

Eine moderne Verwaltung für eine moderne Hauptstadt - Vorschläge für eine Qualitätsoffensive im öffentlichen Dienst

Von Franziska Becker¹ und Dr. Clara West²

Der Zustand der öffentlichen Verwaltung in Berlin sorgt schon seit längerer Zeit für Diskussionen. Nicht erst die im vergangenen Jahr sich zuspitzenden Probleme um die Berliner Bürgerämter haben gezeigt, dass Handlungsbedarf besteht. Hier wollen Lösungen gefunden werden, wie die Berliner Verwaltung in einer wachsenden Stadt ihrer Aufgabenstellung gerecht werden und wie es gelingen kann, dass die Verwaltung den Berlinerinnen und Berlinern als verlässlicher Partnerin zur Seite steht.

Jeder und jede spürt im Alltag, wie wichtig es ist, dass die Arbeit in den Ämtern gut funktioniert, aber eben auch, wie es ist, wenn die Dinge nicht so gut laufen. Man erwartet in erster Linie, dass all die Dinge funktionieren, für die die Verwaltung zuständig ist. Wenn man einen Pass auf dem Bürgeramt beantragt, dann schlichtweg nur, weil es notwendig ist.

Damit das gelingen kann, braucht Berlin in den kommenden Jahren mehr qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für seine Behörden. Um sie zu finden, muss Einiges getan werden.

Aktuell stehen wir vor großen Herausforderungen, die sich aus den zukünftigen, aber auch den Entwicklungen der Vergangenheit ergeben. In Berlin wurde über Jahre insbesondere am Personal gespart, weil dies durch die finanzielle Situation des Landes nach der Wende unumgänglich war. Aber dieses Sparen ist nun sichtbar an seine Grenzen gekommen, daher stellen Senat und die Bezirke seit einiger Zeit wieder ein. Der Personalbestand im Land Berlin soll bis 2018 auf mehr als 110.000 Beschäftigte anwachsen. Im Doppelhaushalt 2016/17 sind rd. 4.000 neue Stellen im Land und in den Bezirken eingestellt. Der Senat und das Abgeordnetenhaus von Berlin haben die Herausforderungen erkannt, Strategien zur Personalentwicklung entwickelt und erste Maßnahmen ergriffen. In den nächsten Jahren werden wir zu einer 4-Millionen-Stadt anwachsen, viele Menschen ziehen nach Berlin: Damit wachsen auch die öffentlichen Aufgaben. Die Erwartungen an die Verwaltung und damit die Rollenverständnisse haben sich jedoch ebenfalls gewandelt: Immer mehr ist gefragt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung auch vermittelnd und/oder beratend zur Seite stehen.

Es wird nicht ausreichen, nur Geld für mehr Personal zur Verfügung zu stellen. Berlin muss auch motivierte und qualifizierte Menschen dafür gewinnen, sich für einen Beruf im öffentlichen Dienst zu entscheiden. Schon jetzt fehlen Fachkräfte in vielen Bereichen, jede(r) Fünfte in der Berliner Verwaltung geht in den nächsten Jahren in den Ruhestand. Der aktuelle Altersdurchschnitt und der Krankenstand zeigen, dass eine engagierte und vorausschauende

¹ Franziska Becker MdA, Charlottenburg-Wilmersdorf, Mitglied im Hauptausschuss, Sprecherin für Personalentwicklung und Beauftragte für Berufliche Bildung der SPD-Fraktion.

² Dr. Clara West MdA, Pankow, Mitglied im Hauptausschuss, stellvertretende Fraktionsvorsitzende.

Personalpolitik mehr denn je gefragt ist. Nicht zuletzt ist die Entlohnung im öffentlichen Dienst immer wieder diskutiert worden, weil Berlin teilweise nicht an das Lohnniveau anderer Länder oder gar der Bundesverwaltungen herankommt, wir aber mit diesen Verwaltungen um die besten Köpfe konkurrieren.

All diese Aspekte machen es notwendig, an weiterführenden Konzepten und Ideen für eine zeitgemäße Personalpolitik zu arbeiten - und diese in kürzester Zeit auch umzusetzen. Als Sozialdemokratinnen möchten wir mit diesem Papier Vorschläge machen, was in diesem Sinne zu tun ist: Wir setzen hierbei insbesondere auf gute Ausbildung, Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Pflege, auf verbesserte Aufstiegschancen und darauf, dass sich die Verwaltung auf die gewandelten Bedürfnisse der Bevölkerung einstellt. Dies sehen wir als Haushälterinnen jedoch immer vor dem Hintergrund knapper Ressourcen.

I. Wir brauchen: Nachwuchs und neue Fachkräfte

... deshalb müssen Land und Bezirke wieder stärker selbst ausbilden.

Gerade in den klassischen Verwaltungsberufen, in denen Personalmangel herrscht oder sich andeutet (z.B. bei IT-Fachkräften oder dem Bereich allgemeine Verwaltung für die Leistungsbereiche der Bezirke), sollte das Land Berlin sowie die Bezirke ihren Nachwuchs verstärkt wieder selbst ausbilden. Dies ist vor allem wichtig, um eine praxisnahe Ausbildung zu gewährleisten, aber auch um Anreize zu setzen, nach der Ausbildung für das Land Berlin oder die Bezirksverwaltungen zu arbeiten. Dafür sollten insbesondere Duale Studiengänge ausgebaut werden, da sie beide Anreize schaffen. Daneben sollte geprüft werden, ob man in dem Zuge Duale Ausbildungsgänge weiter ausbaut. Der Bezirk Neukölln bildet bereits so Nachwuchskräfte zum Beispiel im Bereich Bauwirtschaftsingenieurwesen oder Elektrotechnik aus. Praxiszeiten sind dabei durchgängig in das Studium integriert.

... deshalb müssen Land und Bezirke Fachkräfte professioneller werben.

Der Senat hat bereits beschlossen, ein zentrales Karriereportal des Landes Berlin³ einzurichten und die Werbung um Nachwuchs und Fachkräfte in einem Portal unter einer Dachmarke zu bündeln. Dies war eine gute Entscheidung. Wichtig ist aber, dass dies konsequent und zügig umgesetzt wird. Gerade potenzielle Bewerberinnen und Bewerber für Mangelberufe sind professionellere Standards bei Stellenportalen gewohnt und werden durch ein inhomogenes und verwirrendes Außenbild abgeschreckt. Bislang stellten alle Senatsverwaltungen, nachgeordnete Behörden und die Bezirke selbständig ein. Es fehlte an Kooperationen zwischen suchenden Behörden und einem systematischen Informations- oder internen Personalaustausch. Dies führte dazu, dass keine Synergien entstehen konnten und die Konkurrenzsituation innerhalb der Berliner Verwaltungen noch verschärft wurde. Alle

³ Berliner Karriereportal www.berlin.de/karriereportal

Stellenangebote aller Behörden müssen daher zusammengeführt werden. Ziel muss sein, dass der Auftritt des Landes als Arbeitgeber einheitlich ist und den Standards moderner Stellensuchportale gerecht wird. Sinnvoll erscheint auch eine stärkere Zusammenarbeit mit neuen Partnern, etwa mit der Arbeitsagentur/Regionaldirektion, der Jugendberufsagentur oder allgemein- und berufsbildenden Schulen. Um den Personalbedarf zu decken, muss der öffentlichen Dienst für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger aus anderen Berufen stärker geöffnet werden.

... deshalb muss gutes Personal schneller zum Einsatz kommen.

Stellenbesetzungsverfahren dauern in der Regel zu lange. Das führt dazu, dass die Verwaltung kaum hinterherkommt, freie Stellen zu besetzen. Dann bleiben die Aufgaben liegen, die erledigt werden müssen. Die Stellenbesetzung zu beschleunigen, gelingt nur mit einer frühzeitigen Planung, indem man die technischen (insbesondere digitalen) Möglichkeiten nutzt, alle zu beteiligenden Gremien früher einbindet und Abläufe parallelisiert. Mittelfristig sollten für diejenigen Bereiche, in denen schnell viel neues Personal gefunden werden muss, ein zentrales Stellenbesetzungsverfahren eingeführt werden. Dies wird derzeit schon gemeinsam von Senat und Bezirken bei den Bürgerämtern erprobt.

... deshalb dürfen Erfahrungen nicht verloren gehen.

Viele tausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehen in den nächsten Jahren in den Ruhestand. Es muss deshalb flächendeckend gelingen, ihre Erfahrungen systematisch zu sichern und an neue Kolleginnen und Kollegen weiterzugeben. In einzelnen Verwaltungen gibt es bereits ein strukturiertes "Wissensmanagement": Geschulte Wissensmanagerinnen und Wissensmanager begleiten und unterstützen Ausscheidende wie Nachfolgende. So lernen sie gemeinsam im Tandem. Bisher gibt es dieses Instrument nur in einzelnen Behörden. Für Ausgeschiedene sollte die Möglichkeit bestehen, aus dem Ruhestand heraus als Coach, Mentorin/Mentor, Supervisorin/Supervisor oder Consultant/Consultin weiter zu arbeiten.

II. Wir brauchen: Gute Arbeitsbedingungen und Chancengleichheit

... deshalb muss das Land Berlin ein guter Arbeitgeber für alle werden.

Gerade wenn man die besten Köpfe und den motiviertesten Nachwuchs gewinnen und langfristig halten will, muss man sich fragen, was man potenziellen Bewerberinnen und Bewerber bieten kann. Eine gerechte Entlohnung bleibt unser erklärtes Ziel. Den Wettlauf um die beste Bezahlung wird das Land Berlin jedoch selbst mittelfristig mit den größten Anstrengungen nicht gewinnen, sondern lediglich zu große Unterschiede ausgleichen können. Daher muss das Land Berlin auf andere Faktoren setzen, um Arbeit im öffentlichen Dienst attraktiv zu machen. Dazu gehört wesentlich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die gerechte Verteilung von Arbeitszeit sowie deren Flexibilisierung im Sinne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Speziell die Chancengleichheit zwischen den Geschlech-

tern ist uns ein wichtiges Anliegen. Viele Behörden, wie die Senatsverwaltung für Finanzen, praktizieren bereits erfolgreich Modelle, z.B. gleitende Arbeitszeiten, Teilzeitausbildung, "Home Office", Arbeitszeitguthaben, Möglichkeiten für Unterbrechungen der Arbeit in Form von Sabbaticals und ganz allgemein Maßnahmen für ein gutes Betriebsklima. Auch für den Fall, dass sich jemand für Teilzeitarbeit entscheidet, muss es möglich sein, wieder in Vollzeit zurückzukehren. Einzelne Verwaltungen sind bereits im Rahmen des Audits Beruf und Familie als familienfreundlicher Betrieb zertifiziert.

Allerdings: Diese guten Arbeitsbedingungen sind längst nicht in allen Teilen der Verwaltung Standard. Vor allem profitieren oft die schlechter bezahlten Berufsgruppen in der Verwaltung davon kaum oder gar nicht. Das muss sich ändern: Es muss unser Ziel sein, diese Maßnahmen zum Standard für alle Behörden zu machen, damit alle davon profitieren können.

Angesichts des hohen Krankenstands in vielen Verwaltungen müssen daneben systematisch Angebote zur präventiven Gesundheitsförderung etabliert werden. Gerade dort, wo besonders viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter langfristig ausfallen, braucht es ressortübergreifende Konzepte, um wieder zu einem Normalmaß zurückzukehren. Nur so können sie aus Belastungs-Teufelskreisen herauskommen. Zu einer guten Personalführung gehört es zudem, sich in diesem Sinne um seine Beschäftigten - auch auf unterster Ebene und im einzelnen Team - zu kümmern.

... deshalb muss es wieder mehr Aufstiegsschancen geben.

In den letzten Jahren ist nicht nur dadurch gespart worden, dass man Personal zahlenmäßig abgebaut hat. Es gab auch wenig Möglichkeiten zum Aufstieg innerhalb der Verwaltung, da kaum noch befördert wurde. Dies führt u.a. dazu, dass gerade junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die unteren Laufbahngruppen wenig Perspektiven hatten. Wer nach „oben“ wollte, musste bereits recht weit „oben“ einsteigen. Das schreckt qualifizierte Kräfte von einem Einstieg in untere Laufbahngruppen ab. Zudem motiviert es nicht zu großer Leistung. Daher ist es notwendig, dass wir die Laufbahnen wieder stärker öffnen oder wie in anderen Bundesländern die Möglichkeit schaffen, die Probezeit bei Bedarf zu verkürzen.

... deshalb ist unser neues Personal vielfältig.

Berlin ist eine vielfältige Stadt. Hier leben Menschen verschiedener ethnischer Herkunft, Religion, sexueller Orientierung, unterschiedlichen Alters, Geschlechts, Familienstands oder Menschen mit Behinderungen. Eine moderne Verwaltung spiegelt diese Vielfalt der Berliner Bevölkerung auch bei ihrem Personal und in ihrer Arbeit wider. Das erfordert, dass jede(r) die gleichen Chancen hat, dort eine Stelle zu bekommen. Diskriminierung muss konsequent begegnet werden. Auch hier gibt es bereits viele gute Ansätze (wie die Projekte „Berlin – Stadt der Vielfalt“ und „ViVe - Vielfalt in der Berliner Verwaltung“ oder anonymisierte Bewerbungsverfahren), die jedoch noch nicht flächendeckend und systematisch umgesetzt werden. Darüber hinaus muss die Wirksamkeit dieser Maßnahmen laufend evaluiert werden.

III. Verwaltung trifft Bürgerinnen und Bürger

Wir brauchen einen Rollenwandel und eine größere Wertschätzung für diejenigen, die direkt mit Bürgerinnen und Bürger zu tun haben

Öffentliche Verwaltungen sind erster Ansprechpartner vielfältiger Anliegen der Bürgerinnen und Bürger. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort sind ein wichtiger Schlüssel zu mehr Beteiligung und mehr Transparenz. Die Art und Weise, wie Verwaltung mit Bürgerinnen und Bürger (und umgekehrt) umgeht und inwieweit man sich auf unterschiedliche Perspektiven und Herangehensweisen einlassen kann, entscheidet oft darüber, ob am Ende alles funktioniert. Für die öffentliche Verwaltung ist das kein einfaches Thema: Die Vielfalt der Ideen und Interessen kann im Widerspruch zu professionellen Herangehensweisen, Zuständigkeiten und knappen Ressourcen stehen. Gerade diejenigen, die im direkten Kontakt mit der Außenwelt stehen, müssen daher gestärkt und für den Umgang mit den Interessen und Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern aus- bzw. weitergebildet werden.

Schutz vor Übergriffen

Oft kommt es gegenüber öffentlich Bediensteten, die mit Bürgerinnen und Bürgern im persönlichen Kontakt stehen (etwa Schuldienst, Bürger- und Ordnungsdienste etc.), zu verbalen oder körperlichen Übergriffen. Nicht immer reichen Verhaltens- bzw. Deeskalations- trainings, um sie vor möglichen Übergriffen umfassend zu schützen. Daher müssen bestehende Maßnahmen und Schutzmechanismen weiterentwickelt werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass wir keinen öffentlichen Dienst wollen, der sich hinter Glaswänden verschanzen muss.

IV. Fazit und Ausblick

Auch wenn die Berliner Verwaltung in einer wachsenden Stadt natürlich insgesamt vom Personalkörper her wachsen muss, bleibt es genauso wichtig, die Aufgaben und den Personaleinsatz laufend fortzuentwickeln. Dies ist wichtig, damit Personal dort eingesetzt werden kann, wo es am dringendsten gebraucht wird, statt alle Bereiche nach dem Gießkannenprinzip aufzustocken. Als Haushälterinnen geht es uns nicht darum, grundsätzlich kein Geld ausgeben zu wollen, sondern darum, immer darauf zu achten, dass nicht unendlich viel davon da ist und dass jede Ausgabe aus sich selbst heraus begründet werden muss. Neueinstellungen müssen daher aufgabenkritisch erfolgen. Sie sind kein Automatismus. Mehr Personal muss sich aus neuen oder anwachsenden Aufgaben begründen lassen. Aufgabenkritik bedeutet in diesem Zusammenhang, nicht nur einfach Personal aufzustocken, sondern bestehende Aufgaben und den Personaleinsatz in diesem Zusammenhang zu hinterfragen zu müssen.

Zum Schluss möchten wir ergänzen, dass dieses Papier keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, insbesondere dann, wenn es darum geht, die Berliner Verwaltung insge-

samt zu reformieren. Hierfür ist es unerlässlich, auch über die Ausstattung (z.B. IT) und über Strukturen (z.B. Problematik der Mehrfachzuständigkeiten) zu sprechen. Auch hier sind weitere Reformen notwendig. Aber es hat sich schon Einiges getan, wie z.B. mit dem Beschluss des E-Government-Gesetzes.

Im Weiteren wird es wichtig sein, die genannten Strategien aus diesem Papier zu vertiefen, und z.B. differenzierte Strategien für einzelne Berufsgruppen in der Verwaltung und für deren Personalgewinnung zu entwickeln.

Nicht zuletzt möchten wir darauf hinweisen, dass zur Berliner Verwaltung im weiteren Sinne ferner die Landeseigenen Betriebe und diverse (in den 90er Jahren ausgegliederte) Gesellschaften gehören. Im nächsten Schritt müssen sich die Arbeitsbedingungen im oben genannten Sinne in diesen Betrieben ebenfalls verbessern.

Wer auch immer in der kommenden Wahlperiode in der Verantwortung steht, hat noch dicke Bretter zu bohren. Gleichwohl die große Chance, die Berliner Verwaltung zur einer modernen Hauptstadtverwaltung zu machen, die ihrem Namen gerecht wird.

25. Mai 2016