

18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Florian Swyter und Bernd Schlömer (FDP)**

vom 06. Dezember 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 11. Dezember 2019)

zum Thema:

Personalplanung und Zeitaufwand der Berliner Verwaltung

und **Antwort** vom 23. Dezember 2019 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 30. Dez. 2019)

Herrn Abgeordneten Florian Swyter (FDP) und
Herrn Abgeordneten Bernd Schlömer (FDP)

über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Antwort
auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/21 888
vom 06. Dezember 2019
über Personalplanung und Zeitaufwand der Berliner Verwaltung

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Wie viele und welche Gesetze, Verordnungen, Dienstanweisungen und Erlasse haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Bürgeramtes für den Prozess von der Beantragung bis hin zur Ausgabe von Personaldokumenten, wie Personalausweisen und Reisepässen, zu beachten?

Zu 1.:

In Pass- und Personalausweisangelegenheiten haben die Pass- und Personalausweisbehörden das Passgesetz, die Passverordnung, die Passverwaltungsvorschrift, das Personalausweisgesetz, die Personalausweisverordnung und die Personalausweisgebührenverordnung zu beachten. Diese Vorschriften können die Anwendung weiterer Regelungen erforderlich machen. In einem Bezirk existiert eine Arbeitsanweisung für den Umgang mit vorläufigen Personaldokumenten. In einem weiteren Bezirk existieren interne Dienstanweisungen zur Ausführung der Unterschrift in einem Personaldokument und zur Aufbewahrung von Blanko-Dokumenten.

2. Wie viele dieser landeseigenen Regelungen wurden davon im Nachgang eines Normenscreenings vor dem Hintergrund des E-Government-Gesetzes seit dem 1. Januar 2017 angepasst bzw. aktualisiert?
3. Wenn noch keine landeseigenen Regelungen nach Frage 2 geändert wurden, warum ist dieses nicht geschehen?

Zu 2 und 3.:

Da die maßgeblichen Gesetze und Verordnungen vom Bundesgesetzgeber erlassen sind, kam ein Normenscreening oder eine Anpassung auf Landesebene nicht in Betracht. Die in einzelnen Bezirken erlassenen Arbeitsanweisungen gestalten lediglich die bundesgesetzlichen Regelungen aus, sind selbst keine gesetzliche Norm und kommen daher für ein Normenscreening im Rahmen des E-Government-Gesetzes nicht in Betracht.

4. Wie viel Zeit wird bislang in der Planung insgesamt für den Arbeitsprozess von der Beantragung bis zur Ausgabe eines Personaldokuments vorgesehen? Wie wird sich dieser Zeiteinsatz künftig unter den Bedingungen der Verwaltungsdigitalisierung ändern?

Zu 4.:

Bearbeitungszeiten werden nicht geplant und auch nicht erhoben. Ein durchschnittlicher Zeiteinsatz ist nicht valide messbar und eine Gegenüberstellung von Bearbeitungszeiten vor und nach einer Digitalisierung ist nicht möglich. Die derzeitigen rechtlichen Vorgaben sehen eine vollständige Digitalisierung des Prozesses zur Ausstellung eines Personaldokuments i.S. der Fragestellung nicht vor.

Generell kann gesagt werden, dass die derzeitigen Prozesse zur Ausstellung von Personaldokumenten von der Funktionsfähigkeit diverser Peripheriegeräte und dem Ineinandergreifen der Software abhängen und technisch vergleichsweise komplex sind. Der Zeitraum bis zur Ausgabe des fertigen Dokuments hängt im Wesentlichen von den Ausführungszeiten der Bundesdruckerei ab. Die Bürgerämter von Berlin können diese Produktionszeiten nicht beeinflussen, folglich auch keine Planung vornehmen. Kunden haben die Möglichkeit, den Produktionszeitraum der Bundesdruckerei durch Zahlung eines Gebührenaufschlages auf ca. 3 Arbeitstage zu verkürzen.

Die Bestellung von Personaldokumenten bei der Bundesdruckerei erfolgt in der Regel am Tag der Antragstellung im Bürgeramt. Die Produktion in der Bundesdruckerei dauert ab dem Zeitpunkt der Bestellung in der Regel drei bis vier Wochen. Sobald das Personaldokument im Bürgeramt eintrifft, wird eine Eingangsprüfung durchgeführt, die zu einer Rücksendung des Dokuments führen kann. Die antragstellende Person kann das Personaldokument in der Regel an dem Tag, an dem die Eingangsprüfung durchgeführt wird, abholen. Auf eine Verkürzung des Zeiteinsatzes von der Beantragung bis zur Ausgabe konnte bereits insofern hingewirkt werden, als dass die antragstellende Person im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung besser über den Status des Dokuments informiert wird. Die entsprechende Online-Abfrage zum Bearbeitungsstand ermöglicht jederzeit bei Eingabe der Seriennummer einzusehen, ob das Dokument zur Abholung bereitliegt. Hinterlegt die antragstellende Person in der Online-Abfrage eine E-Mailadresse, erhält sie eine Benachrichtigung, sobald ihr Personaldokument zur Abholung bereitliegt. Die vom Land Berlin beeinflussbaren Zeiträume (in den Berliner Bürgerämtern) sind folglich bereits weitestgehend optimiert.

Langfristig ist geplant, die im Land Berlin dokumentierten Geschäftsprozesse auch mit der Zeitdauer der einzelnen Teilprozesse bzw. Tätigkeitsschritte zu verknüpfen, und somit einen Maßstab für den Aufwand und in der Folge für die einzusetzenden Personalressourcen zu ermitteln. Im Moment wird dies aber bei der Geschäftsprözesaufnahme noch nicht systematisch erhoben, weshalb hierzu keine Aussage getroffen werden kann.

5. Wie hoch ist derzeit die prozentuale Abweichung zwischen der in der Planung vorgesehenen Zeit je Vorgang von Beantragung bis zur Ausgabe von Personaldokumenten und der tatsächlich in der Praxis benötigten Zeit je Vorgang?

Zu 5.:

Mangels Erhebung von Plan- und Istwerten kann die Frage 5 nicht beantwortet werden.

6. In welche einzelnen Verfahrensschritte wird der Prozess von der Beantragung bis hin zur Ausgabe der Personaldokumente in der Verwaltung unterteilt?
- Wie viel Zeit wird in der Planung für jeden dieser Prozessschritte vorgesehen? (Bitte einzeln in Minuten je Schritt aufführen)
 - Wie viel Zeit wird für jeden der einzelnen Prozessschritte tatsächlich in der Praxis benötigt? (Bitte einzeln in Minuten je Schritt aufführen)
 - Wie hoch ist die prozentuale Abweichung zwischen der in der Planung vorgesehenen Zeit je Prozessschritt und der tatsächlich in der Praxis aufgewendeten Zeit je Prozessschritt?

Zu 6.:

Der Prozess von der Beantragung bis hin zur Ausgabe der Personaldokumente in der Verwaltung wird in folgende Verfahrensschritte unterteilt:

Antragsphase (Bürgeramt):

- Antrag aufnehmen und prüfen lassen
- Gebühr entgegennehmen
- Antrag abschließen
- Antragsbestätigung mit Seriennummer ausgeben

Produktions- und Lieferphase (Bundesdruckerei):

- Dokumentenbestellung erstellen
- Bestellpaket packen und prüfen
- Bestelldaten verschlüsseln und signieren
- Bestelldaten versenden
- Dokument produzieren

Rücklieferungsphase (Bürgeramt):

- Lieferung prüfen
 - Personaldokumente prüfen
 - Personaldokumente als Rücklieferung eintragen
 - ggf. Reklamation durchführen
-
- Personaldokumente ordnen und an Dokumentenaufbewahrung weiterleiten

Ausgabephase (Bürgeramt):

- Personaldokument prüfen lassen und ausgeben

Die höchsten zeitlichen Aufwandstreiber des Prozesses sind die Produktions- und Lieferphase sowie die Rücklieferungsphase. Die Fragen 6a-6c) können aufgrund der fehlenden Datenlage nicht beantwortet werden.

7. Wie viel Zeit ist in der Planung für ergänzende Tätigkeiten wie die Abrechnung der Gebühreneinzahlungen, der Bearbeitung von Beschwerden, Widersprüchen und Nachfragen vorgesehen?

Zu 7.:

Die Zeitdauer der jeweiligen Tätigkeiten ist im Land Berlin nicht einheitlich und abhängig von diversen Rahmenbedingungen wie z.B. der Art des Kassensystems, des Ablagesystems und des Verhaltens der Kundschaft. Die Abrechnung der Tagesabschlüsse der jeweiligen Bürgerämter, das Abführen bzw. ggf. das Sichern der Bargeldeinnahmen, die Datensicherung der Vorgangsunterlagen, die Sortierung der rückgelieferten Dokumente sowie die Bearbeitung von schriftlichen Nachfragen oder Aufforderungen zur Mitwirkung erfolgen durch die Sachbearbeitenden in der Regel nach Ende der Öffnungszeiten. Die Rüstzeit nach Ende der Öffnungszeiten ist regelmäßig so dimensioniert, dass die beamten- bzw. tarifrechtlichen Bestimmungen zur Arbeitszeit eingehalten werden.

Die Beantwortung von – auch schriftlichen – Beschwerden, Widersprüchen und ähnliche Schriftsätze wie Klageerwiderungen sind in der Regel Aufgabe der Führungskräfte. Die Zeitdauer dieser Tätigkeiten wird aufgrund des individuellen Charakters und der geringen Mengen nicht gemessen.

8. Welche Änderungen und Anpassungen plant der Senat vorzunehmen, falls negative Abweichungen zwischen geplantem und tatsächlich aufgewendetem Zeitaufwand vorliegen?

Zu 8.:

Aufgrund fehlender Datenbasis kann hierzu keine Aussage getroffen werden.

Unabhängig hiervon sind grundsätzliche Optimierungsvorhaben zu nennen, die auf eine Verbesserung der Terminverfügbarkeit und Dienstleistungserbringung abzielen. Zu nennen sind diesbezüglich insbesondere die Verwaltungsvorschrift zur Einführung eines gesamtstädtischen Monitorings und Steuerungsverfahrens für die Ämter für Bürgerdienste (VV Monitoring und Steuerung Bürgerdienste), die Weiterentwicklung des Terminmanagementsystems und Kundenbefragungen.

9. Wann wird die bereits angekündigte - und sehr kundenfreundliche - Auslieferung von Personaldokumenten beginnen? Wenn die Auslieferung nicht vor Mitte 2020 beginnt, warum ist das so?

Zu 9.:

Die Auslieferung von Personaldokumenten wird nicht vor Mitte 2020 beginnen können, da wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen noch nicht geschaffen worden sind. Pass- und Personalausweisrecht ist Bundesrecht. Geltende Normen sind das Personalausweisgesetz und das Passgesetz. Sowohl bei der Antragstellung als auch bei der Aushändigung fordern die bundesgesetzlichen Regelungen das persönliche Erscheinen der antragstellenden Personen. Auch ein Direktversand von Ausweisdokumenten ist bundesgesetzlich ausgeschlossen. Lediglich die Aushändigung an bevollmächtigte Personen ist möglich, wenn eine Empfangsberechtigung vorgelegt wird.

Die Abgabe des Ausweisdokumentes bei Antragsstellung ist aus rechtlicher Sicht problematisch. Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 PAuswG ist jeder Deutsche verpflichtet, einen gültigen Ausweis zu besitzen. Auf Verlangen hat er diesen zur Identitätsfeststellung vorzulegen, § 1 Abs. 1 S. 2 PAuswG. Ein Verstoß gegen diese Vorschriften stellt eine Ordnungswidrigkeit gem. § 32 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 PAuswG dar und ist mit einem Bußgeld versehen. Damit scheidet eine Einziehung/Entwertung des Dokumentes bei Antragsstellung aus. Eine solche wäre ohnehin nur unter den Voraussetzungen der §§ 29, 28 Abs. 1 PAuswG bzw. der §§ 12, 11 PassG zulässig, also insbesondere bei Ungültigkeit des Dokumentes, was hier regelmäßig nicht der Fall sein dürfte. Die Einziehung des alten Ausweisdokumentes durch den Kurierdienstfahrer und Lieferung in das Bürgeramt zur Entwertung trifft auf Sicherheitsbedenken, da hiermit ein gewisses Missbrauchspotential verbunden ist. Dieses Vorgehen macht es unmöglich, das neue Dokument in den Briefkasten einzuwerfen. Die Bevollmächtigung eines Kurierdienstes als juristische Person scheidet aus. Eine Vertretung des Beteiligten im Verwaltungsverfahren nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der einhellig in der Kommentarliteratur vertretenen Auffassung kann ausschließlich durch Bevollmächtigung einer natürlichen Person erfolgen. Eine Übersendung der Pässe durch die Passbehörden an die antragstellende Person auf dem Postweg im Inland ist rechtlich ausdrücklich – bis auf Ausnahmefälle - untersagt. Es soll eine Aushändi-

gung eine Beförderung an den Antragsteller unter regelmäßiger Zuhilfenahme Dritter unterbunden werden. In der besonderen Ausgestaltung des Aushändigungsverfahrens wird ein öffentliches Interesse erkannt, um das durch den Versand erhöhte Verlustrisiko von Sicherheitsdokumenten zu minimieren.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der Senat die bundesweiten Bestrebungen zur Verbesserung des Prozesses. Weitere Einzellösungen der Bundesländer werden vermieden. Eine für alle Bundesländer tragbare und auch den Sicherheitsbedenken Rechnung tragende Lösung wird unterstützt. Die im Rahmen des Digitalisierungsprogramms des IT-Planungsrates begonnenen Aktivitäten der Hansestadt Hamburg zur Digitalisierung der Antragstellung werden von Berlin unterlegt. Dies ist aktuell möglich, da Berlin die Federführung für die Querschnittsleistungen zur OZG-Umsetzung übernommen hat. Darin enthalten ist auch die Dienstleistung Personalausweis. Die durch das BMI gelenkten Aktivitäten werden dahingehend fokussiert, dass entweder der Beginn der Prozesskette (Antragstellung) digitalisiert oder das Ende der Prozesskette (Abholung) organisatorisch verbessert wird.

Diese Aktivitäten sind im Prozess.

10. Wie bewertet der Senat den Prozess der Bereitstellung von Personaldokumenten insgesamt?

Zu 10.:

Die fachlichen Regelungen zur Bereitstellung von Personaldokumenten werden als angemessen erachtet.

Berlin, den 23. Dezember 2019

In Vertretung

Sabine Smentek
Senatsverwaltung für Inneres und Sport