



Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

über Fortführung des Projektes „IdA-Controlling“ und Übertragung auf weitere Themenfelder

– Drsn Nr. 14/385, Nr. 14/527, Nr. 14/589 und Nr. 14/1189 – Schlussbericht –

Die Senatsverwaltung für Finanzen legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 18. Mai 2000 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, dem Abgeordnetenhaus bis zum 1. Juli 2000 über seine Planungen zur Fortführung und Ausdehnung des Projektes „IdA-Controlling“ auf weitere Themenfelder zu berichten.“

Hierzu wird berichtet:

Der Zwischenbericht wurde dem Abgeordnetenhaus zum 1. August 2000 vorgelegt.

Die Frist des zum 31. März 2001 angeforderten Berichtes wurde bis zum 30. September 2001 verlängert.

1. Einleitung

Auf Grundlage der Beschlüsse des Lenkungsgremiums Verwaltungsreform vom 2. Juni 1999 und 6. März 2000 wurden von verschiedenen Bereichen der Berliner Verwaltung Vorschläge unterbreitet, wie eine Übertragung des wirkungsorientierten „IdA - Controlling“ – Ansatzes auf Grund erster erfolgversprechender Ergebnisse auf weitere Themenfelder realisiert werden kann. Von den einzelnen Senatsverwaltungen wurden Vorschläge für Politikfelder erarbeitet, bei denen nach fachlicher Einschätzung unter Steuerungsgesichtspunkten eine Übertragbarkeit der im Pilotprojekt angewendeten wirkungsorientierten Betrachtung des Verwaltungshandelns erforderlich ist. Nach Prüfung der konkret gegebenen Möglichkeiten in den einzelnen Ressorts wurden folgende Projekte initiiert:

- die Fortführung des Projektes zum Querschnittscontrolling „Integration durch Arbeit – IdA“ in der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und den Bezirken Neukölln und Treptow/Köpenick
- das Modellprojekt „JUQ – Jugendberufshilfe-Umsteuerungs-Querschnittscontrolling“ in der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport
- das Projekt „Bekämpfung des illegalen Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern“ im Landeseinwohneramt

2. Kurzbeschreibung und derzeitiger Sachstand der Projekte

Bei den beiden im Folgenden beschriebenen Projekten spielt die Zusammenführung von Daten aus der Berlinweit eingesetzten Software ProFiskal mit in den jeweiligen Bereichen erfassten Fachdaten eine wichtige Rolle bei der Auswertung der Ergebnisse der Projekte. Im Projekt „PASS“ stehen andere Aspekte im Vordergrund.

Die folgenden Projektbeschreibungen stellen eine Zusammenfassung aus Sicht der verantwortlichen Verwaltungen dar.

2.1. Fortführung des Projektes zum Querschnittscontrolling „Integration durch Arbeit – IdA“

Projektziel

Im Sommer 1998 beschloss der Senat ein neues Beschäftigungsprogramm für arbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen („Integration durch Arbeit – IdA“). Ebenso wurde in diesem Beschluss festgelegt, dass ein begleitendes/nachgehendes Controlling durchzuführen ist, das beispielsweise bestimmte Daten wie die Anzahl der Teilnehmer/innen mit ergänzender Sozialhilfe oder die Abbrecherquote je Programmteil enthält.

Zeitgleich wurden der Senatsverwaltung für Finanzen von einer externen Beratungsfirma konzeptionelle Überlegungen für ein Querschnittscontrolling im Land Berlin in einem Bericht vorgelegt. Auf Beschluss des Lenkungsgremiums für Verwaltungsreform im September 1998 sollte sodann dieser konzeptionelle Ansatz anhand des Förderprogramms IdA pilotaft erprobt werden. Die Ergebnisse einer kurzen pilotaft Erprobung (Vorläuferprojekt) haben gezeigt, dass sich prinzipiell wirkungsorientierte Daten erheben lassen. Dies hat zu dem Folgeprojekt geführt, in dem der dauerhafte Betrieb, die dafür erforderliche Technik und der flächigere Einsatz dieses Verfahrens erprobt werden sollen.

Der Teststand zum sog. IdA-Controlling im engeren Sinne hat das Ziel, ein von Finanz- und Fachdaten gespeistes IT-gestütztes Berichtswesen für den Bereich der vermittelungsfähigen aber arbeitslosen Sozialhilfeempfänger/innen aufzubauen. Dieses soll – aus betriebswirtschaftlicher Sicht – Informationen zu den Gesamtkosten jedes Maßnahmeteils von IdA und – aus fachlicher Sicht – Informationen über die damit erzielten Erfolge bei den Maßnahmeteilnehmer/innen beinhalten. Im weiteren Sinne sollen am Ende des Projektes im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereich ziel- und wirkungsorientierte Aussagen mit gleichzeitiger Kostenangabe möglich sein. Sollte dieses Vorhaben gelingen, lägen neben den konzeptionellen auch die technischen Erfahrungen vor, um auch weitere transferintensive Aufgaben ebenfalls einer ziel- und wirkungsorientierten Betrachtung unterziehen zu können.

Beteiligte/Einsatzfelder

Die Projektleitung obliegt der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen. Beteilt sind ferner die Bezirksämter Treptow/Köpenick und Neukölln. Die Bezirksämter sind für die konzeptionell und organisatorisch bei ihnen anfallenden Arbeiten verantwortlich. Der Prozess wird von einer Beratungs- und Softwarefirma begleitet.

Durch eine Lenkungsgruppe werden die Arbeiten koordiniert und entsprechende Entscheidungen z. B. über die weitere Vorgehensweise getroffen.

Projektinhalt

Auf Grund des Umfangs der Arbeiten und um das Land nicht ohne nähre Erkenntnisse zu früh zu binden (und somit auch finanziell festzulegen), wird beim Aufbau und der Erprobung des Berichtswesens schrittweise vorgegangen. Nachdem die konzeptionellen Fragen geklärt sind, geht es nun in Fortsetzung des Vorläuferprojektes um die Erprobung einer IT-Lösung, da sich ein umfassendes Berichtswesens aus einer Datenfülle speist, die nur mit einer passenden Software umgesetzt werden kann.

Die aktuelle Aufgabe besteht darin, eine eigens für das Querschnittscontrolling entwickelte Software zu testen, die sich in der täglichen Anwendung vor Ort – bei den Sachbearbeitern/innen bzw. Fallmanagern/innen in den Sozialämtern und in der Senatsverwaltung – als praktikabel erweist und ihnen tatsächlich die bereits definierten steuerungsrelevanten Daten liefert. Dazu bedarf es der Entwicklung einer Schnittstelle zu ProFiskal und zu ProSoz/S, eines reibungslosen Einsatzes vor Ort (Installation, Dateneingabe) und der handhabbaren Erstellung von Berichten (Datenauswertung).

Im Einzelnen umfassen die zu erbringenden Leistungen folgende Arbeitsschritte:

- Releasewechsel und Einstellung der Software (erfolgt)
- Abschließende Festlegung der Wirkungsindikatoren und zielorientierte Produktüberarbeitung im Politikfeld Arbeit und Soziales (erfolgt)
- Hardwareausstattung (leistungsstarker Server, datenschutzrechtlich gesichert) und Einstellung in das Berliner Landesnetz (erfolgt)
- Schnittstelle zu ProSoz/S (erfolgt) und zu ProFiskal (in Arbeit)
- Testkonzept (liegt vor)
- Organisatorisch geeignete Voraussetzungen in den Sozialämtern (in Arbeit)
- HPR-Beteiligung (begonnen)
- Schulungen (nach Zustimmung des HPR, vorauss. Dezember 2001)
- Datenerfassung (Januar 2002)
- Umfassende Abstimmung aller Beteiligten (laufend)
- Abschließend umfangreiche Softwareüberprüfung (Frühsommer 2002)

Neben den hier genannten, zum Teil bereits durchgeführten Arbeitsschritten, liegen inzwischen – verglichen mit dem Vorläuferprojekt – veränderte und bessere Voraussetzungen vor:

- Die entwickelte Software hat sich deutlich verbessert.
- Im Politikfeld Arbeit und Soziales kann ein neuer, zielwirkungsorientierter Kostenträgerkatalog zugrunde gelegt werden.
- Im Bezirk Treptow/Köpenick haben organisatorische Veränderungen stattgefunden. Es kann auf dem Fallmanagement ergänzend aufgesetzt werden.

Zeitplan

Projektbeginn war April dieses Jahres. Nach Installation der Software, Schnittstellenkonzeption zu ProSoz/S und zunächst Schnittstellenbeschreibung zu ProFiskal, Schaffung der Hardwarevoraussetzungen, laufende Absprachen mit dem HPR vor dem Hintergrund eines eventuellen Probebetriebs und Auftaktveranstaltungen vor Ort, soll – vorbehaltlich der endgültigen Zustimmung der Personalvertretung – nach erfolgter Schulung im Januar 2002 mit der Datenerfassung begonnen werden. Geplant ist, nach Auswertung des Teststandes Ergebnisse zu präsentieren, um daraus ableitend eine Entscheidung treffen zu können, ob und wenn ja in welchem Umfang und wo die Software im Echtbetrieb künftig eingesetzt werden soll.

Kritische Punkte

Aus Sicht der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen ergeben sich folgende Problemfelder.

Als durchgängig schwierig ist die Tatsache anzusehen, dass sich organisatorische, konzeptionelle und technische Fragen und Aufgaben gegenseitig zeitweise vermengen und blockieren. Anders ausgedrückt, das Projekt läuft leicht Gefahr, für Probleme verantwortlich gemacht zu werden, die auch unabhängig davon im Handlungsfeld vorhanden sind.

Das Projekt sieht sich aber auch mit hohen Anforderungen, Erwartungen und Befürchtungen konfrontiert, was sich auf die Projektarbeit unmittelbar auswirkt:

- Aus verwaltungsreformerischer Sicht werden Erkenntnisse zur Arbeitsorganisation (Effizienz), zur Transparenz und zum passgenauen Finanzmitteleinsatz (Effektivität) und einer zielorientierten Steuerung erwartet.
- Aus fachlicher Sicht wird eine Unterstützung für gezieltere Hilfen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen erhofft mit dem Ziel, Wege aus der Sozialhilfe zu finden.
- Aus fiskalischer Sicht werden mittelfristig Haushaltsmittel-einsparungen erwartet.
- Die Sicht der Mitarbeiter/innen in den Sozialämtern ist unterschiedlich. In einem von sehr hoher Arbeitsbelastung geprägten Bereich fürchten die einen Mehrbelastungen, die anderen erhoffen sich künftige Entlastungen und dem Einzelfall gerechter werdende Hilfen. Voraussetzung vor Ort ist eine Umorganisation, die, sofern noch nicht erfolgt, zu zusätzlichen Belastungen im Projekt führt.
- Die Personalvertretung erwartet zumindest mittelfristig eine Entlastung der Mitarbeiter/innen und kurzfristig keine Mehrbelastung. Mit Blick auf einen künftigen Echtbetrieb und vor dem Hintergrund weiterer geplanter drastischer Personalkosteneinsparungen im Land Berlin erfolgt eine besonders wachsame Überprüfung der Software durch die Personalvertretung. Dies hat wiederum Auswirkungen auf den Projektzeitplan.
- Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, wo für eine strategische Planung geeignete Kostenträger gebildet wurden, müssen erstmals Daten von einer großen Anzahl von Trägern erhoben werden, was zumindest zu Beginn sehr aufwändig ist.

Im Endergebnis sollen genügend Informationen zur abschließenden Einschätzung der Software vorliegen. Der Erfolg kann leicht an den Ausgangsfragen gemessen werden: Die gewonnenen Daten müssen eine Einschätzung über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von aktiven Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zulassen. Valide Daten zur Einschätzung des Programms IdA zu erheben, ist eine der großen Herausforderungen dieses Projektes.

2.2. Das Projekt Jugendberufshilfe-Umsteuerung-Querschnittscontrolling

Projektziel

Die allgemeinen Ziele des Modellprojektes „JUQ“ bestehen darin, die Wirksamkeit des staatlichen Handelns durch die Erprobung und den Einsatz von Steuerungsinstrumenten des Querschnittscontrolling darzustellen. Spezifisches Ziel ist eine zukunftsfähige Neugestaltung der Jugendberufshilfe und damit einhergehend ein effektiver und effizienter Mitteleinsatz, der mit der Einführung eines ziel-wirkungsorientierten Controlling zu initialisieren ist.

Hierzu werden die Zielsetzungen sowie die dafür geplanten Maßnahmen quantifizierbar in einem Zielsystem abgebildet. Dies erleichtert ein effizientes und zeitnahe Wirkungscontrolling und eine schnelle Evaluierung und Optimierung der eingesetzten Mittel und Maßnahmen.

Beteiligte/Einsatzfelder

An der Projektdurchführung sind außer der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport die Bezirksämter Spandau, Friedrichshain/Kreuzberg, das Landesjugendamt, Vertreter der freien Träger, der Berliner Datenschutz sowie Experten der zuständigen Institutionen und Verwaltungen beteiligt. In den Verwaltungen werden neben den zuständigen Fachstellen auch die Steuerungsdienste und IT-Stellen einbezogen. Die Begleitung des Projektes erfolgt durch eine externe Unternehmensberatung.

Eine Lenkungsgruppe unter Vorsitz des Staatssekretärs klärt Grundsatzfragen des Projektes und legt strategische und operative Ziele fest. Eine Projektgruppe legt Arbeitsschritte sowie

Arbeitsinhalte fest und erteilt Arbeitsaufträge an die betroffenen Organisationseinheiten bzw. Fachgruppen. Weiterhin ist sie verantwortlich für die Erstellung der Status-, Zwischen- und Abschlussberichte. Aus der Projektgruppe heraus wird nach dem gegenwärtigen Stand eine Unterarbeitsgruppe zum Thema Berichtswesen gebildet. Zur Abarbeitung von Fachaufgaben werden zwei Facharbeitsgruppen zu den Themen Zielsystem und Produkte eingerichtet.

Projektinhalt

Die Jugendberufshilfe dient der sozialen und beruflichen Integration benachteiligter junger Menschen, die in besonderem Maße auf eine Unterstützung angewiesen sind. Im Kontext der politischen Ziele des Senats genießt die Jugendberufshilfe hohe Priorität. Für die soziale und berufliche Integration benachteiligter junger Menschen, das Ziel der Jugendberufshilfe, besteht angesichts der eingesetzten hohen Transfers zunehmend ein erheblicher Steuerungsbedarf. Zugleich ist eine zukunftsorientierte Ausrichtung der Jugendberufshilfe gefordert. Eine wirkungsorientierte Ressourcensteuerung und eine Evaluierung der bestehenden Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit hat daher zentrale Bedeutung. Gleichzeitig geht es darum, zusätzlich zum Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung Aussagen über die Wirkung staatlicher Transfers im entsprechenden Leistungsbereich zu treffen.

Mit einem integrierten Berichtswesen wird durch eine systematische Verknüpfung von Fachdaten, den Falldaten des einzelnen Empfängers von staatlichen Leistungen mit den Datenmengen einer Kosten- und Leistungsrechnung höhere Transparenz über den Einsatz und vor allem über die Wirksamkeit von Transferleistungen erzeugt. Wesentlicher Projektinhalt besteht deshalb darin, modellhaft ein Konzept für ein wirkungsorientiertes Querschnittscontrolling am Beispiel der Jugendberufshilfe zu entwickeln und erprobte Elemente des Controllingkonzeptes IdA hierfür zu nutzen.

Der eigentliche Umsteuerungsprozess kann jedoch erst mit einer flächendeckenden Einführung des Querschnittscontrolling in der Jugendberufshilfe beginnen.

Zeitplan

Die Vorbereitungsphase (Auswahl der Modellbezirke, der Träger, sonstige Abstimmungsprozesse, Ausschreibungsverfahren) wurde Ende Mai 2001 abgeschlossen.

Am 17. Juli 2001 fand die Auftaktveranstaltung statt, zu der Bezirke, Träger und Gremien geladen waren.

Die Lenkungsgruppe konstituierte sich am 13. September dieses Jahres. Ebenfalls im September 2001 startet die Facharbeitsgruppe Zielsystem und im Oktober 2001 die Facharbeitsgruppe Produkte und je nach Projektfortschritt beginnt im November, spätestens im Januar 2002 die Unterarbeitsgruppe Berichtswesen mit ihrer Arbeit.

Ein Zwischenbericht ist nach Fertigstellung des Grobkonzeptes vorgesehen.

Rahmen und Eckdaten des Controllingkonzeptes sollen nach 6 Monaten darstellbar sein. Ab Anfang 2002 soll mit der Datenerhebung begonnen werden. Voraussichtlicher Projektabschluss ist der Sommer 2003.

2.3. Projekt Bekämpfung des illegalen Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern

Projektziel

Das Landeseinwohneramt Berlin, Abteilung IV - Ausländerbehörde -, ist u. a. zuständig für alle rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Vermeidung von illegalem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern im Lande Berlin.

Mit dem Projekt „Bekämpfung des illegalen Aufenthalts als Prävention zur Reduzierung von Haftkosten und Vermeidung von Sozialhilfe“ im Rahmen der Einführung eines wirkungsorientierten Controllings sollen auch die Steuerungsinteressen des Amtes, nämlich:

- Verbesserung der Kooperation mit dem Ziel der schnelleren Passbeschaffung
- Reduzierung der Verwaltungskosten
- Besseres Fallmanagement

unter Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen aufgezeigt und verifiziert werden.

Dabei geht es auch um ein Aufzeigen von Spielräumen im bestehenden Rechtsrahmen und um ein Aufzeigen bisheriger Erfolge sowie um eine qualifizierte Weiterentwicklung des Verfahrens.

Daher ist das Hauptziel einer effektiven Passbeschaffung die Vermeidung von Haftkosten, Vermeidung von Sozialhilfe, Kriminalitätsvermeidung unter spezial- bzw. generalpräventiven Aspekten sowie die Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben nach §§ 49 ff. AuslG.

Beteiligte/Einsatzfelder

An der Projektdurchführung sind Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Referats IV B der Ausländerbehörde sowie zwei Berater einer externen Unternehmensberatung beteiligt.

Temporär werden Mitarbeiter des Landeskriminalamtes 6 involviert.

Zur Durchführung des Projektes wurden ein Lenkungsgremium und ein Projektteam gebildet.

Projektinhalt

Da eventuelle Präventivmaßnahmen zur Vermeidung von illegalem Aufenthalt nicht im Verantwortungsbereich des Landeseinwohneramtes respektiv des Landes Berlin liegen, ist ein wesentliches Ziel dieser Tätigkeit des Amtes das Beenden von illegalem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland. Dieses Ziel kann entweder durch freiwillige Ausreise der Betroffenen oder durch Abschiebung (unfreiwillige Ausreise) erreicht bzw. durchgesetzt werden.

Die Passbeschaffung für passlose, ausreisepflichtige und im Abschiebungsgewahrsam befindliche Ausländer erfolgt von Amts wegen, um die gesetzlich vorgegebene Ausreisepflicht durchzusetzen. Hierfür hat sich die zuständige Ausländerbehörde an die jeweilige diplomatische Vertretung zu wenden, da erst der Pass bzw. das Passersatzpapier die Voraussetzungen für die Abschiebung in das jeweilige Heimatland schaffen.

Die Dauer der Passbeschaffungsmaßnahmen ist somit auch maßgeblich für die Dauer des Aufenthalts im Abschiebegewahrsam. Hier kommt es dann sowohl auf die aktive Mitwirkung der betroffenen Ausländer/innen als auch der jeweiligen Botschaft an.

Von ca. 4 330 Fällen von Abschiebungen illegaler Ausländer im Jahr 1999 kamen ca. 1 450 aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, sodass hier ein besonderer Schwerpunkt der Arbeit liegt. Insgesamt sind für diese Staaten etwa 1 800 Passbeschaffungen im Jahr 1999 betrieben worden, die insgesamt bis zu fünf Botschaftsvorsprachen pro Vorgang mit jeweils zwei Botschaftsterminen pro Woche (verteilt auf sechs Monate) beansprucht haben.

Die Tätigkeit der Passbeschaffung der Ausländerbehörde hat somit unmittelbaren Bezug zur Gewahrsamsdauer und damit Einfluss auf die Kosten des Abschiebegewahrsams für die Polizei sowie zur eventuellen Gewährung von Sozialhilfe und wirkt bei der Vermeidung von Kriminalität mit.

Zeitplan

Am 23. Mai dieses Jahres begann das Projekt mit einem Startworkshop, in dem die Projektziele vorgestellt sowie Schwachstellen und erste Veränderungsvorschläge herausgearbeitet wurden.

Von Juni bis August 2001 wurde eine Prozessanalyse durchgeführt. Im Juli und August dieses Jahres fanden Workshops mit den Kooperationspartnern statt. Die Passbeschaffer/innen, die amtierende Referatsleiterin, der zuständige Sachgebietsleiter sowie die zuständige Generaliensachbearbeiterin der Ausländerbehörde, die für Grundsatzfragen zuständig ist, wurden von Mitarbeitern der Beratungsfirma interviewt. Ziel dieser Gespräche war die Analyse der Ist-Arbeitsabläufe und die Ermittlung der Störquellen. Der Arbeitsablauf der Passbeschaffung mit seinen Verzweigungsmöglichkeiten wurde in Form eines Ablaufdiagramms dargestellt, das im Fortgang des Projekts ergänzt wird. Die nächsten Arbeitsschritte sind eine detaillierte schriftliche Darstellung des Ablaufs der Passbeschaffung mit der Benennung von Störfaktoren.

Am 15. August 2001 fand ein Workshop zur Validierung des vorläufigen „Ablaufdiagramms – Passbeschaffung“ sowie Klärung weiterer inhaltlicher Fragen, Identifizierung der Vorgangsbearbeitungsphasen, der Wartephase und der Transportphasen sowie der Festlegung der Aufgaben zur manuellen Erhebung von Bearbeitungszeiten statt. Im November erfolgte die erste Abstimmung mit dem Lenkungsgremium. Vom September bis November erfolgte eine Wirkungsanalyse einschließlich des Aufbaus eines Berichtssystems. Ebenso wurden bis Ende November die identifizierten Schwachstellen zusammengefasst. Am 20. November 2001 fand im Rahmen der ersten Sitzung der Lenkungsgruppe eine Präsentation der ersten Projektzwischenergebnisse statt. Im Januar 2002 soll die Abschlusspräsentation des Projektes erfolgen. Ebenso im Januar 2002 wird eine Abstimmung im erweiterten Lenkungsgremium erfolgen und das Projekt abgenommen werden.

3. Ausblick

Die Ergebnisse werden zeigen, ob sich die Konzeption des wirkungsorientierten Controlling auch technisch realisieren lässt. Im Falle eines positiven Abschlusses wäre die Möglichkeit gegeben, das IdA-Controlling auch auf andere Politik- bzw. Themenfelder zu übertragen, zumal im eher schwierigen Umfeld der sozialen Aufgabenstellung evaluiert wird. Einige Verwaltungen bemühen sich eigenmotiviert um eine Umsetzung des wirkungsorientierten Ansatzes in ihrem Bereich auf der Grundlage unterschiedlicher technischer Realisierungsmodelle.

Wir bitten, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 4. Dezember 2001

Christiane Krajewski
Senatorin für Finanzen