



POLITISCHE POSITION

Zukunftsfähiges Berlin

Beitrag der Berliner Verwaltung für ein modernes Stadtmanagement

Ausgangslage

Berlin ist Weltstadt und Ort permanenten Wandels. Jedes Jahr kommen zehntausende Menschen in die Hauptstadt, um hier zu leben und zu arbeiten. Megatrends wie Digitalisierung, Globalisierung, demografischer Wandel oder gestiegene Anforderungen an ökologische Nachhaltigkeit und Partizipation kommen hier stärker als anderswo zum Tragen – und stellen besondere Anforderungen an ein modernes Stadtmanagement.

Um die Veränderungen positiv zu gestalten, braucht es ebenso gesellschaftliche Initiativen wie Unternehmen, die in Berlin bereits heute auf vielfältigste Weise Verantwortung übernehmen. Das Kernelement eines erfolgreichen und auf die Megatrends der Zukunft ausgerichteten Stadtmanagements bleibt aber eine effiziente städtische Verwaltung, die flexibel auf sich wandelnde Kundenanforderungen reagiert.

Auf diesem Weg steht die Berliner Verwaltung vor großen Aufgaben. Insbesondere die Digitalisierung stellt alle derzeitigen Prozesse im Umgang mit Bürgern und Unternehmen auf den Prüfstand. Aber auch die nachhaltige Gestaltung des Wachstums der Hauptstadt erfordert ein hohes Maß an vorausschauender und effizienter Planung. In ihren bestehenden Strukturen, mit ihrer technischen und personellen Ausstattung kann die Berliner Verwaltung diesen Herausforderungen nicht erfolgreich begegnen. Kommt es weiter zu Fehlentwicklungen, werden der Wachstumsprozess und die Attraktivität Berlins für Unternehmen und

Fachkräfte gebremst. Vor diesem Hintergrund fordern auch führende Vertreter aus Senat und Abgeordnetenhaus grundlegende Reformen.

Das rechtliche Grundkonstrukt der Berliner Verwaltung ist bald 100 Jahre alt. Es war immer umstritten, wurde vielfach reformiert, wenngleich nicht immer zum Besseren. Es ist den Herausforderungen einer Metropole und den Anforderungen des 21. Jahrhunderts nicht mehr gewachsen und bedarf der Modernisierung. Für grundlegende und auch kleinteilige Reformen wurden in Studien und Enquetekommissionen viele Vorschläge erarbeitet. Wenige davon wurden umgesetzt. Das Vertrauen in die Kraft der Politik zu einer stringenten Reform ist geschwunden. Die Notwendigkeit, das Verwaltungshandeln im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zu verbessern, besteht aber weiterhin und steigt, je länger die Veränderungen verzögert werden. Leider haben auch die in der Koalitionsvereinbarung beschriebenen Vorhaben¹ bisher noch nicht zu den erwarteten

Verbesserungen geführt. Sie sind darüber hinaus in sich widersprüchlich, wenn gleichzeitig die bezirkliche Vielfalt und die gesamtstädtische Steuerung gestärkt werden sollen.

Zuletzt hat der Senat im Herbst 2017 angesichts offensichtlicher Serviceprobleme in den Bürger- und Jugendämtern oder den KFZ-Zulassungsstellen eine beratende Steuerungsgruppe eingesetzt. Aufgabe dieses Gremiums ist es, konkrete Maßnahmen zu erarbeiten, die Verantwortlichkeiten in der bestehenden Struktur besser festzulegen und einheitliche Servicestandards zu definieren. Doch obwohl die Einberufung der Steuerungsgruppe ein positives Zeichen seitens des Senats darstellt, bleibt der Fokus der Steuerungsgruppe zu sehr auf Einzelthemen beschränkt. Die Belange der Unternehmen, die mit durchschnittlich 130 Kontakten pro Jahr der Hauptkunde der Verwaltung sind, stehen zu oft im Hintergrund. Die Verwaltungsmodernisierung in Berlin muss aber grundlegend angegangen werden.

IHK und Stiftung Berlin wollen deshalb mit den folgenden Vorschlägen einen Impuls/Diskussionsanstoß setzen. Wirtschaft und Gesellschaft müssen einen breiten Konsens erzielen, an dem die Politik nicht mehr vorbeigehen kann. Die folgenden Vorschläge bauen zum einen auf

dem von einer Expertengruppen aus Vertretern der Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft erarbeiteten Positionspapier „Zukunftsfähiges Berlin – Anregungen zum Umsteuern“ auf, das auf Einladung von IHK Berlin und Stiftung Zukunft Berlin im Herbst 2016 erarbeitet wurde. Zum anderen wurde eine Fallsammlung einbezogen, die Defizite in der Verwaltung dokumentiert und der vom Senat eingesetzten Steuerungsgruppe bereits im Herbst 2017 übergeben wurde. Diese Vorschläge werden im vorliegenden Papier präzisiert und vertieft. IHK Berlin und Stiftung Zukunft Berlin bringen klare Standpunkte in die politische Debatte ein. Formuliert werden Forderungen zur Verbesserung der Situation in den vier zentralen Handlungsfeldern Steuerung, Struktur, Personal sowie technischer Ausstattung, damit die Verwaltung ihren Beitrag zu einem effizienten und effektiven Stadtmanagement leisten kann.

¹ „Berlin braucht eine Verwaltung mit klaren Strukturen und einer funktionierenden Arbeitsteilung. Grundlage dafür ist das Denken in Prozessen. Das heißt: Die Organisationsstruktur der Verwaltung ist auf allen Ebenen und untereinander so zu ordnen, dass klare Verantwortlichkeiten entstehen und das jeweilige Führungspersonal in die Lage versetzt wird, für die Aufgabenerledigung zu sorgen. Die Ressourcen müssen den Aufgaben folgen. Dabei gilt es, die bezirkliche Vielfalt zu stärken und zugleich verbindliche landesweite Standards in der Leistungserbringung über eine verbesserte gesamtstädtische Steuerung sicherzustellen. Dies erfordert eine Überarbeitung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG).“ (S.132)



Grundsätzliche Anforderungen an die Steuerung von Prozessen

In Berlin fehlt es an einer erkennbaren und identifizierbaren Steuerungsverantwortung auf und zwischen den Verwaltungsebenen. Das ist ein Grund für die immer wieder festgestellten, aber zumeist nicht behobenen gravierenden Mängel beispielsweise in Bürger- und Ordnungsämtern oder für die unterschiedliche Bearbeitung gleichartiger Aufgaben in den Bezirken. Die Koordination von Verwaltungsabläufen zwischen Senatsverwaltungen ist ebenso unzureichend wie die Gesamtsteuerung der Bezirke durch den Senat, obwohl die Berliner Verfassung in Art. 67 (1) genau diese „Steuerung“ als Leitungsaufgabe des Senats definiert.

Die Missstände sind nur zum Teil auf fehlende Instrumente zurückzuführen, es mangelt vor allem an entsprechendem politischen Willen und Handeln, sowohl vom Senat wie vom Abgeordnetenhaus. Verwaltung bedarf stets parlamentarischer Kontrolle. Diese steht in Berlin für die Hauptverwaltung und alle zwölf Bezirke, die mitsamt den Bezirksverordnetenversammlungen Teil der Verwaltung sind, allein dem Abgeordnetenhaus zu. In der Praxis führt das selten zu einer wirksamen Steuerung und Kontrolle, sondern häufig zu weitgehend

wirkungslosen Debatten über politische Verantwortung und ineffektive Steuerung. Als generell problematisch erweisen sich somit die administrativen Strukturen in Berlin, die selbst Experten aus der Regierungsfraktion mit „organisierter Verantwortungslosigkeit“ beschreiben:

„Wenn alle ein bisschen entscheiden, ist am Ende niemand verantwortlich.“

Clara West/Frederic Verrycken: „Pflichtaufgaben der Bürgerämter nicht den Bezirken überlassen“ (Tagesspiegel, 9. Juni 2017)

Um zumindest die instrumentellen Defizite zu beheben, ist die Umsetzung folgender Maßnahmen erforderlich:

- Senat und Abgeordnetenhaus stellen sich der Aufgabe, den strukturellen Aufbau der Berliner Verwaltung tatsächlich an die Anforderungen einer **Einheitsgemeinde** anzupassen, Aufgaben klar zu verteilen und die Fehler aus der Verfassungs- und Verwaltungsreform von 1995/1998 zu korrigieren.
- Zusätzlich zur klaren Aufgabenverteilung wird der **Grundsatz der „Einheitlichkeit der Durchführung“** gesetzlich normiert. Dies kann z. B. durch eine Ergänzung im §1 des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG) erreicht werden: „In Berlin werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt, ihre Durchführung erfolgt entweder auf

bezirklicher oder auf Senatsebene in jeweils einheitlicher Form.“

- Die Rolle der **Bezirksbürgermeister** wird gestärkt. Sie sorgen für effizientes und effektives Verwaltungshandeln. Sie erhalten gegenüber den Bezirksstadträten das Recht, für die Erstellung von Vorlagen **Fristen zu setzen** und in Konfliktfällen **für endgültige Entscheidungen zu sorgen**.
- Die Besetzung von **Bezirksstadträten** soll – wie in anderen Kommunen – auf Basis fachlicher Eignung erfolgen.

Problembereich I: Dysfunktionale Strukturen

Der strukturelle Aufbau der Berliner Verwaltung bleibt, wie beim Thema Steuerung erkennbar, eine besondere Herausforderung auf dem Weg zu einer serviceorientierten und effizienten Berliner Verwaltung. In Berlin ist zuletzt zur Vorbereitung der Länderfusion Berlin-Brandenburg eine systematische Erhebung staatlicher Aufgaben erfolgt, um zu ergründen, welche Aufgaben dem damals geplanten neuen Bundesland zufallen würden.

Die aktuelle, im AZG geregelte Aufgabenverteilung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen ist für Innen- wie Außenstehende in vielen Fällen nicht nachvollziehbar. Sie führt mangels Klarheit im Ergebnis dazu, dass Fehler oder fehlende Fortschritte der jeweils anderen Ebene angelastet werden. Mit der Formulierung in §1 AZG („In Berlin werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt“) wird diesem Umstand Vorschub geleistet. Diese Norm impliziert zwar eine gemeinsame Durchführung, jedoch nicht, dass die Steuerungsverantwortung der Landesregierung für die staatlichen Aufgaben und die der Stadtregierung für die gesamtstädtischen Belange bei den gemeindlichen Aufgaben aufgehoben sind.

Effiziente Strukturen im Verwaltungsapparat erfordern die Umsetzung folgender Maßnahmen:

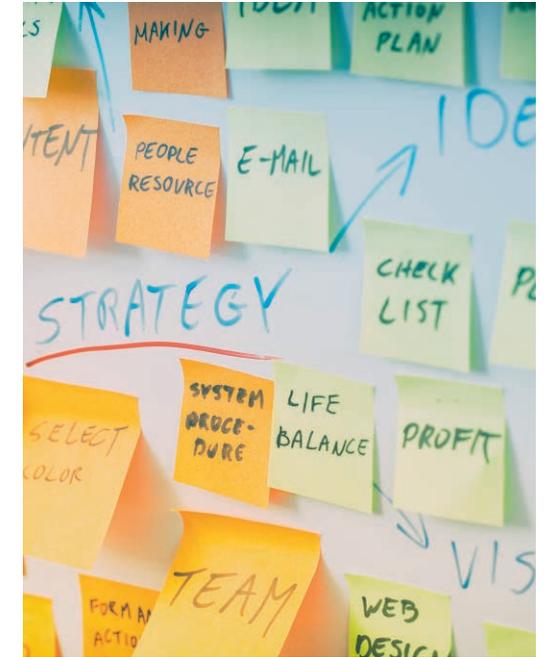
- Es erfolgt eine Überprüfung der Aufgabenverteilung und eine Neuorientierung bei der Aufgabenwahrnehmung. Im Ergebnis

entsteht ein eindeutiger Handlungsrahmen für alle zwölf Berliner Bezirke. Es wird bei den gemeindlichen Aufgaben, die die Bezirke wahrnehmen, zwischen „bezirklich“ und „gesamtstädtisch“ unterschieden. Die Kategorisierung der Aufgaben als „bezirklich“ oder „gesamtstädtisch“ kann zwischen dem Rat der Bürgermeister und dem Senat vereinbart werden. Kommt dort eine Einigung nicht zustande, entscheidet der Senat.

- Der Senat benennt darüber hinaus die **staatlichen Aufgaben**, die von Bezirken wahrgenommen werden, bei denen aber zugleich ein gesamtstädtisches Steuerungsinteresse besteht, weil Entscheidungen der Bezirke in ihrer Ausstrahlungswirkung Bedeutung für die Gesamtstadt haben.
- Für bezirkliche Aufgaben mit gesamtstädtischer Bedeutung und die genannten staatlichen Aufgaben werden **Steuerungsinstrumente** eingeführt, um die Berücksichtigung der Belange des Landes und der Gesamtstadt

bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirke zu sichern. (Weisungsrecht und Fachaufsicht). Im Gegenzug **entfallen bei diesen Aufgaben die Möglichkeiten zur Ersatzvornahme.**

- Der Senat stellt den Bezirken – über den vom Abgeordnetenhaus verabschiedeten Haushalt – zur Erledigung der ihnen zugewiesenen „staatlichen“ Aufgaben **nach dem Konnexitätsprinzip alle nötigen Finanz- und Personalmittel zur Verfügung.** Für die dauerhaft selbständige Erledigung der als „bezirklich“ festgelegten Aufgaben erhalten die Bezirke also Globalbudgets, die zusätzlich mit Anreizen bei Übererfüllung versehen werden.
- Es wird geklärt, **welche Vorgänge in besonderem Maße wirtschaftsrelevant** sind und welche dieser Aufgaben derzeit in den Bezirken wahrgenommen werden (z. B. Bau- oder Gewerbe genehmigungen). Geht ein anzeige- oder genehmigungspflichtiger Vorgang erstmalig bei einer Senats- oder Bezirksverwaltung ein, so ist es Aufgabe dieser Behörde, den Vorgang an die federführende Stelle weiterzuleiten.
- Die Bezirksämter sind berlinweit nicht nur nach einer **einheitlichen Ämterstruktur**, sondern auch nach einer **einheitlichen Abteilungsstruktur** (Geschäftsbereiche) aufzustellen.



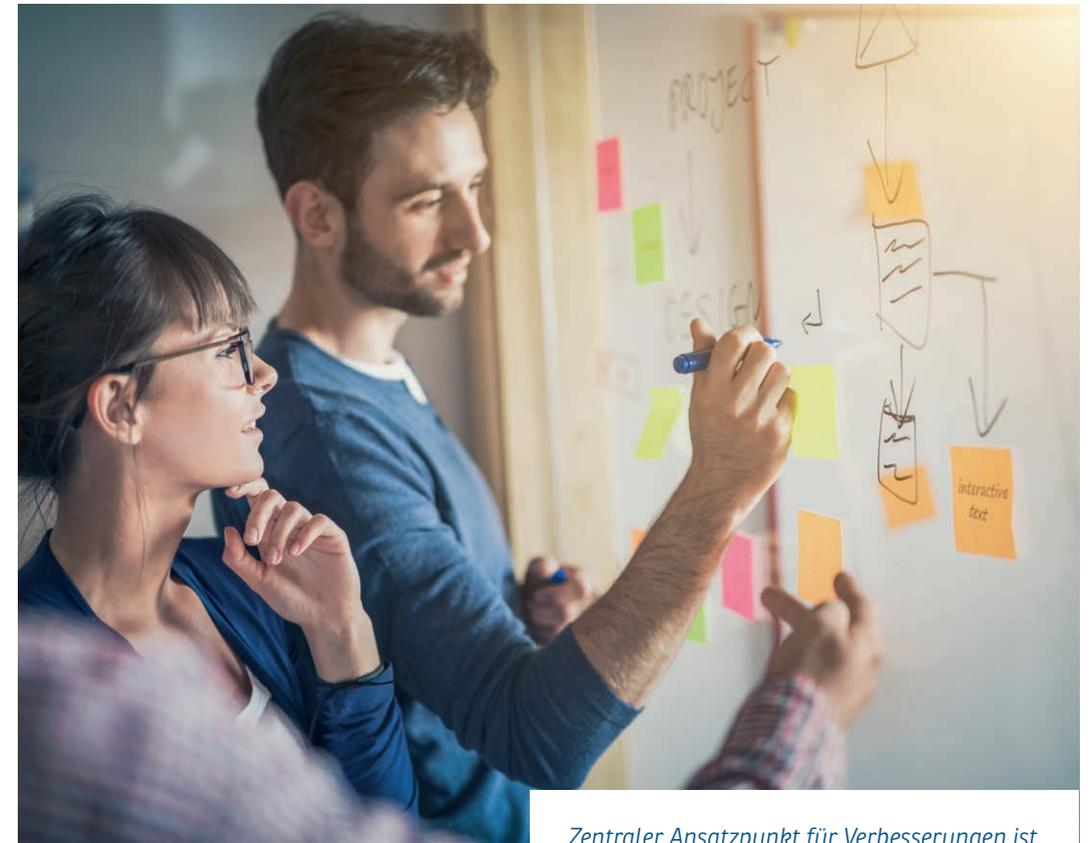
Problembereich II: Verbesserungswürdiges Personalmanagement

Angesichts leerer Kassen hat Berlin Anfang der 2000er Jahre den Rotstift angesetzt. Leider wurde im Personalbereich undifferenziert gespart. Der ohnehin schon knappe Personalbestand wird durch einen vergleichsweise hohen Krankenstand unter den Verwaltungsmitarbeitern und unzureichende Steuerung weiter geschwächt. Dies hat negative Auswirkungen auf die Qualität von Dienstleistungen und die Bearbeitungsdauer von Anträgen.

Durch den vergleichsweise hohen Altersdurchschnitt der Mitarbeiter droht der Verwaltung zudem zeitnah ein Verlust an Know-how und Verfahrenswissen. Ein ganzheitliches Personalmanagement unter Einschluss digitalisierter Personalbeschaffung, Aus- und Weiterbildung, Gesundheitsmanagement und Formaten für den Know-how-Transfer ist nicht erkennbar bzw. befindet sich noch im Anfangsstadium der Umsetzung. Entgegen der Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung hat sich der Senat für eine Aufgabenteilung beim Personalmanagement (SenFin (Personalsteuerung) & SenInnSport (Ausbildung)) entschieden. Dies erfordert zusätzliche Koordination und birgt die Gefahr, dass es im Senat weiter an einer „Personalpolitik aus einem Guss“ mangelt.

Ein modernes Personalmanagement erfordert die Umsetzung folgender Maßnahmen:

- Zentraler Ansatzpunkt für Verbesserungen ist die **Vereinheitlichung des Personalmanagements** sowie das Thema Führungskultur. Der Senat braucht einen **Personalvorstand**, der sowohl die Bedarfs- und Kapazitätssteuerung als auch das Recruiting verantwortet.
- Recruiting, Know-how-Transfer und Gesundheitsmanagement sowie Weiterbildungen – vor allem im Bereich von Führungskultur und Fremdsprachen – sollten **berlinweit einheitlich koordiniert** werden.
- Personalpolitik muss dazu beitragen kundenfreundliches, **zügiges, transparentes und dennoch rechtssicheres Verwaltungshandeln** zu gewährleisten. Dazu gehört z. B. auch der nächtliche Einsatz von Ordnungsamtsmitarbeitern, um die öffentliche Ordnung in der Stadt zu wahren.
- Zur Weiterentwicklung der Gemeinsamkeiten in der Einheitsgemeinde Berlin wird von den Bezirken und der Senatsverwaltung gemeinsam ein **Leitbild für die gesamte Berliner Verwaltung** erarbeitet, dies umfasst insbesondere auch ein Leitbild zur Personal- und Führungskräfteentwicklung.



Zentraler Ansatzpunkt für Verbesserungen ist die Vereinheitlichung des Personalmanagements sowie das Thema Führungskultur

Problembereich III: Effizienzhemmende technische Ausstattung und E-Government

Noch immer hinkt die technische Ausstattung der Berliner Verwaltung den deutschen und europäischen Standards hinterher. Nach wie vor ist nur ein Bruchteil der IT-Arbeitsplätze einheitlich ausgestattet, und nach wie vor kann nur ein kleiner Teil der von Unternehmen benötigten Verwaltungsdienstleistungen digital abgewickelt werden.

So bleiben Entlastungsmöglichkeiten ungenutzt – für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Berliner Verwaltung, aber auch für die Unternehmen. So müssen wertvolle Kapazitäten in Behördengänge und das händische Bearbeiten von Verwaltungsdokumenten investiert werden. Mit der Verabschiedung des E-Government-Gesetzes wurden in der vergangenen Legislaturperiode wichtige Grundsatzentscheidungen für eine Digitalisierung der Verwaltung getroffen. Der neue Senat hat zudem die Position einer IT-Staatssekretärin bei SenInnSport geschaffen, die die Umsetzung des E-Government-Gesetzes weiter vorantreiben soll.

Um die Berliner Verwaltung technisch ins 21. Jahrhundert zu überführen, sollten folgende Maßnahmen in die Umsetzung gebracht werden:

- Das **technische Know-how der Mitarbeiter** muss konsequent gefördert werden. E-Government ist die Voraussetzung, um die Verwaltung einerseits zukunftsfest zu machen

und andererseits die Anforderungen der Unternehmen zu erfüllen. Das hat auch Folgen für das Personalmanagement.

- Die **Vorgaben der zentralen IT-Steuerung** (bspw. zu Schnittstellen) sollten von Landes- und Bezirksverwaltungen verbindlich eingehalten werden.
- Elektronische Authentifizierung und E-Akte** müssen flächendeckend und fristgerecht eingeführt werden.
- Seitens der Senatsfachverwaltung erfolgen verbindliche **Vorgaben zur einheitlichen Nutzung von E-Government-Anwendungen**, zu zeitlichen Servicegarantien und dem Eintreten entsprechender Genehmigungsfiktionen.
- Das neu zu schaffende **Unternehmensportal** wird der elektronische Einstieg zu allen Antrags- und Genehmigungsverfahren der Berliner Verwaltung sein. Ein Ausbau der dort angebotenen Dienstleistungen ist – mit

ausreichend Ressourceneinsatz – zwingend voranzutreiben. In diesem Portal ist der Bearbeitungsstand des jeweiligen Vorgangs für die Berechtigten einsehbar.

- Eine Grundanforderung ist, dass **Stammdaten der Unternehmen im Unternehmensportal zentral erfasst** werden. Das spart Zeit und Kosten. Wirtschaft, Verwaltung und Kammern werden nach dem Lebenslagenprinzip smart miteinander vernetzt. Bezirke, Senat und auch Kammern werden ihre digitalen Angebote in dieses einheitliche Portal integrieren.
- Die Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen in Berlin muss **mit den entsprechenden Vorgaben des BMWi verknüpft werden**. Hier ergeben sich die größten Einsparpotenziale für die Berliner Wirtschaft einerseits und für die Verwaltung andererseits.



HERAUSGEBER !

IHK Berlin

Fasanenstraße 85 | 10623 Berlin
 Telefon: +49 30 31510-0
 Telefax: +49 30 31510-166
 E-Mail: service@berlin.ihk.de
www.ihk-berlin.de

Stiftung Zukunft Berlin

Klingelhöferstraße 7 | 10785 Berlin
 Telefon: +49 30 263 92 29-0
 Telefax: +49 30 263 92 29-22
 E-Mail: mail@stiftungzukunftberlin.eu
www.stiftungzukunftberlin.eu

Bildquellen

Titel: © Yuri_Arcurs – iStockphotos.com | Seite 5: © Rawpixel – iStockphoto.com | Seite 7 & 9: © scyther5 – iStockphoto.com | Seite 11: © imagewell10 – Fotolia.com

INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER ZU BERLIN

Fasanenstraße 85 | 10623 Berlin | Telefon: +49 30 31510-0 | www.ihk-berlin.de