebene der Verwaltung erfüllt werden. Die Steuerungsgruppe empfiehlt dazu:

Die Zuständigkeitsvorschriften sollten im Bereich „Bauen“ klar werden

Die Berliner Zuständigkeitsvorschriften im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz (AZG), im Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) und in allen zuständigkeitsregelnden Fachgesetzen müssen den Vorschriften des Artikel 67 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung gerecht werden. Wo das nicht der Fall ist, müssen sie angepasst werden.

Die einschlägigen Vorschriften widerspruchsfrei und eindeutig formulieren

Um zu klären, wer die Verantwortung für ein Produkt der Berliner Verwaltung trägt, muss ein Blick ins Gesetz genügen. Die Vorschriften müssen so formuliert werden, dass sie eindeutig sind und sich nicht widersprechen. Die jeweiligen Abgrenzungskriterien sind aus dem Verfassungstext aufgabenbezogen zu entwickeln, sodass die Steuerungsgruppe hierzu keine weiteren Kriterien vorgeben muss.

Der Senat stellt sicher, dass die Bezirke die Ressourcen erhalten, die sie brauchen

Die hier geforderte Klärung der Zuständigkeiten dürfte dazu führen, dass das Aufgabenvolumen insgesamt reduziert wird, aber bei den Bezirken der Arbeitsanfall wächst. Der Senat muss gewährleisten, dass sie dafür das notwendige Personal erhalten.



Der Senat beschränkt sich weitgehend auf die Steuerung

Alle Bezirke müssen auch im Bereich Planen und Bauen die Leistungen der Verwaltung in gleichen angemessenen Zeiträumen, in vergleichbarer Qualität und nach den gleichen vorhersehbaren Regeln erbringen. Die zentrale Aufgabe des Senats besteht darin, dies zu gewährleisten. Er produziert nicht selbst Verwaltungsleistungen, sondern steuert die Aufgabenerfüllung der Bezirke so, dass Defizite schnell erkannt und abgestellt werden. Zudem hat der Senat sicherzustellen, dass alle Bezirke auf neue Leistungsanforderungen gleichermaßen schnell reagieren.

Was zu tun ist, damit insbesondere Baugenehmigungsverfahren in Berlin schneller und zielführender ablaufen

Das Bauen selbst wird durch das Planungsrecht und das materielle Bauordnungsrecht gesteuert. Die zeitlichen Komponenten und die Rechtssicherheit werden durch das bauordnungsrechtliche Verfahren festgelegt. Erheblichen Einfluss haben ferner das Denkmalschutzrecht und das Naturschutzrecht sowie die Fachplanungen für Verkehr und soziale Infrastruktur. Die elektronische Antragsbearbeitung hat sich bewährt und sollte auch bei Beteiligung mehrerer Behörden genutzt werden. Alle diese Bereiche müssen zeitlich und inhaltlich besser aufeinander abgestimmt sein, wenn der Senat von Berlin seine stadtentwicklungspolitischen Ziele erreichen will. Im Detail empfiehlt die Steuerungsgruppe dazu folgende Maßnahmen:

Planungsrecht

Es muss generell schneller möglich werden, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Grundstücksbebauung zu klären oder – wenn ein Planerfordernis besteht – zu schaffen.

Bebauungsplanverfahren:

■ Die Handlungskompetenz der Bezirke gegenüber der Hauptverwaltung stärken

Im Regelfall steht die Handlungskompetenz für Bebauungsplanverfahren den Abteilungen für Stadtplanung der Stadtentwicklungsämter der Bezirke zu. Dies muss die Hauptverwaltung akzeptieren.

■ Der Steuerungsausschuss muss in allen Konfliktfällen steuern

Der vom Senat eingerichtete Steuerungsausschuss Wohnungsbau für Konflikte im Bebauungsplanverfahren muss auf eine zügige Konfliktlösung in allen Verfahren hinarbeiten. Hierzu sollte ein Monitoring über die zeitlichen Abläufe in allen Bezirken etabliert werden.

■ Bebauungsplanverfahren für große Wohnprojekte sollte die zuständige Senatsverwaltung selbst steuern

Die Möglichkeit, Bebauungsplanverfahren auf Senatsebene zu steuern und durch das Abgeordnetenhaus zu entscheiden, sollte regelmäßig genutzt werden, um im beschleunigten Verfahren den Bau von Wohnungen und die Ansiedlung von Gewerbe ohne Verzug zu realisieren. Verzögerungen oder gar Blockaden durch Gremien der Bezirksverordneten sind nicht akzeptabel. Betreffen sie mehr als 200 Wohnungen sollten sie regelmäßig zu einem Eingreifen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen führen. Warum trotz der Wohnungsnot von dieser Möglichkeit praktisch nicht Gebrauch gemacht wird, ist nicht nachvollziehbar.

Befreiung: Bezirke sollten viel häufiger von diesem Instrument Gebrauch machen

Ein wichtiges und schnelles Instrument zur sachgerechten Ermöglichung von mehr Wohnungen und Gewerberäumen ist die Befreiung von bestimmten Festsetzungen des Bebauungsplans, § 31 Absatz 2 Baugesetzbuch (BauGB). Die Praxis vieler Bezirke ist hier in den letzten Jahren trotz steigenden Wohnungs- und Geschäftsraummangels immer restriktiver geworden. Dem sollte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen durch positive Entscheidungshilfen und schnelle sowie zweckmäßige Widerspruchsentscheidungen entgegenwirken.



§ 34 Baugesetzbuch: Genehmigungspraxis für „unbeplante Innenbereiche“ lockern

„Unbeplante Innenbereiche“ nach § 34 BauGB gibt es nach wie vor in großem Umfang, vor allem im Ostteil Berlins. Auch hier ist die Genehmigungspraxis in letzter Zeit restriktiver geworden. Die zunehmende Beschäftigung der Bezirksverordneten mit Einzelvorhaben führt zu Verzögerungen. Hier wären allgemeine und positive Leitlinien der Bezirksverordneten zur Beschleunigung und Erhöhung der Rechtssicherheit sinnvoll. Die Widerspruchsverfahren sind auch im Bereich des § 34 BauGB erheblich zu beschleunigen.

Planungsberatung: Bauantragssteller flächendeckend besser beraten

Die Vorklärung planungsrechtlicher Fragen durch die Bauberatung ist sinnvoll und in allen Bezirken üblich. Allerdings muss sie erheblich ausgebaut werden. Nicht akzeptabel ist, dass Ergebnisse häufig wieder verworfen werden, nur weil die Bearbeiterin oder der Bearbeiter wechseln. Hier sind die Leiter der Fachbereiche Stadtplanung der Stadtentwicklungsämter als Führungskräfte gefordert. Sie sollten in ihrer Behörde die Motivation wecken, rasch weitere Wohnungen und Büros zu schaffen. Auf der anderen Seite müssen sie für schnelle und klare Korrekturen bei überzogenen Erwartungen der Bauantragssteller sorgen, wenn hier auf der unteren Beratungsebene Zweifel bestehen.

Materielles Bauordnungsrecht

Die Senatsverwaltung sollte die Verfahren in allen zwölf Bezirken vereinheitlichen

Praktisch alle Bauanträge werden von professionellen Dienstleistern (Bauvorlagenberechtigten) erarbeitet und betreut. Diesen fällt regelmäßig negativ auf, dass die Bezirke sowohl das Bauverfahrensrecht als auch das materielle Baurecht an bestimmten kritischen Punkten sehr unterschiedlich handhaben.

Da gegenwärtig keine Fachaufsicht ausgeübt wird, ist eine Vereinheitlichung praktisch nicht möglich. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen veröffentlicht zwar regelmäßig außerordentlich hilfreiche „Entscheidungshilfen der Bauaufsicht“. Diese sind aber nicht rechtsverbindlich und werden von den Bezirken nicht durchgängig befolgt.

Im Bauantragsverfahren gibt es deshalb immer wieder die Überraschung, dass eine in einem Bezirk geforderte Praxis in einem anderen Bezirk verworfen wird. Diese Rechtsunsicherheit führt zu erheblichen Verzögerungen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sollte hier in Zusammenarbeit mit den Fachverbänden die kritischsten Punkte ermitteln und auf der Grundlage des § 86 Bauordnung für Berlin (BauO Bln) durch Verwaltungsvorschriften regeln.

Brandschutz: Rechtssicherheit schnellstmöglich verbessern

Die größte Unsicherheit im materiellen Bauordnungsrecht besteht beim Brandschutz. Dass die Bauordnung Entscheidungen zum Brandschutz in der ersten Stufe auf private Prüf-Sachverständige verlagert hat, führt nicht nur zu Verfahrensverzögerungen, sondern vor allem zu erheblicher Unsicherheit. Diese Unklarheiten werden durch die Berliner Feuerwehr noch massiv verstärkt, indem sie zu ihr vorliegenden Brandschutznachweisen „Anregungen/Anforderungen“ formuliert, ohne das eine vom anderen klar zu trennen, und die „Anforderungen“ mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und den Bezirken rechtlich abzustimmen.

Bauordnungsrechtliches Verfahren kundenfreundlicher gestalten

Das Genehmigungsfreistellungsverfahren hat sich bewährt, bedarf aber verschiedener Ergänzungen. Zu erheblicher Rechtsunsicherheit und völlig unverhältnismäßigem Aufwand führt für die Bauwilligen das bauordnungsrechtliche „Verbot“ des § 75 Absatz 1 Satz 1 BauO Bln, über strittige Fragen der Auslegung eines Bebauungsplans zur Vorbereitung eines Genehmigungsfreistellungsverfahrens einen Vorbescheid zu beantragen. Dies betrifft vor allem den Wohnanteil in Mischgebieten sowie die Einordnung „sonstiger Gewerbebetriebe“ in die verschiedenen Baugebietstypen.



Den Rahmen dafür schaffen, dass Fristen im Genehmigungsverfahren eingehalten werden

Das Baugenehmigungsverfahren ist in seinem zeitlichen Ablauf in §§ 69, 70 BauO Bln streng geregelt. In der Praxis werden die Fristen jedoch oft nicht eingehalten, ohne dass dies zu Sanktionen führte. Vielfach liegen die Gründe für die Verzögerungen bei den Bauantragsstellern und ihren Dienstleistern, die mit den Regelungen der Bauverfahrensordnung nicht klarkommen oder Abweichungen von Planungs- oder Ordnungsrecht erkämpfen wollen.

- Ein erster Schritt zur Besserung wäre, den Verursachern von Verzögerungen mitzuteilen, dass sie eine gesetzliche Frist überschritten haben.
- Zudem empfiehlt die Steuerungsgruppe, auf Bezirksebene die häufigsten Gründe dafür aufzudecken, dass Fristen in Baugenehmigungsverfahren überschritten werden. Wenn diese Gründe bekannt sind, ginge es darum, sie aus der Welt zu schaffen.
- Ein regelmäßiger Dialog zwischen der obersten Bauaufsicht und den Verbänden der Dienstleister könnte das beiderseitige Verständnis fördern und über die bereits zitierten „Entscheidungshilfen“ der obersten Bauaufsicht hinaus zur Beschleunigung und Verbesserung der Verfahren beitragen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen erarbeitet mit den Bezirken Zielvorgaben zur Beschleunigung der Verfahren und überwacht deren Umsetzung.

Wohnungsbaupolitischen Interessen in denkmalschutzrechtlichen Verfahren Geltung verschaffen

Durch das Auseinanderfallen der Zuständigkeiten für Wohnungsbau und Denkmalschutz im Senat sind gegenwärtig keine Möglichkeiten gegeben, wohnungsbaupolitische öffentliche Interessen im Rahmen der denkmalschutzrechtlichen Abwägung zur Geltung zu bringen. Hier ist die Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters gefordert.

Bauherren besser dabei unterstützen, den Erfordernissen des Umweltschutzes gerecht zu werden

In den großen Genehmigungsverfahren des Immissionsschutzrechts ist durch § 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) die Integration aller sonstigen erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen sichergestellt.

Dagegen wird der „kleine“ Bauherr mit dieser Integrationsaufgabe in Berlin immer allein gelassen, egal wie viele Wohnungen oder Geschäftsräume sein Vorhaben umfasst. Dies betrifft vor allem Naturschutzrecht, Waldrecht, Artenschutzrecht und Wasserrecht. Die Steuerungsgruppe empfiehlt, Bauwilligen zu ermöglichen, in allen Verfahrensarten eine Genehmigung zu beantragen, die ihr Vorhaben hinsichtlich aller betroffenen Rechtsgebiete freigibt. Zu verankern wäre diese Möglichkeit in der Bauordnung. Dafür können kostendeckende Gebühren verlangt werden. Der Antrag ist freiwillig. Bauwillige können sich also für oder gegen diese Gebühren entscheiden.

Verfahren für größere Wohnungsbauprojekte beschleunigen

Insbesondere mit Blick auf die dringend notwendige Wohnungsbauoffensive, die sich der Senat vorgenommen hat, muss es möglich sein, in allen Verwaltungsbereichen, in denen sich Hindernisse gegenüber größeren Wohnungsbauvorhaben aufürmen, die Verfahren kurzfristig zu beschleunigen.

- Die Steuerungsgruppe schlägt vor, die gesetzliche Möglichkeit zu schaffen, auch einzelne Vorhaben – über die Bereiche des Schulbaus und der Schulsanierung hinaus – als solche „mit außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung“ zu deklarieren. So könnte die Zuständigkeit zeitlich begrenzt auf die Ebene der Hauptverwaltung verlagert werden. Dies betrifft dann alle behördlichen Entscheidungen und insbesondere das gesamte bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren.
- Für die Wahrnehmung dieser Aufgabe empfiehlt sich die vorübergehende Einrichtung einer zentralen Geschäftsstelle bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, deren Ressourcen zu einem späteren Zeitpunkt den Bezirken zur Verfügung gestellt werden können.

Eine Fachaufsicht insbesondere im Wohnungsbau ermöglichen

Als Instrument zur Verfahrensbeschleunigung hält die Steuerungsgruppe die Fachaufsicht insbesondere auch im Genehmigungsbereich für erforderlich. Von ihr verstärkt Gebrauch machen sollte die zuständige Senatsverwaltung immer dann, wenn Zielvereinbarungen scheitern oder nicht funktionieren.

Chancen der Digitalisierung nutzen



Einleitung

Der digitale Wandel erfasst schon heute so gut wie alle Lebensbereiche. Die Frage lautet nicht, ob Berlin dem Megatrend der Digitalisierung folgt. Vielmehr geht es darum, wie Politik und Verwaltung der deutschen Hauptstadt die neuen Chancen optimal nutzen und etwaige Gefahren der Digitalisierung bannen.

Aus Sicht der Steuerungsgruppe hat Berlin das Potential, bei der Gestaltung der digitalen Zukunft zum Vorreiter zu werden. Davon profitierten nicht nur die Berlinerinnen und Berliner, sondern auch die hiesige Wirtschaft – und nicht zuletzt die Angehörigen der Verwaltung selbst.

Digitalisierung

Ziel

Berlin wird zur digitalen Hauptstadt Europas

Die Kundinnen und Kunden der Berliner Verwaltung erledigen die allermeisten Behördengänge online – so selbstverständlich wie sie im Internet Bankgeschäfte tätigen und einkaufen. Für sämtliche öffentlichen Online-Dienste gibt es genau *einen* Zugang: das Serviceportal mit der dazugehörigen App für mobile Endgeräte. Diese Dienste zu nutzen, ist selbst für Ungeübte komfortabel und kinderleicht.

Nicht zuletzt wegen ihrer innovativen Online-Strategie gilt die Berliner Verwaltung als Vorbild. Sie erweitert ihr digitales Angebot ständig. Die Innovationskraft der Berliner Digital-Experten speist sich vor allem daraus, dass sie einen ständigen Dialog mit ihren Kundinnen und Kunden pflegen, sowie mit Partnern aus der Wirtschaft und aus anderen Verwaltungen des In- und Auslands.

Viele Prozesse, auch innerhalb der Verwaltung, laufen dank der neuen Möglichkeiten deutlich effizienter als zu analogen Zeiten. Immer mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können sich die Freiheit nehmen, mobil zu arbeiten. Algorithmen nehmen ihnen langweilige, standardisierbare Tätigkeiten ab.

Ausgangslage

Berlin hat den Boden für die Digitalisierung schon bereitet

Die Steuerungsgruppe sieht das Land Berlin in Sachen Digitalisierung auf einem guten Weg. Das E-Government-Gesetz Berlin (EGovG Bln) vom 30. Mai 2016 gehört zu den modernsten und konkretesten Rechtsgrundlagen in Deutschland.

Die dort gesetzten Termine, beispielsweise zur Digitalisierung der Verwaltungsabläufe und zur Einführung der elektronischen Akte, sind ehrgeizig. Wenn die Berliner Verwaltung zum Vorreiter werden möchte, sollte sie diese Fristen unbedingt einhalten.



Damit die Online-Strategie der Berliner Verwaltung aufgeht, braucht es jetzt dreierlei:

- Eine konsequente Führung, die sicherstellt, dass die Verwaltung die gesetzlichen Vorgaben zügig umsetzt.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den Herausforderungen der Digitalisierung gewachsen sind. Fachwissen allein reicht dafür nicht. Hinzukommen müssen eine hohe Lernbereitschaft, eine grundsätzliche Offenheit gegenüber neuen Methoden und Denkweisen sowie die Bereitschaft, über Zuständigkeitsgrenzen und Hierarchie-Stufen hinweg zusammenzuarbeiten.
- Kluge und ausreichende Investitionen: Die Chancen der Digitalisierung zu nutzen, kostet Geld. Wenn es in kompetentes Personal, sinnvolle Technik und geeignete Pilotprojekte fließt, ist es gut angelegt.

Empfehlungen

Wie die Berliner Verwaltung die Chancen der Digitalisierung optimal nutzt

Es muss Anspruch und Ziel der Berliner Verwaltung sein, bei Umfang und Qualität der digitalen Angebote in der europäischen Spitze mitzumischen. Der elektronische Austausch zwischen der Verwaltung und ihren Kunden muss zur Regel werden, so wie es das E-Government-Gesetz Berlin (EGovG Bln) und das Onlinezugangsgesetz des Bundes vorsehen. Das bringt Vorteile, sowohl für die Verwaltung als auch für ihre Kunden: vereinfachte, schnellere, kostengünstigere und oft automatisierte Abläufe, weniger Bürokratie und mehr Zeit für die Beratung.

Digitalisierung muss Chefsache sein

Digitalisierung ist ein strategisches Thema. Sie erfordert grundlegende Änderungen von Prozessen in allen Bereichen der Verwaltung und hohe Investitionen, beides über Jahre hinweg. Dies macht die Digitalisierung zu einem Top-Thema für die Landesregierung in allen Bereichen. Diese Priorisierung muss allen Beteiligten klar sein – und sie muss zügig zu spürbaren Ergebnissen führen. Der für die Modernisierung der Berliner Verwaltung berufene Staatssekretär sollte den Anspruch in diesem Sinne hoch halten.

Digitalisierung braucht offene, lernbereite und versierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die öffentliche Verwaltung hat Rechtssicherheit zu garantieren. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Digitalisierung der Berliner Verwaltung vorantreiben, müssen deshalb nicht nur fachlich

versiert, überdurchschnittlich motiviert und offen für Neues sein. Sie müssen auch die Folgen abschätzen können, die sich aus den neuen Technologien für den Einzelnen und für die Gesellschaft ergeben. Nicht zuletzt deshalb kommt der Personalauswahl sowie der Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Digitalisierung eine besondere Bedeutung zu.

Dieser Bericht gibt schon an anderer Stelle Hinweise zur künftigen Rekrutierung und Personalentwicklung in der Berliner Verwaltung. Darüber hinaus empfiehlt die Steuerungsgruppe Folgendes:

- Digitalisierungskompetenz gezielt ausweiten: Es gilt, in der Verwaltung das Verständnis für digitale Technologien sowie das dazugehörige Prozess- und Qualitätsmanagement zu verbessern. Dazu sind geeignete Aus- und Weiterbildungsangebote zu schaffen. Gerade in unternehmensnahen Leistungsbereichen bieten sich darüber hinaus Praktika und Hospitationen in Unternehmen an, insbesondere, um die Kundenanforderungen besser verstehen und beschreiben zu können.
- Eine Fachlaufbahn für Digitalisierung etablieren, um wettbewerbsfähig zu sein: Interessierten Fachkräften sollte diese Möglichkeit innerhalb der Berliner Verwaltung geboten werden.
- Digitalisierungs-Know-how schnell in der Verwaltung verbreiten: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Berliner Verwaltung, die mit der Digitalisierung von Leistungen befasst sind, sollten ganz gezielt öfter einmal die Dienststelle wechseln. Je unterschiedlicher diese Organisationseinheiten beispielsweise der Rechtsform nach sind, desto besser.
Auch über die befristete Entsendung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu externen IT-Dienstleistern sowie über Austauschprogramme mit anderen Ländern und Kommunen sollten selbstverständlich sein. Ziel ist einerseits, den Horizont der „Digitalisierer“ zu weiten und andererseits ihr Wissen und ihre Erfahrungen möglichst breit zu streuen.

Pilotprojekte starten, um schnell und ohne großes Risiko Erfahrungen zu sammeln

Für viele Themen – auch für die Digitalisierung – kann sich die Berliner Verwaltung an Vorbildern aus der Privatwirtschaft oder auch der Verwaltung anderer Länder oder deutscher Bundesbehörden orientieren. Oft ist es aber auch nötig, Strategien und Lösungen zu finden, die auf die Rahmenbedingungen, Bedürfnisse und individuellen Ziele der Stadt zugeschnitten sind.

Dazu hat es sich bewährt, Pilotprojekte zu initiieren. Sie erlauben es, verschiedene Lösungen auszuprobieren, zu korrigieren und gegebenenfalls zu verwerfen. Es geht darum, in überschaubarem Rahmen Erfahrungen zu sammeln und nur Konzepte auf die Gesamtverwaltung zu übertragen, die sich im Test bewährt haben.



Die Digitalisierung zur Steigerung der Effizienz und Service-Qualität nutzen

Digitalisierung ist kein Selbstzweck. Die neuen Möglichkeiten sollten konsequent darauf ausgerichtet werden, die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu steigern und Verwaltungsleistungen noch wirtschaftlicher und effizienter anzubieten. Um das zu erreichen, empfiehlt die Steuerungsgruppe:

- Noch konsequenter als bisher die Perspektive der Kunden einnehmen: Digitale Geschäftsprozesse (analoge auch) sind grundsätzlich vom Kunden her zu verstehen und zu konzipieren. Dafür muss die Verwaltung noch deutlich konsequenter als bisher die Perspektive ihrer Zielgruppen einnehmen. Hier kommen – wo notwendig auch mit externer Unterstützung – Techniken wie die Kundensegmentierung, das Erstellen von Kundenprofilen, Zielgruppenanalysen und die Einbindung von Kunden bei der Definition von Qualitätszielen infrage. So ergeben sich differenzierte Hinweise, wie sich die Servicequalität steigern ließe: beispielsweise durch die Verknüpfung verschiedener Leistungen für bestimmte Kundenprofile oder die Möglichkeit, regionale oder zeitliche Nachfragespitzen zu erkennen, bevor sie auftreten.
- Bei der Digitalisierung von Prozessen sollten zunächst effiziente Soll-Prozesse entwickelt werden. Diese Soll-Prozesse sollten dann mit den Möglichkeiten der Digitalisierung ausgestaltet werden. Dabei sollte stets versucht werden, auf bereits etablierte Standard-Lösungen zurückzugreifen.
- Kundenzufriedenheit und Servicequalität messen: Berliner Behörden sollen die Zufriedenheit ihrer Kunden und die Qualität ihrer Services regelmäßig erheben und vergleichen, um von den Besten zu lernen. Erst dann lässt sich beurteilen, ob die Einführung und Optimierung von Online-Diensten die gewünschte Wirkung erzielen.
- Benchmarks und Wettbewerb innerhalb der Verwaltung als positiv begreifen: Zudem sollten die Ämter die Ergebnisse ihrer Kundenbefragungen und Qualitätserhebungen untereinander vergleichen. Erst dann können sie voneinander lernen.
- Digitalisierungsvorhaben der Verwaltung benennen: Nach bundesgesetzlichen Vorgaben sind die Verwaltungsverfahren auch in Berlin bis 2022 elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Bis Ende 2018 erstellt der Senat eine Liste der Leistungen und Verwaltungsverfahren, die elektronisch anzubieten sind. Anfang 2019 legt der Senat dem Abgeordnetenhaus einen konkreten Zeitplan einschließlich der erforderlichen Ressourcen zur Realisierung vor.

Prüfen, inwiefern Beteiligungsrechte in digitalen Prozessen effizienter gewahrt werden können

Die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung von Personalvertretungen, Schwerbehinderten- und Gleichstellungsbeauftragten, Frauenvertretungen und Datenschutzbeauftragten ist berechtigt, erfordert aber oft einen hohen Aufwand. Zu prüfen ist, ob und gegebenenfalls wie sich dieser durch die Digitalisierung reduzieren ließe. Wo Rechtsänderungen erforderlich sind, ist dies aufzuzeigen.

Klären, wo sich finanzielle Anreize für die Nutzung digitaler Verwaltungsdienste schaffen lassen

Zu prüfen ist auch, in welchen Fällen niedrigere Gebühren Kunden dazu bringen könnten, digitale Leistungen analogen vorzuziehen. Beispielsweise ist es in Berlin bereits heute günstiger, ein Gewerbe online anzumelden (15 Euro), als den gleichen Antrag auf Papier einzureichen (26 Euro). Gebühren- und Entgeltordnungen sollten daraufhin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Das Once-Only-Prinzip flächendeckend verwirklichen

Das Once-Only-Prinzip besagt, dass Nutzer von Online-Diensten ihre Daten ein für alle Mal übermitteln können. Das erspart ihnen, diese Informationen immer wieder neu einzugeben, sobald sie mit dem Anbieter des Dienstes in Kontakt treten. Für die Berliner Verwaltung heißt das:

- Entsprechende Daten sind – unter Beachtung der Datenschutzvorschriften sowie der jeweiligen Fachgesetze – verwaltungsintern weiterzuverwenden.
- Bis Ende 2018 ist aufzuzeigen, in welchen Fällen in der Berliner Verwaltung das Once-Only-Prinzip angewendet werden kann (z.B. durch Öffnung von Verwaltungsregistern für Zugriffe der jeweiligen Fachverwaltungen)
- Ebenfalls bis Ende 2018 ist zu klären, welche rechtlichen und technischen Voraussetzungen hierzu geschaffen werden müssten.
- Ein eigenes Portal für Unternehmen ist entbehrlich. Das Serviceportal bildet alle Online-Dienstleistungen für alle Kunden geordnet nach Lebens- und Geschäftslagen ab.
- Das Service-Portal ist zügig um eine Reihe neuer Funktionen zu erweitern, z.B. Sendungsverfolgung oder Erinnerungsfunktionen. Für deren Einführung ist ein Zeitplan bis zum Jahresende 2018 vorzulegen.
- Das Service-Portal muss möglichst schnell auch elektronische Bezahlverfahren bieten. In ihrem Privat- und Geschäftsleben können die Berliner längst per Kreditkarte, PayPal,



Sofortüberweisungen oder Lastschrift bezahlen. Es ist kaum zu vermitteln, warum ihre Verwaltung ihnen das nicht ermöglicht. Kundinnen und Kunden sollten auch analoge Leistungen online bezahlen können. Dies stellt eine Weiterentwicklung von § 5 EGovG Bln dar. Dort sind elektronische Zahlungsmöglichkeiten nur für elektronische Verwaltungsleistungen vorgesehen.

- Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport sollte die Weiterentwicklung der Online-Services der Verwaltung zentral steuern: Dies betrifft das Service-Portal, das Service-Konto, die Service-App und die Dienstleistungsdatenbank.

Bisher wird die Umsetzungsverantwortung bis auf das Service-Konto von der Senatskanzlei wahrgenommen. Bis zum Jahresende 2018 legt die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gemeinsam mit der Senatskanzlei einen Vorschlag dafür vor, wie die Planungs- und Umsetzungsverantwortung auf die Senatsverwaltung für Inneres und Sport übertragen werden kann.

Hard- und Software berlinweit zügig vereinheitlichen

Nur eine standardisierte IT der gesamten Verwaltung gestattet eine einheitliche Digitalisierung aller Verwaltungsprozesse in Berlin. Die Verwaltung muss deshalb die Festlegungen zu den IT-Standards gemäß § 21 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 EGovG Bln strikt einhalten und diese gemäß dem technischen Fortschritt laufend weiterentwickeln. Die Ressourcen der zentralen IKT-Steuerung (Informations- und Kommunikationstechnik) sind diesem erheblichen Standardisierungs- und Steuerungsbedarf entsprechend aufzustocken.

Die zentrale IKT-Steuerung in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport muss insbesondere

- den gesetzestkonformen Fortschritt der Standardisierung konsequent überwachen,
- die Vereinheitlichung von Hard- und Software für sämtliche Standardverfahren in Senats- und Bezirksverwaltungen sowie nachgeordneten Landesbehörden spürbar beschleunigen.

Das CityLAB Berlin

Mit dem CityLAB Berlin entsteht ein neuer Ort der Kommunikation darüber, wie Berlin sich zu einer Smart City entwickelt. Wie kann diese 3,6-Millionen-Stadt neue Technologien und alternative Konzepte nutzen, um für ihre Bewohner, Unternehmen und Gäste noch effizienter, sozialer, grüner – kurz: lebenswerter – zu werden? Alle Berlinerinnen und Berliner sind eingeladen, dieser Frage im CityLAB gemeinsam mit Fachleuten und Querdenkern aller Disziplinen auf den Grund zu gehen. Dabei herauskommen sollen intelligente Produkte, Services und Lösungen, nicht zuletzt für die Berliner Verwaltung. Das CityLAB soll zum Kristallisationsort für die digitale Zukunft der Stadt werden.

Das CityLAB folgt sieben Prinzipien:

Interdisziplinarität: Die Smart City Berlin braucht neue, kreative Lösungen. Die kommen am ehesten zu Stande, wenn Menschen mit verschiedenen beruflichen und sozialen Hintergründen aufeinander zugehen und zusammenarbeiten. Das CityLAB schafft den Raum dafür: Stadtplaner, Ingenieure, Kreative und Bürger denken hier ebenso über die Stadt von morgen nach wie Gründer, etablierte Firmenlenker, Wissenschaftler und Fachleute aus der Verwaltung.

Interaktion: Im CityLAB geht es um mehr als Diskussionen: Seine Nutzer sollen dort Neues schaffen, sie sollen praxistaugliche Lösungen konzipieren für Probleme, die die Stadtgesellschaft formuliert hat. Zu diesem Zweck organisiert das CityLAB Themenworkshops, Hackathons, Wettbewerbe und andere Formate der Interaktion.

Kooperation: Das CityLAB Berlin fördert nicht nur die spartenübergreifende Zusammenarbeit Dritter. Es ist auch selbst offen für Kooperationen. Partner aus Wirtschaft, Wissenschaft und Stadtgesellschaft können die Entwicklung Berlins gemeinsam mit dem CityLAB vorantreiben. Dazu eingeladen sind auch landeseigene Unternehmen.

Partizipation: Das CityLAB Berlin versteht sich als Ort der demokratischen Teilhabe. Niemand kennt die Stadt besser als die Berlinerinnen und Berliner. Als Experten für ihre Stadt nehmen sie im CityLAB direkt Einfluss darauf, wohin Berlin sich entwickelt und welche (digitalen) Dienste die Verwaltung Berlins bietet.

Erlebbarkeit: Ein Teil des CityLABs ist Ausstellungen vorbehalten. Interessierte und CityLAB-Neulinge erleben dort, wie das CityLAB funktioniert, welche Ideen es hervorbringt und was die Smart City der Zukunft zu bieten hat.

Internationalität: Das CityLAB Berlin tauscht sich mit anderen Städten aus, denn, was anderswo auf der Welt funktioniert, funktioniert in Berlin womöglich auch – und umgekehrt.

Flexibilität: Formate, Kooperationen und Themenschwerpunkte des CityLABs sind nicht in Stein gemeißelt. Beweglichkeit und Raum für Spontaneität zeichnen das CityLAB aus.

Die Steuerungsgruppe empfiehlt der Verwaltung, bei der Digitalisierung ihrer Leistungen und Verfahren eng mit dem CityLAB zusammenzuarbeiten. Es bietet ideale Möglichkeiten, sich intensiv mit den Nutzerinnen und Nutzern dieser Dienste und mit „Digitalisierern“ aus anderen Branchen auszutauschen. So können Online-Services entstehen, die keine Wünsche offenlassen.

Change Management stärken



Einleitung

Wenn der neue Reformanlauf für die Berliner Verwaltung glücken soll, bedarf er eines professionellen Change Managements.

Es gilt, diejenigen, die den Wandel tragen sollen, dauerhaft zu motivieren und bestmöglich zu unterstützen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen bei der Modernisierung ihrer Verwaltung jederzeit Rückenwind spüren. Sie sollten erleben, dass sich das Mitmachen lohnt.

Nicht zuletzt muss die Reform auch für die Berlinerinnen und Berliner sowie für die Unternehmen in der Stadt spürbare Verbesserungen bringen. Dann wird auch in der Öffentlichkeit eine mögliche Skepsis gegenüber dem Reformprozess der Zustimmung weichen.

Dieses Kapitel liefert Ideen und Konzepte, mit denen sich der Change-Prozess in der Berliner Verwaltung in Gang setzen, gestalten und erleben lässt.

Change Management

Ziel

Die Reform der Verwaltung findet in Berlin Anerkennung

Die Modernisierung der Berliner Verwaltung genießt höchste Priorität – vom Roten Rathaus bis in die Bezirksämter. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ihre Führungskräfte treiben den Prozess konsequent und auf breiter Front voran. Sie bringen von sich aus Ideen ein und engagieren sich dafür, dass die Reform Früchte trägt.

Die Öffentlichkeit registriert, dass sich etwas tut in der Verwaltung der Hauptstadt. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zeigen Interesse an den Veränderungen. Sie nutzen die Beteiligungsangebote der Verwaltung und bereichern den Reformprozess mit eigenen Initiativen. Der Wandel verleiht der Verwaltung Berlins einen neuen Schwung und damit ein neues Image.

Ausgangslage

Die aktuellen Reformbemühungen stoßen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung auf Skepsis

Damit Prozesse und Organisationen verändert werden können, ist es erforderlich, dass sich auch die Menschen, die in ihnen arbeiten, verändern. Vielen Menschen fallen Veränderungen schwer.

Für den Wandel ist es aber erforderlich, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Ärmel hochkrepeln, ihre Komfortzonen hinter sich lassen und Veränderungen mitgehen. Veränderungen stoßen dabei – längst nicht nur in der Verwaltung – so gut wie immer auf sehr menschlichen Widerstand. Die Berliner Verwaltung bildet sicher keine Ausnahme von dieser Regel.



Empfehlungen

Wie Politik und Verwaltung den Berliner Change-Prozess optimal einleiten und in Schwung halten

Senat, Abgeordnetenhaus und Bezirke schließen einen Pakt für die „Verwaltung 2030“

Der Regierende Bürgermeister, der Senat, das Abgeordnetenhaus, der Rat der Bürgermeister und die Bezirksverordnetenversammlungen starten den Reformprozess gemeinsam. Sie besiegeln ihren Willen, die Berliner Verwaltung zukunftsfähig und schlagkräftig zu machen, mit einem Pakt. Dieser Reform-Pakt formuliert eine Vision für die Verwaltung der Zukunft. Zudem macht er klar, wie die Unterzeichner diese Vision zu verwirklichen gedenken. Folgende Grundgedanken sollte der Pakt aufgreifen:

- Es gibt viele gute Ideen – bisher mangelte es an der Umsetzung
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Bürgerinnen und Bürger als auch Unternehmen sollen die Gelegenheit bekommen, den Veränderungsprozess mitzugestalten
- Veränderung ist eine Daueraufgabe. Es gilt, Instrumente zu finden, um den Wandel konsequent voranzutreiben und den Spannungsbogen zu halten

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kundinnen und Kunden und Unternehmen am Wandel beteiligen

Wesentlich für den Erfolg des Wandels ist es, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Kundinnen und Kunden der Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger genauso wie Unternehmen, an der Entwicklung von Lösungen zu beteiligen. Dazu empfiehlt die Steuerungsgruppe eine Reihe innovativer Instrumente, die sich beim Wandel von Organisationen bewährt haben:

- Change Pitches
- Online-Ideenschmiede
- Ideen-Hackathons
- Ideen-Werkstätten
- Change Truck
- Innovationsfonds

Ein „Innovationsbüro Verwaltung 2030“ sollte das Programm steuern

Um das Programm „Verwaltung 2030“ erfolgreich zu machen, empfiehlt die Steuerungsgruppe ein „Innovationsbüro“ zur Strukturierung und Taktung des Gesamtprogramms einzurichten.

Beispiele aus der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung zeigen: Für die Steuerung umfassender Change-Prozesse ist ein solches zentrales Programm-Büro unentbehrlich. Dieses Programm-Büro muss „Top Management Attention“ haben, das heißt, es muss beim neuen Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastrukturmodernisierung/Wachsende Stadt in der Senatskanzlei angesiedelt sein und im gemeinsamen Auftrag von Senat, Abgeordnetenhaus und Bezirken handeln.

Die wesentlichen Aufgaben dieses Büros sind:

- Aufsetzen und Koordinieren der einzelnen Projekte
- Sicherstellen der ausreichenden Ausstattung mit Ressourcen
- Controlling des Fortschritts
- Regelmäßige Berichterstattung
- Vorbereitung von Entscheidungen
- Nachverfolgen der Umsetzung von Entscheidungen

Richtungsentscheidungen in regelmäßigen Lenkungsreisen

Das „Innovationsbüro“ stellt sicher, dass für alle Projekte mit gesamtstädtischer Bedeutung Lenkungsreise aufgesetzt werden. In diesen Lenkungsreisen fallen die Richtungsentscheidungen für die einzelnen Projekte. Um eine hohe Umsetzungsgeschwindigkeit sicherzustellen, tagen die Lenkungsreise alle 6 bis 8 Wochen.

„Change Pitches“ beleben den Wettbewerb der Ideen

In der Berliner Verwaltung gibt es viele Projekte und Ideen, die es wert wären, unterstützt oder auf andere Bereiche übertragen zu werden. Doch bisher kümmert sich niemand dauerhaft und konsequent darum, diese versteckten Potentiale systematisch zu heben. Das „Innovationsbüro“ ändert das. Künftig lädt es regelmäßig zu „Change Pitches“ ein. Dort präsentieren Ideengeber aus allen Teilen der Verwaltung ihre Vorhaben. Eine Jury aus Fachleuten entscheidet dann, welche dieser Ideen in größerem Rahmen weiterverfolgt werden. Die prämierten Projekte erhalten die dafür nötige finanzielle und/oder personelle Unterstützung.

In der Start-up-Szene haben sich Pitches längst etabliert. Sie sind das Mittel der Wahl, wenn es darum geht, unter guten Geschäftsideen die besten zu identifizieren.



In einer „Online-Ideenschmiede“ können alle ihre Vorschläge zur Diskussion stellen

Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten die Möglichkeit, ihre Ideen zur Weiterentwicklung der Berliner Verwaltung auf einer Plattform im Internet zu präsentieren. Die Verwaltung greift die Vorschläge mit der breitesten Unterstützung auf und prüft, inwieweit sie sich umsetzen lassen.

Diese Form der Beteiligung steht grundsätzlich allen offen. Sie verläuft in drei Phasen:

Phase 1: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen teilen ihre Ideen zur Verbesserung auf der „Online-Ideenschmiede“ der Verwaltung.

Phase 2: Die Ideen werden dort zur Diskussion gestellt. Wer will, kann Fragen stellen und Anmerkungen machen. Am Ende dieser Phase wird abgestimmt („Daumen nach oben“). Die Ideen mit den höchsten Zustimmungswerten werden priorisiert.

Phase 3: Das „Innovationsbüro“ prüft die priorisierten Ideen auf ihre Umsetzbarkeit und veröffentlicht die Ergebnisse.

„Ideen-Hackathons“ für innovative IT-Services der Berliner Verwaltung

Hackathons sind Veranstaltungen zur kollaborativen Entwicklung von Software oder Hardware. Ziel der „Ideen-Hackathons“ für die Berliner Verwaltung ist, gemeinsam mit Experten aus verschiedenen Branchen neue IT-Services zu kreieren.

An den „Ideen-Hackathons“ zur Weiterentwicklung der Berliner Verwaltung können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ebenso teilnehmen wie Experten aus unterschiedlichen Branchen, insbesondere aber Informatiker, Programmierer und Hardware-Experten.

Jeder „Ideen-Hackathon“ startet mit einem oder mehreren einführenden Vorträgen zu einem Schwerpunktthema, das der Weiterentwicklung der Berliner Verwaltung dient. Anschließend sammeln die Teilnehmer Ideen für Projekte rund um dieses Thema. Schließlich bilden sie Teams, um jeweils eine Projektidee weiterzuentwickeln. Idealerweise finden sich pro Team Personen mit komplementären Fähigkeiten zusammen. Diese Teams können wenige Stunden zusammenarbeiten oder auch mehrere Tage. Im besten Fall entstehen so Prototypen für neue IT-gestützte Dienstleistungen der Berliner Verwaltung. Mit dem „Ideen-Hackathon“ nutzt die Verwaltung ein weiteres Vorgehensmodell aus der Welt der Start-ups für ihre Belange.

In „Ideen-Werkstätten“ arbeitet die Verwaltung direkt mit ihren Kunden zusammen

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen gehen gemeinsam in die „Ideen-Werkstatt“. Ziel dieser Workshops ist es, Projekte aus den „Change Pitches“, der „Online-Ideenschmiede“ oder den „Hackathons“ zu konkretisieren und zur Umsetzungsreife zu bringen.

Die Grundidee lautet, Verwaltungsangehörige direkt mit ihren Kunden zusammenarbeiten zu lassen. Das sichert einerseits die Kundenorientierung der einzelnen Projekte. Andererseits ist gewährleistet, dass die Projektideen am Ende auf Seiten der Verwaltung auch umgesetzt werden können. Die Erfahrung zeigt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Projekte, die sie selbst mitentwickelt haben, deutlich tatkräftiger vorantreiben, als Vorhaben, die ihnen andere oktroyieren. „Ideen-Werkstätten“ dieser Art funktionieren selbst mit größeren Gruppen: Erfahrene Moderatorinnen und Moderatoren arbeiten mit bis zu 100 Personen.

Der „Change Truck“: Verwaltung in Bewegung

Der „Change Truck“ rollt durch Berlin und macht den Wandel der Verwaltung in Form einer Roadshow erlebbar. Inhalte der rollenden Ausstellung, die der „Change Truck“ in die Quartiere bringt, sind die „Vision für die Verwaltung der Zukunft“ und gelungene, womöglich überraschende Beispiele dafür, wie diese Vision Wirklichkeit wird.

Bürgerinnen und Bürger, aber auch Verwaltungsangehörige sollen in dieser Ausstellung erleben, was sich tut in der Berliner Verwaltung – und was sie davon haben. Beispielsweise könnte der „Change Truck“ einen Einblick ins „Bürgeramt der Zukunft“ gewähren oder den Besuchern anhand eines Meilenstein-Plans zeigen, welche Innovationen sie in den kommenden Jahren von ihrer Verwaltung erwarten dürfen.

Berlin richtet einen „Ideenfonds“ ein

Gute Ideen brauchen Förderung – Förderung mit Ressourcen und Förderung durch Aufmerksamkeit. Dafür richtet das Land nach dem Vorbild der Wirtschaft einen „Ideenfonds“ für die Berliner Verwaltung ein.

Bürgerinnen und Bürger, Start-ups, aber auch Verwaltungsmitarbeiter werden aufgefordert, eigene Ideen zur Weiterentwicklung der Berliner Verwaltung zu entwickeln und zu „pitchen“. Die besten werden durch eine Anschubfinanzierung aus dem „Ideenfonds“ der Berliner Verwaltung gefördert. Der „Ideenfonds“ finanziert die Umsetzung dieser Ideen und gewährt den Ideengebern Zugang zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zu politischen Entscheidungsträgern sowie zu Daten der Verwaltung, wenn dies für das Vorhaben wichtig ist.

Idealerweise schafft das Land eine Möglichkeit zur Equity-Beteiligung an Unternehmen, die aus den Ideen entstehen und durch den Fond gefördert werden. Als Vorbild für den „Ideenfonds“ kann der „Prototype Fund“ der Open Knowledge Foundation Deutschland dienen: In dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt erhalten Einzelpersonen und kleine Teams eine Förderung bei der Erprobung von Ideen und der Entwicklung von Open-Source-Tools.

Den Reformern viel Erfolg

Die Modernisierung und Neubestimmung öffentlicher Verwaltungen in Deutschland wird im Wesentlichen von drei Themen getrieben:

- Personalbeschaffung im Wettbewerb bei partiellem Fachkräftemangel und Überalterung
- Einführung und Professionalisierung neuer Steuerungsmodelle
- Digitalisierung des öffentlichen Sektors

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erwarten – orientiert an privaten Dienstleistern – kundenfreundliche, innovative und damit im Ergebnis unbürokratisch agierende Behörden.

Die dafür notwendigen, tiefgreifenden Modernisierungsprozesse sind nur erfolgreich zu gestalten bei einem ausgeprägten Veränderungswillen und einer großen Veränderungsbereitschaft aller Beteiligten. Politik und Führungskräfte müssen sich als Motoren und Botschafter des Reformprozesses präsentieren.

Veränderungsprozesse sind immer mit typischen Reflexen der Ablehnung und Skepsis verbunden. Sie zu überwinden kann nur mit Transparenz, Verlässlichkeit und Vertrauen gelingen. Das Commitment der Führungskräfte und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die neue Welt ist unverzichtbar. Sie brauchen neue Fähigkeiten und Kompetenzen, Strukturen und Prozesse: Es gilt neue Rollen zu besetzen.

Jede gute Idee aus dem In- und Ausland, aus der Wirtschaft, der Start-up-Szene, der Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt der Beschäftigten ist ein wertvoller Beitrag zum Gelingen. Zum Erfolg gehört aber auch ein ressortübergreifendes Koordinations- und Steuerungszentrum.

Die Steuerungsgruppe hatte den Auftrag, zur Modernisierung der Berliner Verwaltung aus ihrer fachlichen Sicht einen Beitrag zu leisten. Dieser Aufgabe hat sie sich mit großem Engagement gestellt. Es gilt nun, die Handlungsempfehlungen zu bewerten und sie tatkräftig umzusetzen.

Abkürzungsverzeichnis

a. D.	außer Dienst
AG	Arbeitsgruppe
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAK	Beschreibungen von Aufgabenkreisen
BauGB	Baugesetzbuch
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BEM	Betriebliche Eingliederungsmanagement
BezVwG	Berliner Bezirksverwaltungsgesetz
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
DSchG Bln	Berliner Denkmalschutzgesetz
EGovG Bln	E-Government-Gesetz Berlin
IT	Informationstechnik
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ITDZ	IT-Dienstleistungszentrum
LfbG	Laufbahngesetz
LVO-AVD	Laufbahnverordnung allgemeiner Verwaltungsdienst
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VGG	Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz
VvB	Verfassung von Berlin
WobauBeschIG	Wohnungsbaubeschleunigungsgesetz

Impressum

Herausgeber

Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamstädtischen Verwaltungssteuerung
unter Leitung von Heinrich Alt

Im Auftrag des Berliner Senats

Berlin, Mai 2018

