

## Die neue Bescheidenheit der Berliner Verwaltungsreform

### I. Krönung des Reformwerks: Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG)

Es ist noch nicht allzu viele Jahre her, dass die Berliner Verwaltungsreform von ihren Promotoren hoch gelobt und Berlin zu den führenden Reformverwaltungen gezählt wurde und damit „seiner Rolle als Hauptstadt gerecht (würde)“.<sup>1</sup>

Höhepunkt dieser heute offensichtlichen Selbst-Überschätzung war die Verabschiedung des "**Verwaltungs-Reform-Grundsätze-Gesetzes**" (VGG)<sup>2</sup> im Mai 1999, das in Sicht seiner Erfinder die Rolle Berlins als "Innovationszentrum unseres Landes" unterstrichen hat. Mit dem bislang unerreicht hohen Grad an rechtlicher Kodifizierung sollte auch die Verbindlichkeit von Reformideen und -entscheidungen für eine öffentliche Verwaltung gelungen sein.<sup>3</sup> Unnötig zu sagen, dass dies nicht eintrat und diese Bewertung von anderen damals und heute nicht geteilt wurde. Pitschas spricht z. B: "von der strukturbedingten Unmöglichkeit ... wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln in der Form des abstrakt-generellen Rechtssatzes zu prädisponieren".<sup>4</sup>

An den Mängeln in der Reformpraxis und vor allem in den konzeptionellen Grundlagen gab es von Anfang an **erhebliche Kritik**<sup>5</sup>, die aber von den damaligen Reformpromotoren nicht ernst genommen wurde.

Im Wesentlichen bezog sich die Kritik erstens auf die verengte Orientierung der eingeführten Kosten-Leistungs-Rechnung auf ein outputorientiertes Instrument der Geldmittelzuweisung (Budgetierung) und zweitens auf die nicht reformadäquate Steuerung des Reformprozesses. Anstelle des flächendeckenden Erzwingungsgesetzes (VGG) wurde ein strategisch-exemplarisches Vereinbarungsmanagement gefordert.<sup>6</sup> Während der erste Punkt heute weitgehend geklärt ist, gibt es noch keine Klarheit und keine einheitliche Praxis zur Steuerung des Reformprozesses.

---

<sup>1</sup> Meyer-Piton/Rienaß, Berlin auf dem Weg zur Verwaltungsreform, in: Hill/Klages (Hrsg.), Berlin Unternehmen Verwaltung - Ein erster Erfahrungsbericht zur Umgestaltung der Berliner Verwaltung, Stuttgart u.a., 1997 (Raabe Verlag), S. 21

<sup>2</sup> Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz - VGG), in: Gesetz und Verordnungsblatt, 55. Jahrgang Nr. 21, Berlin, den 28. Mai 1999, S. 171 - 178

<sup>3</sup> Senatsverwaltung für Inneres, Die Reform der öffentlichen Verwaltung in Berlin - Eine Zwischenbilanz, November 1999, S. 9

<sup>4</sup> Vgl. zu der Berliner Reformentwicklung: Damkowski/Precht, Moderne Verwaltung in Deutschland, Stuttgart 1998, S. 18ff, Göttrik Wewer, Erfahrungen aus der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, in Verwaltungsreform auf Ministerialebene, Dokumentation zur Fachtagung am 9. Juni 1998 am WZB, S.70ff und zum VGG: Rainer Pitschas, Wirkungsorientierung des Verwaltungsmanagements im internationalen Vergleich, in: Verwaltung und Management, Heft 6/2000 (S. 329)

<sup>5</sup> Vgl. Reichard/Röber, Berliner Verwaltungsreform im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management, Heft 3/1998; Jürgen Nagel, Qualitätssicherung der Berliner Verwaltungsreform, in: Verwaltung und Management, Heft 1/1999, Dirk Jordan, Prozeßsteuerung der Berliner Verwaltungsreform Change Management oder Kochrezept ?, in: Verwaltung und Management, Heft 2/1999

<sup>6</sup> Vgl. Dirk Jordan, a.a.O. In anderen Zusammenhängen wird von einer repräsentativen Pilotierung gesprochen, vgl. Holzrichter/Lappé, Duisburg: Change-Management in der öffentlichen Verwaltung, in Damkowski/Precht, a.a.O, S.169f

## II. Neuorientierung seit 1999

Eine deutliche Zäsur trat 1999 mit der neuen Legislaturperiode ein, obwohl sich die Regierungskoalition nicht änderte. In der damaligen Koalitionsvereinbarung wurde kritisch angemerkt, dass die Reform "kein bürokratischer Selbstzweck werden und hierarchisch verkrusten" darf. Mit der (alt)bekanntem Reform-Emphase heißt es dann aber zugleich, dass die Reform von unten nach oben mit Leben zu erfüllen und immer weiter zu verbessern/erneuern und zu einem optimalen Ganzen zurechtzuschleifen ist. "Die krönende Überwölbung ist ein wirkungsorientiertes Querschnittscontrolling, das eine echte Steuerung ermöglicht. Dafür werden die Teilsysteme so umgestaltet/vereinfacht, dass sie die Querschnitts-Daten ohne weiteres(!) bereitstellen." - Natürlich stand nichts "ohne weiteres" bereit und von der "von unten nach oben" mit Leben erfüllten Reform ist herzlich wenig zu spüren, dennoch gab es bemerkenswerte Erfolge, die auch etwas mit einigen wichtigen organisatorischen Veränderungen zu tun haben.

Der Senat<sup>7</sup> bildete eine "Landeskommission", die den operativen Umsetzungsprozess aktiv und zeitnah begleitet hat und setzte einen externen Berater, der seit Jahren in Berlin schon tätig gewesen war, als "**Senatsbeauftragten für die Gesamtsteuerung der Verwaltungsmodernisierung**" ein und einige der bis dahin führenden Reformpromotoren wechselten in andere Tätigkeiten.

In einer ersten Bestandsaufnahme konzentrierte der Senatsbeauftragte seine Kritik an der Berliner Reform auf folgende Punkte:

- ◆ Produktkataloge, die den Behördenaufbau widerspiegeln und kaum Auskunft über Arbeitszusammenhänge (Prozessketten) geben.
- ◆ Grundsätzliche Unklarheit, ob die Kosten-Leistungs-Rechnung eher als behördenspezifisches oder als zentrales Steuerungsinstrument für die Finanzmittelzuweisung gehandhabt werden soll.
- ◆ Geringe Wirkung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG).
- ◆ Zögerliche Anwendung der Instrumente zur Haushaltsflexibilisierung vor allem im Bereich der Hauptverwaltung.
- ◆ Ziel- und Servicevereinbarungen als echte Steuerungsinstrumente sind höchst selten.
- ◆ Der Personalabbau wird nach wie vor nach dem 'Rasenmäherprinzip' betrieben.
- ◆ Die Motivation bei vielen Beteiligten nimmt ab.
- ◆ Behinderung der Gesamtsteuerung des Reformprozesses durch den Verweis auf die Ressortautonomie der Querschnittsverwaltungen für Inneres und für Finanzen.

Als Konsequenzen nennt er neben einem zentralen Projekt zur Anwendung eines wirkungsorientierten Controllings, das zum ersten Mal in Berlin die Daten der KLR mit weiteren vorhandenen Fachdaten verbindet und das noch vorgestellt wird, folgende Punkte :

- ◆ "Für den weiteren Reformweg muss eine neue Philosophie gefunden werden. Es muss offener diskutiert werden. Reformkonzepte dürfen keine Dogmen sein. Aus Fehlern müssen Konsequenzen gezogen werden. Kurskorrekturen müssen möglich sein (Stichwort: 'Lernende Verwaltung').
- ◆ Es muss endlich gelingen, eine zentrale und effektive Gesamtsteuerung für den Reformprozess aufzubauen, die von allen Beteiligten akzeptiert wird und nicht durch 'Ressortegoismen' ausgehebelt wird.....
- ◆ Einzelne Projekte, denen eine zentrale Bedeutung beigemessen wird, müssen kleiner, überschaubarer und weniger komplex gestaltet werden. Die flächendeckende Einführung und Umsetzung haben das Reformengagement vielfach überfordert. ...
- ◆ Die betriebswirtschaftlichen Instrumente -insbesondere auch das Budgetierungskonzept- müssen an die Erfordernisse eines wirkungsorientierten Controllings angepasst werden.....

---

<sup>7</sup> Senat von Berlin = Landesregierung von Berlin

- ◆ Individuelle Wege für einzelne Verwaltungen ... müssen möglich werden.... So sollte die Einführung der dezentralen Fach- und Ressourcen-Verantwortung mit höchster Priorität behandelt werden."<sup>8</sup>

Der Senatsbeauftragte hat damit eine Reihe der vorhandenen Kritikpunkte angesprochen und von vielen Seiten Unterstützung dafür erfahren. So hat sich der Berliner Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2001 positiv auf dieses Resümee bezogen und seine wesentlichen Kritikpunkte aufgenommen gefunden.<sup>9</sup> Ein Jahr nach diesem Resümee kann und soll nun auf dem Hintergrund der eigenen praktischen Erfahrungen in einer Senatsverwaltung und als Beteiligter in zentralen Gremien eine erneute Bilanz gezogen werden<sup>10</sup>.

### III. Erfolge als Grundlage für Verbesserungen

Es wäre den heute und früher handelnden Personen gegenüber ungerecht, so zu tun, als ob es keine Erfolge der Berliner Verwaltungsreform gegeben hätte. Nur sie sind nicht so spektakulär und so wirkungsvoll, wie erhofft bzw. angekündigt.

#### Kostenrechnung (KLR)

Zu den Erfolgen gehört die Einführung der **outputorientierten Budgetierung** der bezirklichen Produkte und der Beginn der Anpassung der KLR in den Landesministerien an deren verfassungsrechtliche Stellung und Aufgaben. Die Kosten-Leistungs-Rechnung in ihrer ursprünglichen Konzeption hat für die Optimierung des Verwaltungshandelns in den Berliner Bezirken einen unverzichtbaren Beitrag geleistet. Die gleichen (Verwaltungs)Produkte werden 23 bzw. jetzt 12mal<sup>11</sup> mit ihren Vollkosten belastet, die internen Produkte werden verrechnet und entsprechend dem Median<sup>12</sup> der Kosten pro Produkt werden in schrittweise zunehmendem Anteil die Finanzmittel produktscharf bemessen, aber als Globalsumme zugewiesen.

Sieht man von den immer noch vorhandenen Problemen bei der Datenqualität ab, so liegt mit diesem Kostenrechnungssystem eine hervorragende Grundlage für Leistungsvergleiche und für einen systematisch gesteuerten **Optimierungsprozess** vor. Ob dies allerdings für alle der ca. 700 Produkte der Bezirke zu leisten ist und ob nicht ein größerer Teil der Produkte über einen durchschnittlichen Pauschalbetrag finanziert werden sollte, ist noch mit Hilfe der Erfahrung zu klären.

Zur Zeit wird allerdings das Potential, das in den Kostenrechnungsdaten steckt, noch nicht optimal genutzt. Es findet bisher keine Vergleichsarbeit statt und die Umverteilung der Finanzmittel aufgrund der KLR-Daten wird eher als "Rotstift- Politik" erlebt und weniger als ein Anstoß für Prozessoptimierungen. Bei einer Reihe bezirklicher Produkte sollte außerdem nicht nur die Frage der inneren Effizienz des Verwaltungshandelns im Vordergrund des Controllings stehen, sondern auch die Frage der Effektivität. Outcome- statt Outputorientierung ist insbesondere bei Produkten mit hohen Transferleistungen angesagt.

Dementsprechend bezieht sich das o.g. zentrale Pilotprojekt zur Einführung eines **wirkungsorientierten Controllings** in Berlin auf die Produkte zur Steuerung der Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt und andere Sozialleistungen, sowohl in den Bezir-

---

<sup>8</sup> Markus Graßmann, Die Berliner Verwaltungsreform im sechsten Jahr, Bestandsaufnahme und Perspektiven in Kurzform (Manuskript), Berlin Juli 2000

<sup>9</sup> Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2001, Abgeordnetenhaus Drucksache 14/1165. S. 10

<sup>10</sup> Der Artikel gibt den Arbeitsstand im Oktober 2001 wieder.

<sup>11</sup> Zum 1.1. 2001 wurde als Teil der Verwaltungsreform die Zahl der Bezirke von 23 auf 12 reduziert, die nun alle eine vergleichbare Größe haben.

<sup>12</sup> Zu Details des Budgetierungskonzepts siehe: Sen Fin, Vom Abschluss der Kostenrechnung (1999) zum Produktsummenbudget der Bezirke für das Haushaltsjahr 2001, Berlin, Oktober 2000

ken wie der Hauptverwaltung. Den Produkten musste dafür ein neuer Zuschnitt gegeben werden. In diesem KLR-Projekt zur Steuerung des Programms "Integration durch Arbeit" (IdA) sind Erfahrungen, wie sie z.B. Rüsselsheim<sup>13</sup> gemacht hat, eingeflossen und dieselbe Beratungsfirma, die dort tätig war und jetzt auch in Hessen landesweit tätig ist, hat in Berlin tatkräftig mitgeholfen.<sup>14</sup>

Der Erfolg der Kosten-Leistungs-Rechnung in den Bezirken war zugleich das Hindernis, auf Landesebene eine angemessene Form zu finden. Das was in den Bezirken funktionierte, sollte auch auf Landesebene angewandt werden. Zwei wesentliche Faktoren waren und sind aber dort anders: Es gibt keine vergleichbaren bzw. gleichen Produkte und vielen der ursprünglich gebildeten Produkte konnte keine sinnvolle quantitative Bezugsgröße zugeordnet werden. Diese Probleme waren jahrelang bekannt und wurden vielfach analysiert<sup>15</sup>, dennoch wurde an diesem Konzept festgehalten. Erst nach Jahren wiederholter Diskussionen konnten nun konzeptionelle Veränderungen durchgesetzt werden.<sup>16</sup>

Jetzt wird versucht, unter dem Leitgedanken eines ziel- oder wirkungsorientierten Controllings einen Neuzuschnitt der Kostenträgerstruktur zu erreichen und zugleich auch ein leistungsstrangbezogenes Berichtswesen aufzubauen, das die Trennung des Kostenrechnungssystems der Bezirke von dem der Hauptverwaltung aufhebt.

Erkennbar ist dabei schon heute, dass auch dieser Controlling-Ansatz nicht flächendeckend für alle Tätigkeitsbereiche der Landesverwaltung von gleicher Bedeutung ist und es wäre ein unverzeihlicher Fehler, wenn jetzt von dem einen Dogma der (quantitativen) Outputorientierung zum Dogma der Zielorientierung als alleiniger Controllingvorgabe umgeschwenkt würde.<sup>17</sup>

Ein weiteres Problem der Berliner KLR war die Erfassung der typischen **ministeriellen Tätigkeiten**.<sup>18</sup> Sie können in Berlin nun als "Ministerielle Geschäftsfelder" (=Kostenträger ohne Bezugsgröße) abgebildet werden. Für deren Controlling fehlen aber noch handhabbare Kennziffern.

---

<sup>13</sup> Vgl. P. Scholtysik, K. Furch, T. Hauser und M. Schaad, Steuerung anhand von wirkungsorientierten Produkten, in: Der Städtetag 11/1997, S.722 -730

<sup>14</sup> Vgl. Kristian Furch, Gestaltende Steuerung in Politik und Verwaltung und Sabine Kroker-Stille und Marlene Kölling, Pilotprojekt zum Querschnittscontrolling, in: VOP 7- 8/ 2001, S. 17 - 20 und 32 - 35.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Christoph Reichard, Der deutsche Weg des Produktkatalogs - eine Sackgasse, in : E. Grönig, B. Kampmann(Hrsg.): Produkte im Mittelpunkt, DST - Beiträge, H. 23, Köln 1996 und Reichardt/Röber, Eignung des Berliner Reformkonzepts für die Senatsebene, in .Verwaltungsreform auf Ministerialebene, Dokumentation zur Fachtagung am 9. Juni 1998 am WZB, S.86ff

<sup>16</sup> Vgl. Senatsbeschluss 698/00, Eckpunkte des Budgetierungsverfahrens für die Hauptverwaltung und 699/00 vom 21. November 2000, Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Hauptverwaltung und Weiterentwicklung der betriebswirtschaftlichen Elemente der Verwaltungsreform sowie : Senatsverwaltung für Finanzen, Bildung von Steuerungsobjekten in der Kostenträgerrechnung der Hauptverwaltung (Manuskript, März 2001)

<sup>17</sup> Neben den Bereichen, bei denen das Controlling auf eine Zielorientierung ausgerichtet werden kann, gibt es (z.B. im Bausektor) Bereiche, bei denen es vorrangig auf ein vorhabenbezogenes Controlling zur Optimierung der (Bau)Leistungen und nicht ein Zielcontrolling ankommt. Die Zielorientierung ist beim Bedarfsträger zu verankern, aber nicht bei dem Bauausführenden. Außerdem gibt es Produkte, die keinem politischen Zielfeld bzw. allen Zielfeldern zuzuordnen sind. Dazu zählen z.B. die Grundleistungen des landesweiten Vermessungswesens, die außerdem nicht zählbar und dennoch nötig sind. Da in der Theorie nach Bestands- und Organisationszielen einerseits und Entwicklungszielen andererseits unterschieden wird, auf die allein sich das ziel- und wirkungsorientierte Controlling bezieht, sollte es möglich sein, hier eine realitätstaugliche Lösung zu finden.

<sup>18</sup> Die Verfassung von Berlin spricht im Art. 67 von Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht.

Insgesamt ist diese Entwicklung m.E. als erfolgreich zu bezeichnen, auch wenn es bisher vielfach nur darum ging, konzeptionelle Unsinnigkeiten aus der (teuren)<sup>19</sup> Anfangsphase der Berliner Reform zu beseitigen. Allerdings sind gewichtige Kostentreiber wie die Infrastrukturkosten der Hauptverwaltungen noch nicht systematisch für die Kostenrechnung erfassbar. Dies hängt mit den seit Jahren fehlenden politischen Entscheidungen zum Facility Management der Senatsverwaltungen zusammen, was mehr „gekostet“ hat als die dort fehlende KLR.<sup>20</sup>

Die relativen Erfolge sollten also mit aller Bescheidenheit vorgestellt werden. Die bisher aus der KLR erkennbare Effizienzrendite kann jedenfalls immer nur einen sehr geringen Teil der jährlichen Haushaltskürzungen auffangen. Die früheren Heilserwartungen kann man getrost vergessen.

### **Haushaltswirtschaft (LHO)**

Es gehört zu den üblichen und dennoch unzutreffenden Berater-Weisheiten, dass mit der Kameralistik kein Staat mehr zu machen ist. Mit diesen Überzeichnungen wurden die Möglichkeiten, die in der **dezentralen Ressourcenverantwortung** stecken, zumindest indirekt abgewertet. Der Bereich des Facility Management war schon angesprochen worden, in dem heute noch (zumindest in Berlin) nach dem Motto verfahren wird : Räume kosten nichts, sie sind eh da.

In anderen Bereichen der Haushaltswirtschaft gibt es aber erfreuliche Entwicklungen. Die bundesweit üblichen **Flexibilisierungen für die Mittelbewirtschaftung**, gegenseitige Deckungsfähigkeit u.ä. sind auch in Berlin durch entsprechende LHO-Änderungen<sup>21</sup> eingeführt worden. Möglichkeiten zur Nutzung von managementbedingten Ergebnisverbesserungen<sup>22</sup> wurden geschaffen. **Globalsummen** werden den Bezirken zugeteilt und schrittweise nun auch den Hauptverwaltungen, womit zugleich auch Defizit- oder Überschussvorträge auf das übernächste Jahr verbunden sind.<sup>23</sup> Insofern sind z.Zt. nicht die Regelungen der LHO ein Hemmnis für die Flexibilisierungen in der Mittelbewirtschaftung, sondern die Praxis in den einzelnen Häusern hinkt noch hinterher.

Die Veränderungen der LHO entfalten ihre Wirksamkeit umso eher, um so mehr die organisatorischen Regelungen des VGG tatsächlich umgesetzt werden. Die früheren Ämter oder Abteilungen sind per Gesetz mit einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ausgestattet worden,<sup>24</sup> alle sollen dafür im Haushaltsplan ein eigenes Kapitel erhalten. Auf der Ebene der Bezirke ist diese Vorgabe umgesetzt worden, bei den neun Hauptverwaltungen bisher nur in sechs Verwaltungen.

Außer den Nachzüglern gibt es aber weiterhin in der Praxis Probleme mit diesem grundlegenden Baustein der Verwaltungsreform. Zentrale Eingriffe wie landesweite Haushaltssperren oder Einzelentscheidungen der politischen Hausleitungen widersprechen dem Prinzip der dezentralen Verantwortung. Alltäglich ist in manchen Verwaltungen auch die unbehinderte Fortsetzung der alten Verhaltensweisen der ehemaligen Abteilung 1 durch die neuen Serviceeinheiten.

---

<sup>19</sup> Die externe Beratung in den ersten Jahren der Berliner Reform hat einen zweistelligen Millionenbetrag verschlungen.

<sup>20</sup> Erst im September 2001 wurde mit dem Senatsbeschluss 683/01 der erste Schritt zu einem wirksamen Facility Management in Berlin getan.

<sup>21</sup> Vgl. zu den LHO-Änderungen: VGG, a.a.O., Abschnitt II, aktuell: LHO Berlin i. d. F. vom 20.11.1995 (GVBL. S. 805), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 7. 2001 (GVBL. S.303)

<sup>22</sup> Vgl. LHO Berlin, § 37 und 62

<sup>23</sup> Vgl. Senatsbeschluss Nr. 1100/01 vom 12. 06.01 über die Anwendung des für die Bezirke geltenden Globalsummenmodells ...auch auf die Einzelpläne 01 bis 29

<sup>24</sup> VGG, a.a.O., § 2

Trotz dieser Einschränkungen oder Enttäuschungen dürfte es heute kaum einen Leiter der Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) geben, der zu den alten Verhältnissen zurückwill. Insofern hat es auch in diesem Bereich einen relativen Erfolg gegeben, der allerdings bei den gegenwärtigen extremen Haushaltsverhältnissen in Berlin kaum Wirkung erzeugen kann.

Mit der Dezentralisierung von Verantwortung ist auch eine erkennbare **Verbesserung der Kundenorientierung** in einer Reihe von Bereichen verbunden. Bekannt geworden sind etwa die erhöhte Flexibilität der Standesämter bei der Orts- oder Zeitwahl von Trauungen, die Anpassung der Öffnungszeiten von Bibliotheken an die Wünsche der Leser (z.B. am Sonnabend) und der vermehrte Einsatz von Kundenbefragungen zur Erreichbarkeit der Behörden, zur Qualität von Bescheiden und zur Zufriedenheit mit den Dienstleistungen insgesamt. Im Zuge der Reduzierung der Berliner Bezirke werden nun in den Ortsteilen **Bürgerämter** aufgebaut und mit den Meldestellen zusammengeführt<sup>25</sup>. Allerdings gibt es dort noch eine Vielzahl von technischen und organisatorischen Schwierigkeiten und der Verlust der früheren Rathäuser ist auch erst einmal auszugleichen.<sup>26</sup>

### **Personalmanagement (PM)**

Im VGG gehören neben der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung die Ausführungen zum Personalmanagement zu den Schwerpunkten des Gesetzes<sup>27</sup>. Geregelt werden z.B. Formen von Auswahlverfahren, Fortbildungsanforderungen an Führungskräfte oder die Zeitabstände von PM-Instrumenten wie Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen oder Führungsfeedbacks. Insgesamt ist das Gesetz eher zu perfekt als lückenhaft. Aufgrund der erkennbaren Kluft zwischen Gesetzestext und -wirklichkeit wurde nach dem Motto : Weniger ist Mehr, wenn es vor Ort gewollt und praktiziert wird, den Verwaltungen von der Landeskommission zur Verwaltungsmodernisierung eine pragmatische Anwendung der Gesetzesregelungen empfohlen, ohne die Ansprüche des Gesetzes förmlich zurückzunehmen.

Um diese Rücknahme des Anspruchs nicht in einen **Stillstand der Aktivitäten** münden zu lassen, hätte es nach dieser Empfehlung zu einem zentralen Vereinbarungsmanagement mit den einzelnen Verwaltungen kommen müssen, was aber unterblieb. Insofern muss leider davon ausgegangen werden, dass z.Zt. vor allem in den Berliner Bezirken auf dieser Strecke der Verwaltungsreform herzlich wenig passiert.<sup>28</sup>

Dennoch gab es Fortschritte beim Personalmanagement. Zuallererst ist die Ausbildung von **Personalentwicklungsberater(inne)n** zu nennen, die nun schon zum dritten Mal angeboten wird und Mitarbeiter(innen) in den Stand setzen soll, in ihren Verwaltungen die Führungskräfte bei der konkreten Ausgestaltung des Personalmanagements zu beraten und zu unterstützen.

Bei der Besetzung von Führungspositionen ist die Anwendung **strukturierter Auswahlverfahren**<sup>29</sup>, die auch überfachliche Kompetenzen einbeziehen, die Regel gewor-

---

<sup>25</sup> Weitere Informationen unter: <http://www.berlin.de/home/SenInn/AbteilungR/ProbueDKonzepte/>

<sup>26</sup> Vgl. Marianne Rittner, Bürgerämter der Traum von kurzen Wegen, in: Berliner Morgenpost vom 25. 8. 2001, S. 27

<sup>27</sup> VGG, a.a.O., § 6

<sup>28</sup> Nach einer Abfrage vom Frühjahr 2001 hat nur einer von 12 Bezirken mitgeteilt, dass er im Rahmen seiner Verwaltungsreformaktivitäten in diesem Jahr auch das Personalmanagement aktiv angeht.

<sup>29</sup> Vgl. Margret Buhrfeind, Das Auswahlinstrument Assessment-Center, in : Handbuch zur Personalauswahl in der modernen Kommunalverwaltung, hrsg. von Anne Drescher, Stuttgart 2001,

den, deren Ergebnisse allerdings immer wieder durch Konkurrentenklagen aufgrund hergebrachter beamtenrechtlicher Ansprüche in Frage gestellt werden.<sup>30</sup>

Um so bedeutsamer ist es, dass ab 2002 über die gemeinsame Grundlage des Anforderungsprofils die Verbindung zwischen Auswahlverfahren und neuem **Beurteilungswesen für Beamte** hergestellt werden kann.<sup>31</sup> Auch dort haben nun überfachliche Kompetenzen einen gewichtigen Stellenwert erhalten.

Schließlich gibt es zentral wie dezentral eine Reihe von Angeboten zur **Führungskräfte-Qualifizierung**. Das Institut für Verwaltungsmanagement hat den Auftrag erhalten, die Angebote bedarfsgerechter zu gestalten und auch Angebote für ein individuelles Coaching der Führungskräfte zu entwickeln.

All diese Bemühungen werden allerdings überlagert von massiven Kürzungsvorgaben, die in den Verwaltungen dazu führen, dass 10% und mehr des Personals nicht mehr finanziert ist (sog. kw-Stellen) und alle freiwerdenden Personalmittel zu deren Bezahlung genutzt werden müssen anstatt zu sinnvollen und notwendigen Personalentwicklungsmaßnahmen. Eine kleine Erleichterung könnte es bringen, wenn nun bald im Personalbereich die Steuerung über Stellen durch die Steuerung durch Mittel abgelöst würde.

Das entscheidende Hindernis für eine aktive Anwendung der Idee und nicht nur der Instrumente des Personalmanagements liegt aber bei den Führungskräften selber<sup>32</sup>. Solange es den eklatanten Widerspruch zwischen Gesetzestext und praktischem Handeln gibt und gerade die Verwaltungen, die eine zentrale Funktion für den Reformprozess haben, weiterhin nach der Beamten - Spielregel : "Ober sticht Unter!" anstatt : 'Das bessere Argument wird geachtet' handeln, werden die Erfolge bescheiden bleiben.

### **Fazit und offene Punkte:**

Wie schon eingangs erwähnt, gibt es m.E. in Berlin bisher keine systematische und durchdachte Steuerung des Reformprozesses. Von der vom Senatsbeauftragten gewünschten neuen Philosophie und einer zentralen und effektiven Gesamtsteuerung ist wenig zu bemerken. Die Kommunikation zwischen den Verwaltungen hat eher ab- als zugenommen. Es fehlt m. E. das schon vor Jahren geforderte zentrale Zielvereinbarungsmanagement<sup>33</sup>, hinzu kommen muss eine Neubestimmung der praktischen Umgangsweisen zwischen Exekutive und Legislative.

Die Ansätze zur Globalsummensteuerung im Haushaltsbereich und zu einem zielorientierten Controlling und die ersten Entwürfe für kostenträgerbasierte Haushaltspläne<sup>34</sup> sind Hoffnungsschimmer für eine "**Politikreform**" auch in Berlin. Sie wird umso dringlicher, je mehr die Grenzen der auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung gerichteten Reformbemühungen auch von den Politikern bemerkt werden. Die Gefahr besteht, dass aus Enttäuschung über die geringen Erfolge die gesamte Reform "für abgeschlossen" erklärt wird.

---

<sup>30</sup> Vgl. Senatsbeschluss 251/01, in dem der aktuelle Stand der Bemühungen zum Personalmanagement in der Berliner Verwaltung zusammengefasst und auch die rechtlichen Probleme bei der Anwendung der Regelungen des VGGs angesprochen werden. Danach beabsichtigt der Berliner Senat, mit einer gesetzlichen Klarstellung die Bedeutung strukturierter Auswahlverfahren gegenüber den anderen Bewertungsbestandteilen zu stärken.

<sup>31</sup> Vgl. Ausführungsvorschriften über die Beurteilung der Beamten der Verwaltungsdienstes (Beurteilungsvorschriften - AV BVVD), in : Dienstblatt des Senats von Berlin Teil I, Nr. 2 vom 15. 2. 2001

<sup>32</sup> Einen beredten Eindruck von diesen Schwierigkeiten liefert das Inhaltsprotokoll der 22. Sitzung des Ausschusses für Verwaltungsreform des Abgeordnetenhauses von Berlin am 29. 6. 01, in der die Senatsverwaltungen für Inneres und für Kultur und Wissenschaft über den (Nicht)Stand der Reform in ihren Häusern berichteten.

<sup>33</sup> Vgl. Dirk Jordan, a.a.O., S. 116

<sup>34</sup> Vgl. Sen Fin, Vom Abschluss der Kostenrechnung (1999) zum Produktsummenbudget der Bezirke für das Haushaltsjahr 2001, Oktober 2000

In der Reformdiskussion ist die geringe Einbindung der Politik von Anfang an als Schwachstelle erkannt worden.<sup>35</sup> Die KGSt hat ihre ursprünglichen Konzepte zum NSM mit Überlegungen zur strategischen Steuerung und zur Bürgerkommune<sup>36</sup> erweitert. In der wissenschaftlichen Debatte werden Governance-Ansätze<sup>37</sup> diskutiert, in Berlin ist dies alles kein Thema - bis auf eine Ausnahme. Im Rahmen eines vom Senatsbeauftragten für die Gesamtmodernisierung der Berliner Verwaltung im Mai 2001 organisierten Kongresses zu den Ansätzen bzw. mehr zu den Erfordernissen des e-governments in Berlin hat er deutlich von den partizipativen Möglichkeiten und Notwendigkeiten dieses neuen Verwaltungsmodells gesprochen.<sup>38</sup>

Die Bilanz mag für viele zu negativ ausgefallen sein, sie ist in der Tat sehr (selbst) kritisch, aber nicht resignativ. Der entscheidende Hebel, damit sich die Reform nicht totläuft, ist m.E. die **Frage der Steuerung**. Weder nützen weitere Appelle und Sonntagsreden, noch entfaltet ein "Verwaltungs-Reform-Grundsätze-Gesetz" von sich aus den nötigen Druck, um den Tanker der öffentlichen Verwaltung Berlins auf neuen Kurs und zu schnellerer Fahrt zu bringen. Es bedarf neben der o.g. "Politikreform" z.T. auch anderer Schiffstypen, um im Bild zu bleiben, und vor allem eines **wirksamen Auftragsmanagements** der "Reederei" (=Politik), die nicht davor zurückschreckt, auch Boote fremder Reedereien anzuheuern, wenn sie die Aufträge besser erledigen.

Für den Kernbereich der Ministerialverwaltung wird das Auftragsmanagement im Wesentlichen durch Zielvereinbarungen auszugestalten sein. Wettbewerb wird für diese Bereiche kaum zu schaffen sein, also müssen so gut als möglich Qualitätsstandards vereinbart und Schlecht-Leistungen sanktioniert werden. Im Zuge der Globalsummenfinanzierung der einzelnen Senatsverwaltungen und damit auch ihrer Abteilungen ("Leistungs- und Verantwortungszentren") ist ein entsprechendes finanzielles Sanktionssystem leicht denkbar, natürlich auch im umgekehrten Fall von überdurchschnittlichen Gut-Leistungen.

Für viele andere Bereiche sind dagegen Wettbewerbsstrukturen oder die Schaffung von Organisationsstrukturen denkbar, die eine betriebliche Betrachtung ermöglichen. In diesen Zusammenhang gehören auch alle Überlegungen, verstärkt bisherige staatliche Betreuungsleistungen und -ämter (Kindertagesstätten, Jugendämter, Sportämter, Kunst- und Kulturämter u.a.) nicht durch Ämter, sondern bürgerschaftlich geprägte Einrichtungen und Träger durchführen zu lassen.

Um die Binnenmodernisierung der Verwaltung voranzubringen und um ihre Kundenorientierung zu fördern und zu einer Bürgerorientierung zu erweitern, die die Bürgerinnen und Bürger als "Mitproduzenten" der öffentlichen Angelegenheiten systematisch einbezieht, bedarf es einer Veränderung der Verwaltungsstruktur als Voraussetzung der Veränderung der Verwaltungskultur.

Das Reformziel ist m.E. eine selbstwirksame<sup>39</sup> Reformstruktur, d.h. eine sich selbst reformierende Verwaltungsstruktur. Deren wesentlicher Antriebsmotor ist der Wettbewerb um die Erledigung der staatlichen Aufträge. Insofern kann man als Fazit dieser

---

<sup>35</sup> Vgl. als Veröffentlichung aus der letzten Zeit : Hein M.C. M. van Oorschot, Und jetzt muss die Politik sich ändern !, in: Verwaltung und Management, Heft 3/2001, S. 142 - 145

<sup>36</sup> Vgl. das Nachwort von Harald Plamper zu dem o.g. Artikel von van Oorschot, a.a.O. S. 146 + 147 mit den dortigen Literaturangaben

<sup>37</sup> Vgl. Elke Löffler, Governance die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management, Heft 4/2001, S. 212 - 215

<sup>38</sup> Vgl. Markus Graßmann, Joachim Eckert, Der Weg ist nicht das Ziel, Thesen zum Forum A des Kongresses e-government : Ein Weg zum dienstleistungsorientierten modernen Staat?, Mai 2001, Berlin

<sup>39</sup> Vgl. Margaret J. Wheatley : Quantensprung der Führungskunst, Die neuen Denkmodelle der Naturwissenschaften revolutionieren die Management-Praxis, Rowohlt 1997, (Orig. 1992), S. 165ff



Überlegungen zum Stand der (Berliner) Verwaltungsreform<sup>40</sup> mit dem Blick auf die neue Legislaturperiode auch sagen: **Was die Politik nicht (ge)schafft (hat), muss der Markt richten!**

---

<sup>40</sup> Die aktuellen Ländervergleiche zeigen, dass die beschriebenen Probleme nicht (nur) berlintypisch sind. Vgl. z.B. Joachim Lohmann, Schritte zur Modernisierung der Landesverwaltungen, in : Verwaltung und Management, Heft 2/2001, S. 68 -75