

## Stadtmanagement für Berlin im 21. Jahrhundert

### Ausgangslage:

1. Die Geschichte der Berliner Verwaltung ist die Geschichte ihrer Reform. Keine von ihnen hat in den vergangenen 100 Jahren allerdings die Klagen über ineffiziente Strukturen und unzureichende Möglichkeiten der Durchsetzung gesamtstädtischer Interessen verstummen lassen. Berlin ist als wachsende Metropole auf dem Weg zu vier Millionen Einwohnern\*innen. Ein dynamisch wachsendes Gemeinwesen dieser Größenordnung ist in besonderem Maße auf eine funktionierende Verwaltung angewiesen. Über viele kurzfristig erforderliche Maßnahmen zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen lässt sich unter Experten weitgehend Einigkeit erzielen.

Die Lösung der akuten Probleme stellt aber nur den Anfang einer notwendigen Reform dar. Berlin als Hauptstadt und Ort der Innovation muss die sich aus der Krise ergebende Chance nutzen, eine breite Debatte über eine moderne Verwaltung der Zukunft anzustoßen. Das Berlin-Forum will die Vision von einem zeitgemäßen Stadtmanagement für das 21. Jahrhundert in den Blick nehmen.

Ausgangspunkt des Prozesses muss die Frage sein, was das Management einer Stadt wie Berlin in der Zukunft zu leisten hat. Dabei sind die Aufgaben, und nicht zuvorderst die heutige Organisation von Verwaltung und zivilgesellschaftlicher Mitwirkung in den Blick zu nehmen. Es stellt sich insbesondere die Frage, was im 21. Jahrhundert Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in einer Stadt wie Berlin sein muss – und was auch nicht. An der Debatte über den notwendigen Veränderungsprozess muss sich stärker als bisher auch das Abgeordnetenhaus von Berlin als gesamtverantwortliche Volksvertretung, als (Haushalts-) Gesetzgeber und Kontrolleur der Verwaltung engagieren. Das Gleiche gilt für die Gesellschaft – mit ihrem Wissen und aufgrund ihrer zukünftig in großem Umfang notwendigen Mitverantwortung für das Stadtmanagement.

2. a. Den zwingenden Rahmen setzen die gesellschaftlichen Herausforderungen der Digitalisierung, des demographischen Wandels und eines gegenwärtig kaum spürbaren, aber unter den Prämissen der Schuldenbremse verlässlich wieder ansteigenden budgetären Drucks. Der anhaltende Zuzug erhöht in Berlin die Nachfrage nach Verwaltungsdienstleistungen und wirft ganz unabhängig von den Anforderungen der Digitalisierung die Frage auf, in welchen Strukturen zukünftig welche staatlichen Leistungen erbracht werden sollen – und welche vielleicht auch nicht mehr.  
b. Aus Sicht der Bürger\*innen sind deren durchaus unterschiedlichen Anforderungen an Verwaltungsleistungen und darüber hinausgehende Bereitschaft zur Mitgestaltung von örtlichem Verwaltungshandeln zu berücksichtigen. Die/der eher passive, analoge Konsument\*in von staatlichen Leistungen ist mit einem schnellen Termin im Bürgeramt zufrieden, während die/der aktive, digitale Bürger\*in elektronische Zugänge zur Verwaltung nicht nur für ihre/seine Genehmigungsanträge, sondern auch zum Zwecke der Mitwirkung an kommunalpolitischen Entscheidungen in ihrem/seinem Wohnumfeld erwartet. Für die ganze Bandbreite dieser Erwartungen muss eine zukunftsfähige Verwaltung Angebote unterbreiten.

c.

Schließlich gilt es, die Mitverantwortungs- und Mitwirkungsbeiträge der Bürger\*innen, die im Hinblick auf die jeweilige Aufgabe zielführend sind, zu identifizieren. Dabei handelt es sich um Beiträge, die nach dem Gesichtspunkt größtmöglicher Effektivität des Stadtmanagements in der Gesamtstruktur des Leistungsangebots Berlins beachtet werden müssen. Stadtmanagement der Zukunft muss die Bevölkerung nicht nur als Anspruchsteller, sondern auch als Mitwirkende bei der Erarbeitung von Lösungen im Blick haben.

3. Konkrete Anforderungen an ein modernes Stadtmanagement sollen mit einer Sachbereich-bezogenen Diskussion begonnen werden. Folgende Grundanforderungen, deren Auflistung sich auch verlängern ließe, sollten aber jeweils erfüllt sein:

- Effiziente und bürgernahe Umsetzung politischer Entscheidungen
- Analyse der möglichen Mitverantwortungs- und Mitwirkungsbeiträge aus der Bevölkerung
- Ermöglichung der erforderlichen Mitwirkung der Bürger\*innen auf allen Ebenen, Nutzung digitaler Ressourcen zur Effizienz- und Rationalitätssteigerung
- Wahrnehmung von Verantwortung durch die Entscheidungsträger\*innen
- Schaffung von Transparenz

Diskussion:

- Ausgehend von den genannten Zielen bedarf es zunächst einer Aufgabenkritik sowie der Erhebung des Status quo der Aufgabenerfüllung.
- Welche neuen oder veränderten Ansprüche bestehen gegenüber den heutigen Angeboten der Verwaltung?
- Welches sind unverzichtbare Dienstleistungen, die zwingend von der Verwaltung selbst erbracht werden müssen und welche aktuell vom Land Berlin einschließlich seiner Bezirke erbrachten Leistungen sind zukünftig entbehrlich oder können auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung oder im Wege der Selbststeuerung durch die Betroffenen erbracht werden?
- Wie kann zivilgesellschaftliche Expertise und konkrete Mitwirkung in welchen Bereichen sehr viel stärker als bisher in das zukünftige Stadtmanagement einbezogen werden?

Zum „Wie“ einer künftigen Verwaltungsorganisation gehört – zunächst einmal unabhängig davon, ob der Senat oder die Bezirke zuständig sind – die Frage sachgerechter Steuerungsinstrumente, deren Ausgestaltung maßgeblich auch von den angestrebten Ergebnissen (einschließlich den Erwartungen der „Kund\*innen“) abhängen. Darüber hinaus sind die Notwendigkeiten der Mitwirkung an Verwaltungsentscheidungen sowohl institutioneller Kunden als auch der Einwohner\*innen auf Ebene der Gesamtstadt sowie vor Ort in den Bezirken und Ortsteilen zu erörtern.

Beispielhafte Themen für die Diskussion könnten der öffentliche Raum, Mobilität oder Bildung sein. Hierbei geht es darum, anhand von Einzelbeispielen das optimale Management für Berlin herauszuarbeiten.

## I. Einleitung

Der Stadtraum umfasst das ganze vielfältige Bild der Stadt, so wie es sich Bewohnerschaft sowie Besucher\*innen darbietet. Und mehr: es ist der gemeinsame Erlebnis- und Ereignisraum, den die Stadt ihnen bietet. Ein Raum, der dafür allen zur Verfügung steht. Er ist die Gesamtheit von Wohn- und öffentlichen Gebäuden, von Geschäfts- und Gewerbebauten, von „Zwischenräumen“, von Aufenthalts- und Begegnungsflächen, von Verkehrsflächen und anderen Infrastrukturen, von Grün-, Erholungs- und Sportflächen, zugleich aber auch von Atmosphäre und Erinnerungen. Ihn zu pflegen und weiterzuentwickeln ist eine Herausforderung, deren Bedeutung für die Attraktivität und Lebensqualität der Stadt zunehmend in den letzten Jahrzehnten erkannt worden ist. Dem „Stadtmanagement im 21. Jahrhundert“ ist hier eine herausragende Aufgabe für die Stadtkultur zugewachsen.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, bedarf es eines ressortübergreifenden und insbesondere die Berliner\*innen einbeziehenden Ansatzes, der weit über die Stadtentwicklungsplanung nach bisherigem Verständnis und Praxis hinausgeht. Bei einem solchen „Stadtmanagement“ geht es darum, das Gegebene verwaltend zu verbessern und zu entwickeln, das Neue hinzuzugewinnen und sorgsam einzufügen, die verschiedenen Betroffenen und zu Beteiligten auf breiter Basis zu aktivieren und auf inhaltliche Ziele zu vereinen. Es bedeutet sodann, eine im Hinblick auf dieses Ziel notwendige Arbeitsstruktur zu finden und verbindlich zu machen, bei der einerseits die öffentliche Hand mit ihren Zuständigkeiten und Möglichkeiten verpflichtet ist und andererseits individuelle und private Mitwirkung, die zur Erreichung dieser Ziele sinnvoll und wichtig ist, mobilisiert wird. Gelingen kann es nur in Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft, Unternehmen und Organisationen in der Stadt. Ein Stadtmanagement, das den öffentlichen Raum zur Aufgabe hat, muss von Bevölkerung und öffentlicher Hand zukünftig gemeinsam bewältigt werden.

## II. Beispiele

- a. Das *Humboldt Forum* wird mit seiner Eröffnung 2019 als Institution und Gebäude ein zentraler Magnet Berlins. Berlin ist spätestens jetzt gefragt, den öffentlichen Raum in der Stadtmitte weiter zu entwickeln. Das kann angesichts der besonderen Relevanz in der Mitte der Stadt nur in einer gemeinsamen Anstrengung von Politik (Bund, Senat und Bezirk) und Stadtgesellschaft erreicht werden. Notwendig ist, sich dem Gesamtthema („Öffentlicher Raum rund um das Humboldt Forum“) zu stellen. Hier gilt es nicht zuletzt, den Berliner\*innen Raum zu geben.
- b. Die *Friedrichstraße* hat durch ihre Lage und durch ihre Umgebung eine verkehrliche und touristische, gewerbliche und wohnungspolitische gesamtstädtische Bedeutung. Sie ist stadtprägend und hat Vorbildcharakter im Bezirk und für ganz Berlin. Die derzeitige Situation des öffentlichen Raumes, der teilweise in privater Hand liegt, ist unbefriedigend. Die Arbeit an der zu erstrebenden Qualität der Friedrichstraße darf von vorne herein keine der genannten Aspekte (lokale wie gesamtstädtische) außen vor lassen.

- c. Berlin verfügt mit seinen insgesamt 224 **Kirchhöfen und Friedhöfen** über einen in Europa einzigartigen, außergewöhnlichen Schatz. Neben der Stadt wird die Hälfte dieser Anlagen von verschiedenen Religionsgemeinschaften getragen. Die über ganz Berlin verteilten Flächen von mehr als 1.100 ha (zum Vergleich: Großer Tiergarten 210 ha) liegen jedoch in einem „Dornröschenschlaf“ und werden kaum wahrgenommen. Viele der dort versammelten Bauwerke haben eine ganz besondere historische, aber auch künstlerische Bedeutung. Die angesichts zurückgehender Belegung großenteils parkähnlichen Flächen mit altem Baumbestand und Grünflächen leisten darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag für Stadtklima und Naturschutz und dienen der Erholung. Alles dies kommt der Stadt insgesamt, ganz besonders aber auch den Anwohner\*innen zu Gute. Für die Zukunft gilt es, diesen einzigartigen Schatz, über den Berlin verfügt in seiner vielfältigen Bedeutung zu erkennen, entsprechende Verantwortungen zu klären und insgesamt stärker in Wert zu setzen.

### III. Empfehlung zur Diskussion

Folgende Punkte sollten bearbeitet werden:

- gemeinsam ein Thema, das Ziel und die notwendigen Klärungsschritte zu erörtern und zu entscheiden;
- eine möglichst trennscharfe Arbeitsteilung zu erörtern und zu entscheiden;
- nötige Fachkunde, Betroffenheiten und Interessen zum Start der Überlegungen zusammenrufen;
- Mitverantwortungen und Mitsprachen in einem zweiten Schritt zu einer arbeitsfähigen Struktur entwickeln;
- öffentliches und privates Engagement ermutigen.

# Stadtmanagement – Thema Mobilität

## I. Einleitung

Das Thema Mobilität gehört zu den wesentlichen Herausforderungen für ein modernes Stadtmanagement. Die Bevölkerung nimmt zu, der Verkehr nimmt zu, das Verkehrsverhalten ändert sich und die „Verkehrswende“ hin zu mehr stadt- und klimaverträglichem Verkehr ist politisches Programm. Vor diesem Hintergrund ist das Entstehen von Konflikten unausweichlich. Es stellt sich die Frage, was gutes Stadtmanagement im Bereich Mobilität bedeutet. Dabei soll der Fokus nicht auf der inhaltlichen Bewertung einzelner Verkehrsmittel und -konzepte liegen. Vielmehr geht es um die Frage, wie notwendige Entscheidungsprozesse organisiert und welche Akteure in welcher Form an der Gestaltung von Mobilität mitwirken sollten, damit die gestellten Ziele erreicht werden können.

Das neue Mobilitätsgesetz hält hier keine Lösungen bereit. Sein Fokus liegt vor allem auf der Formulierung inhaltlicher Leitlinien und der Schärfung planerischer Instrumente. Fragen des Stadtmanagements bleiben davon unberührt.

Im Rahmen des Berlin-Forums soll versucht werden, am Beispiel der ÖPNV-Beschleunigung aufzuzeigen, vor welchen Herausforderungen ein modernes Stadtmanagement steht, wenn es gilt, komplexe Konfliktsituationen im städtischen Verkehr zu lösen und Ziele in effizientes Verwaltungshandeln umzusetzen.

## II. Beispiel: ÖPNV-Beschleunigung als Managementaufgabe

Um die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel Tram und Bus zu steigern, wurden bereits in den Nachwendejahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um Trams und Busse zu beschleunigen und einen Geschwindigkeitsvorsprung gegenüber dem motorisierten Individualverkehr zu verschaffen. Dies ist auch gelungen, der Vorsprung ist aber ab Mitte der 2000er Jahre durch Straßenumbauten, Baustellen, Änderungen an den Verkehrsverhältnissen, veränderte Signaltechnik etc. teilweise wieder verloren gegangen. Seit etwa Mitte der 2000er Jahre wurden in der Verwaltung Bemühungen verstärkt, den Geschwindigkeitsverlust des „straßengebundenen“ ÖPNV rückgängig zu machen und ihm wieder einen deutlichen Vorsprung zu verschaffen. Über längere Zeit sind diese Bemühungen trotz des klaren Auftrages nicht wirklich erfolgreich gewesen. 2011 wurde im Stadtentwicklungsplan Verkehr die „Korridor- und Linienbeschleunigung bei Straßenbahn und Bus“ erneut beschlossen. Zwar konnten Beschleunigungen für wenige Linien erreicht werden, im Durchschnitt sank die Geschwindigkeit der Busse zwischen 2011 bis 2018 aber von 19km/h auf 18km/h. Dies bedeutet Attraktivitätsverlust für die Kund\*innen und erhöhten Aufwand (70 Busse und 170 Fahrer\*innen zusätzlich). Die Komplexität der Managementaufgabe wurde nicht bewältigt.

### III. Empfehlung zur Diskussion

Es ist erforderlich, sich zunächst einen Überblick über folgende Aspekte des Themas zu verschaffen

- Vielfalt und Anzahl der Akteure mit Zuständigkeiten (Senat mit „Center Nahverkehr“, Bezirke, BVG, Fachplaner, Verkehrslenkung Berlin (VLB), Generalübernehmer (GÜ) für Lichtsignalanlagen, Polizei)
- Organisation des Arbeitsprozesses
- Struktur der Konfliktsituationen und Zielkonflikte (Fahrrad vs. Bus etc.)

In einem zweiten Schritt wäre nach Ursachen des bisherigen Scheiterns an der Managementaufgabe zu fragen und z.B. folgende Themen zu diskutieren

- Ist ausreichendes und kompetentes Personal für die anspruchsvollen Aufgaben (langjähriger Personalabbau, Überalterung) eingesetzt?
- Sind Prozesse standardisiert und aufgabengerecht strukturiert?
- Wie erfolgt die Abwägung im Falle von Zielkonflikten? Gibt es Eskalationsstufen zur Konfliktlösung? Gibt es ausreichenden Rückhalt seitens der Politik?
- Gibt es eine klare Verantwortungszuweisung und tatsächliche Verantwortungsübernahme?
- Und: wie wird gesellschaftlicher Rückhalt für das politische Ziel erreicht?

Schließlich sollen die erarbeiteten Lösungsvorschläge für Prozesse, Verantwortungsstrukturen und Personalanforderungen sowie die Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft an einem gemeinsamen Ziel auf ihre Übertragbarkeit für andere komplexe Aufgaben geprüft werden.

# Stadtmanagement – Thema Bildung

## I. Einleitung

Bildung und Lernen in jeder Altersstufe sind zentrale Elemente individueller und gesellschaftlicher, wie auch wirtschaftlicher Entwicklung und Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Dies gilt nicht nur für Kita und Schule, sondern für das lebenslange Lernen über alle Altersgruppen hinweg.

Die Schaffung entsprechender Strukturen und (Lern-) Räume ist eine elementare Aufgabe des Stadt(teil)managements und zwar insbesondere auch mit Blick auf die Zielgruppen, die dieses nicht explizit einfordern. Bildungsräume und Lerngelegenheiten sollten ganzheitlich miteinander gedacht und institutionell miteinander verzahnt werden, soweit es sich dabei um öffentliche Infrastruktur im weitesten Sinne handelt.

Dass mehr als 10% der Schüler\*innen die Berliner Schule jedes Jahr ohne Abschluss verlassen, ist nicht nur eine schwere Hypothek für etwa 3.000 Schüler\*innen jährlich, sondern auch sozialer Sprengstoff für die Stadt und vergeudete Ressource. Menschen, die die (Berliner) Schule ohne Abschluss verlassen, sind häufiger als andere von Arbeitslosigkeit betroffen und öfter dauerhaft von Sozialleistungen abhängig.

Hier muss die Stadt reagieren und eben nicht nur die Bildungspolitik. Die Organisation des lebenslangen Lernens ist eine zentrale Aufgabe der ganzen Stadtgesellschaft. Es erfordert ein Stadtbündnis. Dieses ist zu konzipieren und zu konstituieren.

## II. Das Zusammenwirken von Kitas und Schulen mit anderen Organisationen am Beispiel von Musik und Sport

In Kindertageseinrichtungen und Schulen wird das Fundament gelegt, auf dem die anderen, nachfolgenden Bildungsbereiche aufbauen. Während sich jedoch Kindertageseinrichtungen und Schulen an einem Bildungsprogramm orientieren, ist das Lernen aus der Perspektive des einzelnen Kindes oder Jugendlichen betrachtet wesentlich freier und stärker an individuellen Interessen und Bedürfnissen orientiert. Lernen findet parallel statt – sei es als Teil des Lernprozesses in den Bildungseinrichtungen, in Vereinen, losen Zusammenschlüssen oder auch zufällig, spontan.

Kindertageseinrichtungen und insbesondere Schulen sollten dabei nicht nur Bildungs- und Lernorte für Kinder und Jugendliche auf der Grundlage des vorgegebenen Schul-Curriculums sein, sondern im Rahmen von festgelegten Grenzen darüber hinaus auch als räumliche und personelle Ressource für andere Anbieter und auch Zielgruppen zur Verfügung stehen.

Kindertageseinrichtungen werden zunehmend auch als Familienzentren gesehen und verbinden dadurch die Lernwelt der Kinder mit der Lernwelt ihrer Eltern und sonstigen Angehörigen. Bildung und Lernen von Kita- und Schulkindern ist nicht auf die Kita bzw. Schule beschränkt, sondern findet auch an vielen anderen Orten statt, wie z.B. Stadtteilbibliotheken, Kulturzentren, Unternehmen, Museen, Theater, Sportanlagen/-hallen, etc.. Letztere sind immer auch Lernorte für (ältere) Jugendliche und Erwachsene.

Am Beispiel der bezirklichen Musikschulen, der Musik- und Sportvereine wollen wir die Umsetzung und Zusammenarbeit in den Bereichen Musik und Sport stellvertretend für andere Lern-/Erfahrungsbereiche bearbeiten. Die Schule ist ein Ort, in dem Musik und Sport als Fach unterrichtet und in AGs etc. praktiziert wird und die gleichzeitig als Ort dient, wo Musikschulen oder Musik- und Sportvereine ihre Angebote unterbreiten können. Darüber ergeben sich interdisziplinäre Ansätze zu anderen Fächern sowie vielfältige Anforderungen hinsichtlich Netzwerken, Kooperation und Abstimmung.

### III. Empfehlung zur Diskussion

Die folgenden Fragen sollten bearbeitet werden:

Welche Kooperationspartner kommen als Institutionen oder Personen für Kita und Schule in Betracht?

Welches Personal muss zur Verfügung stehen, um Kooperationen zu koordinieren? Wer setzt es ein und wo ist es angebunden?

Welche Arten von Räumen sind notwendig? Wie sind die Zugänge und die Vergabe geregelt?

Welche Verwaltungsvorschriften und Unterstützungsbedarfe sind für die Kooperation von externen Akteuren mit der Kita / Schule notwendig?

Welche Ressourcen, Verfahrensweisen und Regularien sind für die angestrebte Netzwerkstruktur notwendig?

Wie müssen Kooperationspartner in schulische Gremien oder die der Kita eingebunden werden?

Wie können Kooperationen dauerhaft gesichert und organisatorisch abgesichert werden und nicht nur über Projektfinanzierungen u.a.?

Wie können Kitas als Familienzentren gestärkt werden? Wie kann das Konzept Bildung und Lernen im familialen Kontext auch in die Schulen überführt werden? Wie können lokale Bildungsverbände oder Bildungslandschaften entstehen und dauerhaft gesichert werden? Auf welchen Konzepten und positiven Erfahrungen kann Berlin aufbauen?

Welche Schritte müssen in Hinblick auf die Qualitätssicherung und Verbindlichkeit der Angebote unternommen werden? Welche Verantwortung müssen die Kooperationspartner übernehmen?

Es ist davon auszugehen, dass die erarbeiteten Lösungsvorschläge für Prozesse, Verantwortungsstrukturen und Personalanforderungen auch auf andere Angebote z.B. aus den Bereichen Kultur oder berufliche Praxis übertragen werden können. So könnten Kita und Schule zur Grundlage des lebenslangen Lernens werden.

*Berlin, im März 2019*