

Rechnungshof von Berlin

10787 Berlin, 19. Mai 2006
An der Urania 4 - 10
Tel.: 88613 0

Bericht
gemäß § 99 LHO
über den Stand der Umsetzung
des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG)
in den Senatsverwaltungen

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs von Berlin gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 19. Mai 2006 beschlossen worden.

Mitglieder des Kollegiums sind Präsident Dr. Harms, Vizepräsident Wolfgang Hurnik und die Direktoren bei dem Rechnungshof Peter Puchmüller, Alfred Fenske, Christian Koch, Lutz Becker und Dr.-Ing. Hartmut-Kurt Brüdgam.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung	5
1 Anlass und Ziel der Prüfung	7
2 Methodik der Prüfung	7
3 Dezentrale Ressourcenverantwortung	8
3.1 Grundsatz und Ziele	8
3.2 Stand der Umsetzung	9
3.3 Wertung	11
3.4 Empfehlungen	13
4 Steuerung mit Ziel- und Servicevereinbarungen	13
4.1 Grundsatz und Ziele	13
4.2 Stand der Umsetzung	14
4.3 Wertung	19
4.4 Empfehlungen	20
5 Kosten- und Leistungsrechnung	21
5.1 Grundsatz und Ziele	21
5.2 Stand der Umsetzung	22
5.3 Wertung	24
5.4 Empfehlungen	25
6 Exkurs: Steuerungsdienst	26
6.1 Grundsatz und Ziele	26
6.2 Stand der Umsetzung	26
6.3 Wertung	28
6.4 Empfehlungen	29

7	Qualitätsmanagement	29
7.1	Grundsatz und Ziele	29
7.2	Stand der Umsetzung	30
7.3	Wertung	33
7.4	Empfehlungen	35
8	Personalmanagement	35
8.1	Grundsatz und Ziele	35
8.2	Stand der Umsetzung	36
8.2.1	Personalplanung	36
8.2.2	Anforderungsprofile	37
8.2.3	Rotation	38
8.2.4	Personalauswahl, gruppenbezogene Auswahlverfahren	39
8.2.5	Mitarbeiterbefragungen	40
8.2.6	Führungskräfte-Feedback	41
8.2.7	Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche	42
8.2.8	Führungskräftequalifizierung	43
8.3	Wertung	44
8.4	Empfehlungen	45
9	Schlussbetrachtung	45

Zusammenfassung

Mit der im Jahre 1994 beschlossenen Reform der Berliner Verwaltung durch die Einführung eines neuen, betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungsmodells und durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) vom 17. Mai 1999 sollten die Grundlagen für eine moderne, effiziente und bürgerfreundliche, von leistungsfähigen und motivierten Mitarbeitern getragene Verwaltung geschaffen werden. Der Rechnungshof hat diesen Reformprozess über die Jahre hinweg begleitet. Im Jahr 2003 hat er geprüft, mit welchen Ergebnissen und Wirkungen die zentralen Reformelemente in den Bezirken eingeführt worden sind. Die Ergebnisse dieser Prüfung sowie daraus abgeleitete Empfehlungen für die weitere Umsetzung der Verwaltungsreform in den Bezirksämtern sind in seinem Bericht vom 12. Februar 2004 an das Abgeordnetenhaus (§ 99 LHO) zusammengefasst. Um den Überblick über den Stand der Umsetzung des VGG in der Berliner Verwaltung zu ergänzen, hat der Rechnungshof seine Untersuchung im Bereich der Senatsverwaltungen einschließlich der Senatskanzlei fortgesetzt. Die Ergebnisse sollen einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Reform leisten.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Verwaltungsreform in den Senatsverwaltungen sechs Jahre nach Inkrafttreten des VGG insgesamt nur sehr eingeschränkt und lückenhaft umgesetzt worden ist. Dabei ist die Umsetzung der Reformelemente in den einzelnen Senatsverwaltungen sehr unterschiedlich fortgeschritten:

- Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist nur unzureichend realisiert. Zwar sind die Abteilungen überwiegend formal als Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) und Serviceeinheiten (SE) gebildet worden, jedoch sind ihnen die personellen und sächlichen Mittel zur Aufgabenerfüllung vielfach nicht oder nur in beschränktem Umfang zugeordnet worden. Soweit die Abteilungen über die zur Verfügung stehenden Ressourcen verfügen dürfen, wird ihre Entscheidungshoheit häufig durch wesentliche Entscheidungsvorbehalte der jeweiligen Hausleitungen beschränkt.
- Ziel- und Servicevereinbarungen mit den Leitern der Abteilungen sind nur in geringem Umfang abgeschlossen worden, sodass eine zielgenaue Steuerung des Verwaltungshandelns im Rahmen des neuen Steuerungsmodells kaum möglich ist.

- Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist in den Senatsverwaltungen weitgehend eingeführt und grundsätzlich funktionsfähig. Die gewonnenen Daten werden jedoch bisher kaum zu Steuerungszwecken genutzt.
- Die Instrumente des Qualitätsmanagements werden in den Senatsverwaltungen bisher nur in geringem Umfang eingesetzt. Der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle wird nur nachrangige Bedeutung eingeräumt.
- Das Personalmanagement ist nur stark eingeschränkt und lückenhaft eingeführt.

Die von der Verwaltungsreform erwarteten Erfolge und Wirkungen sind bisher nur in geringem Umfang eingetreten. Zwar ist mit der Einführung der KLR eine größere Kostentransparenz geschaffen worden, jedoch hat dies nur in wenigen Fällen zu einer verbesserten Wirtschaftlichkeit oder Kostensenkung beigetragen. Nachweisbare Einsparungen sind vorwiegend auf neue Organisationsformen, haushaltswirtschaftliche Beschränkungen sowie pauschale Sparvorgaben zurückzuführen. Der Rechnungshof empfiehlt

- ebenso wie in seinem Bericht über den Stand der Umsetzung des VGG in den Bezirken vom 12. Februar 2004 -, den Reformprozess auch in den Senatsverwaltungen mit hoher Priorität voranzutreiben. Nur so kann die von erheblichen Schwierigkeiten gekennzeichnete Einführungsphase überwunden und der erhoffte Nutzen in absehbarer Zeit erreicht werden. Für den Einsatz der zentralen Elemente der Reform hat der Rechnungshof jeweils konkrete Empfehlungen gegeben.

1 Anlass und Ziel der Prüfung

Mit seinem Bericht vom 12. Februar 2004 hat der Rechnungshof Abgeordnetenhaus und Senat über den Stand der Umsetzung des VGG in den Bezirken unterrichtet (Drs 15/2695). Um den Überblick über den Stand der Reform in der Berliner Verwaltung zu ergänzen, hat der Rechnungshof die Umsetzung des VGG nunmehr auch in den Senatsverwaltungen (einschließlich der Senatskanzlei) untersucht.

Ziel der Prüfung war es, einen Überblick über den Stand der Verwaltungsreform in den Senatsverwaltungen zu gewinnen und insbesondere aufzuzeigen, inwieweit die zentralen Elemente der Reform,

- dezentrale Ressourcenverantwortung,
- Steuerung mit Ziel- und Servicevereinbarungen,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Qualitätsmanagement und
- Personalmanagement

eingeführt worden sind.

Die Prüfung sollte darüber hinaus einen Eindruck davon vermitteln, mit welchen Ergebnissen und Wirkungen die zentralen Elemente der Reform umgesetzt worden sind und ob/inwieweit die angestrebten Ziele des Gesetzgebers erreicht wurden.

Die Ergebnisse der Prüfung sind in dem vorliegenden Bericht gemäß § 99 LHO für das Abgeordnetenhaus zusammengefasst. Der Rechnungshof unterrichtet hiermit zugleich den Senat über die Ergebnisse der Prüfung.

2 Methodik der Prüfung

Im Rahmen der in der zweiten Jahreshälfte 2004 bis 2005 durchgeführten Erhebung hat der Rechnungshof alle Senatsverwaltungen um Übersendung der aktuell gültigen Ziel- und Servicevereinbarungen einschließlich etwa vorhandener Rahmenvereinbarungen gebeten. Darüber hinaus hat er in allen Senatsverwaltungen unter Berücksichtigung des jeweiligen Aufgabenspektrums eine Abteilung ausgewählt, in der auf der Grundlage eines Fragebogens umfangreiche Interviews mit dem Leiter der Abteilung, einem Referatsleiter

und dem Sachbearbeiter Kostenrechnung geführt wurden. Wegen der Zusammenführung verschiedener Ressorts im Falle der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie der Größe des Ressorts im Falle der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wurde im Interesse eines möglichst repräsentativen Überblicks eine weitere Abteilung in die Befragung einbezogen. Ergänzend wurden in jeder Senatsverwaltung die Leiter des Steuerungsdienstes und die Leiter der Serviceeinheit Personal (SE Personal) befragt, um die mit der Umsetzung der Reform verbundenen Probleme aus unterschiedlichsten Blickwinkeln erfassen zu können. Grundlage der Befragung waren für die einzelnen Hierarchieebenen spezifisch gestaltete Fragebögen zu den verschiedenen Reformelementen. Die Gesprächsergebnisse wurden entsprechend der Funktion der Befragten und unter Beiziehung der vorgelegten schriftlichen Unterlagen im Kontext mit den Antworten der anderen Gesprächspartner desselben Bereichs gewertet.

Bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse ging es vorrangig um die Frage, ob und mit welchen Ergebnissen die Reforminstrumente im Alltag der Berliner Verwaltung genutzt werden und welche Wirkungen sie entfalten.

3 Dezentrale Ressourcenverantwortung

3.1 Grundsatz und Ziele

Die Schaffung dezentraler Strukturen mit Ergebnisverantwortung durch Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung für die fachlich zuständigen Organisationseinheiten (LuV) ist ein zentrales Element der Verwaltungsreform in Berlin.

Nach § 2 Abs. 2 VGG sind den LuV die personellen und sächlichen Mittel zur Aufgabenerfüllung zugeordnet; sie sind für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel verantwortlich. Demgegenüber erfüllen die SE im Auftrag der LuV sowie anderer Organisationseinheiten und der Behördenleitung Aufgaben des inneren Dienstbetriebs (§ 2 Abs. 3 VGG).

Mit der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung sollen den für ihre Ergebnisse verantwortlichen Abteilungsleitern insbesondere größere Gestaltungsspielräume eingeräumt werden. Ferner sollen schnellere Entscheidungsabläufe sowie Kosteneinsparungen

auf der Grundlage der KLR erreicht werden. Zudem wird eine erhöhte Motivation von Mitarbeitern und Führungskräften erwartet.

3.2 Stand der Umsetzung

In der Hauptverwaltung wurde - z. T. im Zuge der Zusammenfassung von Ressorts - die Organisation innerhalb der einzelnen Verwaltungszweige während der letzten Jahre in größerem Umfang umgestaltet und gestrafft. Dabei wurden unter Berücksichtigung des § 2 Abs. 2 Satz 1 VGG Abteilungen auch als LuV organisiert. Für Querschnittsaufgaben wurden SE geschaffen, die zentral oder dezentral organisiert sind. Einige dieser SE sind Teil von Abteilungen, die zugleich Fachaufgaben erledigen.

Die vom Gesetzgeber vorgegebene dezentrale Ressourcenverantwortung der Abteilungen, auf deren Grundlage die Abteilungsleiter nach § 5 Abs. 2 Satz 1 VGG im Rahmen der für ihre Organisationseinheit geltenden Ziel- oder Servicevereinbarungen eigenständig über die fachliche Leistungserbringung und den Einsatz der dafür zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Mittel entscheiden, ist nur in wenigen Senatsverwaltungen umfassend realisiert worden. Zielvereinbarungen mit Einzelheiten zur Aufgabenerfüllung und zu Umfang und Art der bereitgestellten personellen und sachlichen Mittel sind nur in sehr beschränktem Umfang vorhanden. Der Grundsatz der dezentralen Ressourcenverantwortung ist in der Senatsverwaltung für Finanzen und in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am weitesten realisiert.

In der Senatsverwaltung für Finanzen bewirtschaftet die vom Rechnungshof untersuchte Abteilung die ihr in einer Zielvereinbarung als Budget zugewiesenen Personal- und Sachmittel selbst. Sie ist für die Personalwirtschaft, die Bewirtschaftung der Sachmittel und das Organisationswesen zuständig, ohne dass ihr zur Erledigung dieser Aufgaben zusätzliches Personal zugewiesen worden ist. Ein Entscheidungsvorbehalt des Staatssekretärs besteht bei der Auswahl von Führungskräften. Die Umsetzung der im Zuge der dezentralen Ressourcenverantwortung getroffenen Entscheidungen obliegt entweder der Büroleitung der Abteilung oder im Rahmen einer Servicevereinbarung den SE.

Für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wurde durch eine „Rahmenregelung für den Abschluss von Ziel- und Servicevereinbarungen und für die Wahrnehmung der dezentralen und zentralen Steuerungs- und Ressourcenverantwortung“ eine weitgehende Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung festgeschrieben. Den Abtei-

lungen ist ein konkretes Budget für Personalmittel, Sachmittel und Investitionen zugewiesen. Die Abteilungen sind für die Erledigung ihrer Querschnittsaufgaben verantwortlich und nehmen weitgehend die Angelegenheiten der Personalwirtschaft und der Personalverwaltung einschließlich der Personalplanung und -entwicklung wahr. Bei der Besetzung von Referatsleiterstellen ist die Zustimmung des Senators erforderlich. Die Serviceleistungen, wie z. B. die Aufgaben der Gehalts- und Lohnstelle, Entscheidungen zu Nebentätigkeiten etc., übernehmen die SE auf der Grundlage eines ergänzenden Zuständigkeitskataloges.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport hat auf der Grundlage einer Zielvereinbarung lediglich einer Abteilung bestimmte Haushaltskapitel mit den darin enthaltenen Personal- und Sachmitteln zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zwecks Erfüllung ihrer fachlichen Aufgaben und Entwicklung ihres Personals zugewiesen. Inhalt der Zielvereinbarung ist auch die Neustrukturierung dieses Budgets und die dezentrale Organisation von Büroleitungsaufgaben. Im Übrigen ist die dezentrale Ressourcenverantwortung nur unvollkommen umgesetzt. Bei Entscheidungen mit größeren Auswirkungen auf Personalmittel im Lehrerbereich oder bei Personalentscheidungen für Führungsaufgaben bestehen unverändert Entscheidungsvorbehalte der Leitung des Hauses. Eine Verlagerung wesentlicher Aufgaben von der SE Personal auf die Abteilungen ist unterblieben.

In der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen ist die dezentrale Ressourcenverantwortung nur zum Teil realisiert. Lediglich eine der befragten Abteilungen verfügt über ein eigenes, von ihr zu bewirtschaftendes Budget, das Personal-, Sach- und Transferrmittel umfasst. Die Personalmittel der zweiten untersuchten Abteilung werden zentral bewirtschaftet. Ihr steht ein Budget lediglich für Sach- und Honorarmittel zur Verfügung. Eine zum Zeitpunkt der Prüfung angabegemäß bestehende Rahmenservicevereinbarung soll im Zusammenhang mit einer einheitlichen Regelung für die zentrale/dezentrale Wahrnehmung von Serviceaufgaben überarbeitet werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden (Plan-)Stellen nach einem einheitlichen Anforderungsprofil für aus den Bereichen Personal und Finanzen zu übernehmende Serviceaufgaben eingerichtet.

In der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz liegt die Ressourcenverantwortung grundsätzlich bei den Abteilungsleitern, die über Personal- und Sachmittel entscheiden. Allerdings ist eine Zielvereinbarung nicht mit allen Abteilungen abgeschlossen worden. Im Vorgriff auf eine Servicevereinbarung regelt ein Zuständigkeitskatalog die Aufgabenverteilung zwischen Abteilung und SE. Zwar hat der zentrale Servicebereich Personal an die Abteilungen abgegeben, jedoch sind ihm beachtliche Kompetenzen als originäre Zuständigkeiten verblieben, wie z. B. die Veränderung von

Ansprüchen nach § 59 LHO, sollverändernde Maßnahmen bei den LuV, Stellenbewertungen und Aufgabenkritik.

Anders als bei den vorgenannten Senatsverwaltungen werden die finanziellen Mittel bei der Senatskanzlei, der Senatsverwaltung für Inneres, der Senatsverwaltung für Justiz und der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur weiterhin weitgehend zentral verwaltet. Abgesehen von einem geringen Sachmittelbudget in der Senatskanzlei verfügen die befragten Abteilungsleiter in diesen Verwaltungen in der Regel über keine oder allenfalls nur geringfügige Ressourcenverantwortung. Dies wird auch daran deutlich, dass - abgesehen von der Senatsverwaltung für Inneres - als Beauftragte für den Haushalt entgegen § 9 Abs. 2 LHO jeweils eine einzelne Leitungskraft für die gesamte Senatsverwaltung zuständig ist.

Die mit der Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung verbundenen Erwartungen, wie größere Gestaltungsspielräume, schnelle Entscheidungsfindung und erhöhte Motivation der Mitarbeiter sind nach Auskunft der Abteilungsleiter, denen Ressourcenverantwortung in größerem Maß übertragen war, überwiegend eingetreten. Mit dem Gewinn von Handlungs- und Entscheidungsfreiheit hätten sich die Entscheidungswege vielfach verkürzt. In einzelnen Fällen wird allerdings auch ein vermehrter Abstimmungsbedarf sowie die Gefahr von Effizienzverlusten in den Abteilungen bei der Erledigung von Querschnittsaufgaben beklagt. Teilweise wird kritisiert, dass die Regelungen des öffentlichen Dienstrechts sowie wechselnde haushaltswirtschaftliche Beschränkungen im Verlauf eines Haushaltsjahres das Prinzip dezentraler Ressourcenverantwortung zum Teil „konterkarieren“. Dennoch wird dem Abschluss von Ziel- und Servicevereinbarungen bei der Realisierung dezentraler Ressourcenverantwortung wesentliche Bedeutung beigemessen.

3.3 Wertung

Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist in den Senatsverwaltungen entgegen der Vorgabe des § 2 Abs. 2 VGG insgesamt nur unzureichend umgesetzt. Zwar sind überwiegend LuV und SE formal gebildet worden, jedoch sind den Abteilungen die personellen und sächlichen Mittel zur Aufgabenerfüllung überwiegend nicht oder nur in beschränktem Umfang zugeordnet. In den meisten Bereichen fehlt es an Ziel- und Servicevereinbarungen. Soweit in einzelnen Senatsverwaltungen den Abteilungen die Entscheidung über die zur Verfügung stehenden Ressourcen übertragen worden ist, wird diese häufig durch wesentliche Entscheidungsvorbehalte der jeweiligen Hausleitungen beschränkt.

Die Übertragung von Fach-/Ressourcenverantwortung auf die Abteilungsebene ist ein zentrales Element des im VGG geregelten neuen Steuerungsmodells. Die damit angestrebte Ergebnisverantwortung der fachlich zuständigen Organisationseinheiten kann nur erreicht werden, wenn den Abteilungsleitern auf der Grundlage von Zielvereinbarungen die Verantwortung für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel überlassen wird. Aufgabe der politischen Leitung der Senatsverwaltungen ist es dabei, die mit der ministeriellen Tätigkeit angestrebten Ziele in Zielvereinbarungen festzulegen, ihre Einhaltung zu überwachen und nur in Ausnahmefällen einzugreifen. Die von den Befragten wiederholt beklagten haushaltswirtschaftlichen Beschränkungen und Einsparvorgaben rechtfertigen es nicht, den Grundsatz der dezentralen Ressourcenverantwortung infrage zu stellen. Zwar engen sie die Entscheidungsspielräume ein, jedoch gilt dies nur insoweit, als die Abteilungsleiter von den übertragenen Entscheidungsbefugnissen lediglich im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Vorgaben Gebrauch machen können. Dies berührt zwar die Planungssicherheit, die ein wesentlicher Bestandteil einer eigenverantwortlichen Haushaltsführung ist, lässt die Ressourcenverantwortung als solche jedoch unberührt.

Inwieweit erzielte Kosteneinsparungen dort, wo die Ressourcenverantwortung auf die Abteilungen übertragen worden ist, ihre Ursache in der Einführung dieses Reformelements haben, lässt sich gegenwärtig nicht feststellen. Es liegen noch keine belastbaren Erfahrungswerte vor, aus denen sich gesicherte Schlussfolgerungen auf nachweisbare positive oder negative Auswirkungen der neuen Strukturen ziehen ließen. Dennoch ist auffällig, dass positive Auswirkungen, wie Kostenersparnis, verbesserte Wirtschaftlichkeit und erhöhte Motivation der Mitarbeiter insbesondere von den Befragten bestätigt wurden, in deren Zuständigkeitsbereichen das Element der dezentralen Ressourcenverantwortung in größerem Umfang realisiert worden ist.

3.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, die dezentrale Ressourcenverantwortung entsprechend der Vorgaben des VGG in den Senatsverwaltungen umgehend zu realisieren, indem

- die Senatsverwaltungen den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Personal- und Sachmittel durch die Abteilungsleiter auf der Grundlage von Zielvereinbarungen mit den Abteilungen regeln,
- die im Wege von Zielvereinbarungen übertragenen Entscheidungsbefugnisse nur in unumgänglichen Ausnahmefällen durch Entscheidungsvorbehalte beschränkt werden sowie
- die Erledigung der Aufgaben des inneren Dienstbetriebs durch die SE auf der Grundlage flächendeckend abgeschlossener Servicevereinbarungen bzw. Rahmenservicevereinbarungen klar geregelt wird.

4 Steuerung mit Ziel- und Servicevereinbarungen

4.1 Grundsatz und Ziele

Im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung sind die Einzelheiten zur Aufgabenerfüllung sowie zu Umfang und Art der bereitgestellten personellen und sächlichen Mittel nach § 2 Abs. 2 Satz 4 VGG in Zielvereinbarungen zwischen der Behördenleitung und den Abteilungen festzulegen.

Nach § 2 Abs. 3 VGG sind daneben Servicevereinbarungen zwischen den Organisationseinheiten und den von diesen zu beauftragenden SE über die Erfüllung der Aufgaben des inneren Dienstbetriebs abzuschließen. In ihnen sind die von den SE zu erbringenden Leistungen und die dafür einzusetzenden Mittel festzulegen.

Die Ziel- und Servicevereinbarungen sollen sicherstellen, dass Prioritäten richtig gesetzt und die vorgegebenen Leistungs-, Qualitäts- und Finanzziele mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen erreicht werden. Im Rahmen dieser Vereinbarungen sind die Abteilungen und SE für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel verantwortlich. Das bedeutet auch, dass die Abteilungen an den positiven

und negativen Ergebnissen ihres Wirtschaftens beteiligt werden. Art und Umfang der Beteiligung sind durch Ziel-/Servicevereinbarungen regelbar.

4.2 Stand der Umsetzung

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltungen gebeten, ihm die jeweils vorhandenen gültigen Ziel- und Servicevereinbarungen vorzulegen. Folgende für 2004 geschlossene Vereinbarungen wurden übersandt:

Senatsverwaltung	Zielvereinbarungen		Servicevereinbarungen		Rahmenregelungen
	Soll ¹⁾	Ist	Soll ²⁾	Ist	
Bildung, Jugend und Sport	5	1	16	1	ja
Finanzen	4	4	3	3	nein
Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz	3	1	10	0	ja
Inneres	4	0	9	0	nein
Justiz	4	4	12	0	ja
Senatskanzlei	5	0	12	0	nein
Stadtentwicklung	10	0	30	0	ja
Wirtschaft, Arbeit und Frauen	6	5	15	0	nein
Wissenschaft, Forschung und Kultur	7	0	18	0	nein
Summe	48	15	125	4	4

Ferner wurde eine Reihe von nicht unterzeichneten Entwürfen oder bereits abgelaufene Ziel-/Servicevereinbarungen sowie Vereinbarungen mit nachgeordneten Einrichtungen übersandt.

Die Zahl der zum Untersuchungszeitraum vorgelegten Ziel- und Servicevereinbarungen differiert zwischen den einzelnen Senatsverwaltungen beträchtlich. Während die Senatsverwaltungen für Finanzen, für Justiz sowie für Wirtschaft, Arbeit und Frauen weithin voll-

¹⁾ für alle Abteilungen einschließlich derjenigen, die auch Querschnittsaufgaben erfüllen, jedoch ohne Steuerungsdienst

²⁾ zwischen SE und Fachabteilungen

ständig aktuelle Zielvereinbarungen vorlegen konnten, waren die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zugesandten Zielvereinbarungen zwar nahezu vollständig, aber bereits abgelaufen. Die Senatskanzlei und die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur übersandten keine Zielvereinbarungen, die Senatsverwaltungen für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz sowie für Bildung, Jugend und Sport nur für je eine Abteilung. Selbst die Senatsverwaltung für Inneres, die sogar Leitfäden und Mustervereinbarungen erarbeitet hat, hat keine Zielvereinbarungen mit ihren Abteilungen vorgelegt.

Die Servicebeziehungen mit den Abteilungen waren lediglich in der Senatsverwaltung für Finanzen durch entsprechende Vereinbarungen geregelt. In der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport hat lediglich das neu eingegliederte ehemalige Landesschulamt eine Servicevereinbarung mit der SE Personal abgeschlossen. Aus der Senatskanzlei und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wurden aus 2002/2003 stammende Entwürfe hergereicht. Die Senatsverwaltungen für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, für Justiz, für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, für Inneres und für Wissenschaft, Forschung und Kultur hatten interne Servicebeziehungen bis dato nicht vereinbart. Während in einigen Verwaltungen angabegemäß an dieser Aufgabe gearbeitet wird, strebten die Senatsverwaltung für Justiz und die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur den Abschluss von Servicevereinbarungen nicht an. Die Senatsverwaltung für Justiz hat ihre bereits geschaffenen selbstständigen SE bereits wieder abgeschafft und in die Abteilung I integriert, da nach ihrer Auffassung der Anfall von Serviceaufgaben in dieser vergleichsweise kleinen Verwaltung eine solche Organisationsform nicht rechtfertigt.

Folgende Gründe für das Fehlen der zum Zeitpunkt der Erhebung jährlich abzuschließenden Ziel- und Servicevereinbarungen wurden genannt:

- Ministerielle Aufgaben seien in beachtlichem Ausmaß nicht über den Zeitraum eines Jahres hinsichtlich Art, Umfang und Priorität vorhersehbar. Rechtliche oder politische Zwänge überlagerten Planungen, sodass Zielsetzungen häufig geändert werden müssten oder schnell überholt seien. Insbesondere die Senatskanzlei habe Zielvereinbarungen erprobt und diese wegen unzureichender Flexibilität zugunsten einer vierteljährlichen Arbeitsplanung für ihre kurzfristig variablen Aufgaben aufgegeben.
- Informelle Absprachen werden den förmlichen Zielvereinbarungen vorgezogen.

- Der Aufwand für Zielvereinbarungen sei angesichts des eher gering eingeschätzten Nutzens für die Steuerung von ministeriellen Aufgaben, welche vorwiegend nicht produktbezogen seien, zu hoch. Auch sei angesichts von Doppelhaushalten die Verpflichtung, jährlich Zielvereinbarungen abzuschließen, nicht zielführend.
- Haushalts- und Planungsunsicherheit durch Sparvorgaben erschwerten die Vereinbarung von dauerhaft geltenden Leistungszielen.
- Bei einer Fusion verschiedener Ressorts dominierten die Bereiche die Reformentwicklungen, die eher zögerlich in der Umsetzung des VGG seien. Dies führe wiederum zu Enttäuschung in den anderen Abteilungen und lasse auch dort den Reformprozess erlahmen.
- Mangelndes Interesse der Behördenleitung bzw. Abteilungsleitung am Abschluss von Ziel- und Servicevereinbarungen.

Die Inhalte von Ziel- und Servicevereinbarungen unterliegen Qualitätsanforderungen, die sich aus dem VGG selbst (§§ 7 und 2) und den von der Senatsverwaltung für Inneres herausgegebenen Empfehlungen in Leitfäden und Mustervereinbarungen ergeben. Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit die vorgelegten Vereinbarungen/Entwürfe inhaltlich die Grundanforderungen erfüllen.

Zielvereinbarungen:

- Lediglich je zwei der von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und für Stadtentwicklung¹⁾ vorgelegten Zielvereinbarungen genügen den gesetzlichen Anforderungen vollständig. Hingegen erfüllt die - einzige - Zielvereinbarung aus der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz keines der gesetzlichen Kriterien. Dort fehlt bereits eine hinreichende Beschreibung der für den Vereinbarungszeitraum angestrebten Fachziele.

¹⁾ Die Zielvereinbarungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung waren bereits abgelaufen.

- Aussagen zur Fach- und Ressourcenverantwortung enthalten nur zwei Drittel der Zielvereinbarungen. Die den Abteilungsleitern zur Verfügung gestellten Budgets wurden als maßgeblicher Bestandteil der Zielvereinbarungen überwiegend nicht oder nur pauschal abgebildet.
- Zwar werden in den meisten Zielvereinbarungen die fachlichen Einzelziele benannt, jedoch fehlten in zwei Dritteln der Fälle Erfolgsindikatoren oder Messgrößen für den Zielerreichungsgrad. Ebenso verhält es sich beim Qualitätsmanagement. Während Qualitätskriterien in zwei Dritteln der Zielvereinbarungen enthalten waren, wurden nur etwa bei einem Fünftel auch Maßnahmen vereinbart, mit denen die Qualität sichergestellt und überprüft werden soll.
- Die Berichtspflichten sind nicht immer eindeutig bestimmt. Ein insoweit besonders positives Beispiel bilden die Statusberichte der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, die eine strukturierte Kontrolle des Zielerreichungsgrades ermöglichen und geeignet sind, als Entscheidungshilfe und Steuerungsinstrument von der Leitung genutzt zu werden.

Servicevereinbarungen:

- Die gesetzlichen Vorgaben (§ 2 Abs. 3 VGG) erfüllen lediglich alle vorgelegten Servicevereinbarungen der Senatsverwaltung für Finanzen, eine Servicevereinbarung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport sowie die Entwurfsfassung der Senatskanzlei aus 2002/2003.
- Die von den SE zu erbringenden Wahl- und Pflichtleistungen sind zwar in den Servicevereinbarungen überwiegend enthalten, werden aber nicht immer klar und eindeutig beschrieben, sodass Unklarheiten bei der Abgrenzung der Aufgaben und Leistungen zwischen Fachabteilungen und Servicebereichen entstehen. Leistungs- oder Angebotskataloge über das gesamte Leistungsspektrum liegen nur teilweise vor.
- Angaben zum Kostenvolumen waren in der Mehrzahl der Servicevereinbarungen enthalten.
- Qualitätsziele und Qualitätskriterien sind ganz überwiegend nicht definiert.

- Wirkungsindikatoren oder Maßnahmen zur Überprüfung der Leistungsziele sind nicht immer eindeutig formuliert.
- Berichtspflichten sind nur teilweise geregelt.

Die Erfüllung der in den Zielvereinbarungen festgelegten Ziele wird, soweit überhaupt messbare Ziele festgelegt sind, überwiegend - wenn auch in sehr unterschiedlichen Abständen - kontrolliert. In einigen Fällen wurden Konsequenzen aus den Ergebnissen gezogen. Allerdings wurden wiederholt Zweifel geäußert, ob die Berichte von den Hausleitungen als Entscheidungsgrundlage genutzt werden. In Bezug auf die Servicevereinbarungen wurde wiederholt über unklare Aufgaben- und Leistungsabgrenzungen geklagt. Die Zusammenarbeit von Abteilungen und Servicebereichen werde dadurch erschwert, dass die SE die von ihnen anzubietenden Leistungen teilweise zu wenig als Serviceleistungen verstehen.

Im Vorfeld der Einführung der Verwaltungsreform hat die Senatsverwaltung für Inneres den Verwaltungen empfohlen, behördeneinheitliche Rahmenregelungen zu schaffen, in denen die für die gesamte Senatsverwaltung verbindlichen allgemeinen Regelungen für die Tätigkeit der Abteilungen und ihre Zusammenarbeit mit den SE enthalten sein sollten. Dies erlaubt es, den Zeit- und Arbeitsaufwand für die Einzelregelungen zu minimieren und sich auf die für den einzelnen Organisationsbereich jeweils besonders relevanten Inhalte zu konzentrieren. Zudem sind derartige Rahmenregelungen/Rahmenvereinbarungen - verbunden mit Mustern und Empfehlungen für die Einzelvereinbarungen - geeignet, die Qualität der Ziel- und Servicevereinbarungen insgesamt nachhaltig zu verbessern. Dennoch wurden nicht durchgängig entsprechende Regelungen geschaffen. In einzelnen Senatsverwaltungen werden bereits getroffene Rahmenregelungen inzwischen nicht mehr angewendet.

Aufgrund der nur sehr geringen Zahl abgeschlossener Ziel- und Servicevereinbarungen ist nicht festzustellen, ob sie die vom Gesetzgeber erwünschten Wirkungen erzielen. Allgemein war nicht erkennbar, dass Zielvereinbarungen direkt zu haushaltsmäßigen Ergebnisverbesserungen geführt haben. Allerdings wird auch berichtet, dass die Verwaltungsreform die Verwaltungskultur positiv beeinflusst habe, sodass optimierte Verfahrensabläufe und neue Organisationsformen zu besseren Ergebnissen geführt hätten. Die interne Steuerung der Abteilungen und deren Selbstständigkeit werden nach Einschätzung der befragten Dienstkräfte durch die Zielvereinbarungen bisher kaum berührt.

4.3 Wertung

Ungeachtet der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben des VGG fehlen in den Senatsverwaltungen in großem Umfang Ziel- und Servicevereinbarungen. Die vorhandenen Vereinbarungen erfüllen vielfach nicht die gesetzlichen Mindestanforderungen.

Zielvereinbarungen sind - auch mit Blick auf das Demokratieprinzip, d. h. die Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger vor dem Parlament - wesentliche Grundlage für die Umsetzung der Verwaltungsreform. Denn die vom Gesetzgeber angestrebte dezentralisierte Ressourcenverantwortung erfordert zwingend detaillierte Regelungen zu den Einzelheiten der Aufgabenerfüllung, der bereitgestellten Ressourcen sowie zu den Modalitäten des Berichtswesens. Auch die Erledigung der Aufgaben des inneren Dienstbetriebs durch die SE setzt entsprechende Servicevereinbarungen voraus. Anderenfalls ist eine ordnungsgemäße Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung im System der dezentralen Ressourcenverantwortung nicht gewährleistet.

Die für die bestehenden Defizite genannten Gründe lassen zum Teil erkennen, dass das neue Steuerungsmodell nicht in jeder Verwaltung akzeptiert oder gar als neue Form der Leitung geschätzt wird. Dies wird auch daran deutlich, dass bei der Zusammenführung von unterschiedlich fortgeschrittenen Verwaltungszweigen sogar rückläufige Entwicklungen zugelassen worden sind.

Soweit die Senatsverwaltungen auf eine eingeschränkte Planbarkeit insbesondere ministerieller Aufgaben und einen damit verbundenen zusätzlichen Aufwand hinweisen, verkennt der Rechnungshof nicht, dass angesichts der besonderen Aufgabenstellung einer Ministerialverwaltung ein Teil ihrer Aufgabenstellung nur eingeschränkt planbar ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in jeder Legislaturperiode fachspezifische Vorstellungen und Ziele in der Regierungserklärung formuliert werden, deren Realisierung sich in den Zielen und Teilzielen der Ressorts widerspiegeln sollte. Auch wenn in den Senatsverwaltungen in vielen Bereichen die strategischen Ziele im Vordergrund stehen, so sind zu deren Umsetzung dennoch einzelne konkrete Maßnahmen (z. B. Erarbeitung von Konzepten, Gesetzesentwürfen, Rundschreiben oder Richtlinien etc.) erforderlich, die als Teilziele in Zielvereinbarungen Eingang finden können. Wenn diese unter Berücksichtigung der dafür bereitgestellten Ressourcen mit klaren Prioritäten versehen werden, entsteht eine Planungsgrundlage, die durch ihre Transparenz die Berücksichtigung unterjähriger Veränderungen eher erleichtert als erschwert. Neue Ziele oder veränderte Prioritäten

sowie unerwartete Sparvorgaben lassen sich in dieses System einfügen. Somit ist grundsätzlich keine vollständige Revision der Planungen erforderlich. Vielmehr können die Zielvereinbarungen fortgeschrieben werden, sodass die Auswirkungen der Veränderungen ersichtlich werden und nach Ablauf des Planungszeitraums eine geeignete Berichtsgrundlage vorliegt. Im Übrigen dürften zumindest in den Fachverwaltungen die strategischen Ziele grundsätzlich von gewissem Bestand sein, sodass kurzfristige Veränderungen eher die Prioritäten und die Umsetzung von Teilzielen betreffen. Gerade dann ist eine transparente Zielplanung umso wertvoller, um die übergeordneten Ziele nicht aus den Augen zu verlieren und die Kontinuität im Rahmen des Möglichen zu sichern. Eine solchermaßen konkretisierte Planung dürfte auch die Definition von Erfolgsindikatoren oder die Vereinbarung von Messgrößen erleichtern. Diese wiederum ermöglichen die Einführung strukturierter Verfahren zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades. Insoweit sei beispielhaft auf ein von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entwickeltes Verfahren zur Erstellung von Statusberichten verwiesen.

Bei den wenigen vorgelegten Servicevereinbarungen ist zu beanstanden, dass die Leistungen - Qualitätserfordernisse eingeschlossen - vielfach nicht eindeutig beschrieben und die jeweiligen Aufgaben und Pflichten nicht klar abgegrenzt sind. Nur dadurch können jedoch Doppelarbeit und Reibungsverluste und dadurch verursachte Kosten vermieden werden. Ohne die Festlegung von Wirkungsindikatoren und Maßnahmen zur Überprüfung der Leistungsziele ist auch hier die kritische Kontrolle der Arbeit der SE erschwert.

4.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Abteilungen der Senatsverwaltungen entsprechend den Vorgaben des Gesetzes künftig auf der Grundlage von Zielvereinbarungen/Rahmenzielvereinbarungen gesteuert werden, die die Einzelheiten der Aufgabenerfüllung und der bereitgestellten Ressourcen festlegen,
- die Senatsverwaltungen in den Zielvereinbarungen inhaltlich an die Steuerungserfordernisse angepasste Erfolgs- und Wirkungsindikatoren für die formulierten Leistungs- und Qualitätsziele verbindlich definieren, geeignete Messgrößen erarbeiten und die Zielerreichung regelmäßig kontrollieren,

- in den Servicevereinbarungen die Zuständigkeiten zwischen Fachabteilungen und Servicebereichen klar und eindeutig abgegrenzt und für eine wirksame Kontrolle, Qualitätsziele/-indikatoren und Berichtspflichten festgelegt werden sowie
- innerhalb der Senatsverwaltungen die Servicebeziehungen möglichst einheitlich auf der Basis von Rahmenregelungen gestaltet werden.

5 Kosten- und Leistungsrechnung

5.1 Grundsatz und Ziele

Die KLR, die in den Bezirken die Grundlage für die produktbezogene Budgetierung auf der Basis von Kostenrechnungsdaten bildet („Berliner Budgetierung“), ist auch in den Senatsverwaltungen und ihren Organisationseinheiten eingeführt worden. Sie soll die zuständigen Führungskräfte im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung in die Lage versetzen, mit Hilfe eines Berichtswesens ihre Verwaltungseinheit effizient und ergebnisorientiert zu steuern und den Ressourcenverbrauch zu optimieren. Anders als in den Bezirken ist eine outputorientierte Budgetierung in der Hauptverwaltung bisher nicht realisiert worden. Allerdings hat der Senat im Februar 2005 seine Vorstellungen für eine outputorientierte Budgetierung auf Senatsebene vorgelegt (Schreiben an den Hauptausschuss vom 08.02.05, rote Nr. 2890) und mit der Festlegung von Verwaltungsbudgets für die Obergruppen 51 bis 54 (ohne Gruppe 529) des Haushaltsgesetzes 2006/2007 erste experimentelle Schritte in Richtung einer Budgetierung eingeleitet.

Grundlage der Untersuchung der KLR in den Senatsverwaltungen bildeten die Befragungen der Abteilungsleiter und Leiter von SE, der Referatsleiter, der Sachbearbeiter Kostenrechnung und Leiter der Steuerungsdienste sowie die von der Senatsverwaltung für Finanzen herausgegebenen Vergleichsberichte zur Datenqualität. Ergänzend wurde der Bericht des Senats vom 31. Mai 2005 (rote Nr. 3079) zur Kostenrechnung in der Berliner Hauptverwaltung herangezogen.

5.2 Stand der Umsetzung

Die Senatsverwaltungen sind nach Einschätzung aller befragten Organisationseinheiten mit der für den Betrieb der KLR erforderlichen Hard- und Software ausreichend ausgestattet.

Die vollständige und verursachungsgerechte Abbildung der Kosten ist Voraussetzung für den ergebnisorientierten Einsatz der KLR. Zu diesem Zweck wurden in den Senatsverwaltungen als besondere Kostenträger neben Produkten/Projekten ministerielle Geschäftsfelder (MGF) eingeführt. Denn in den ministeriellen Kernbereichen, wie Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung und Aufsicht lassen sich in der Regel keine quantifizierbaren Produkte und outputorientierten Bezugsgrößen bilden. Die Finanzmittel sollen daher insoweit inputorientiert zugewiesen werden. Ferner wurden zur Standardisierung von Serviceleistungen Blockserviceprodukte entwickelt, die die Leistungsbereiche Personal, Finanzen, Organisation und IT abbilden und eine hinreichende Vergleichbarkeit ermöglichen sollen.

MGF sollen nach Vorgabe der Senatsverwaltung für Finanzen nur ausnahmsweise gebildet werden. Sie setzen voraus, dass unter dem Aspekt der Leistungserbringung ein Mindestmaß an Transparenz gewährleistet ist. Als Teil eines Leistungsstrangs müssen sie sich als Grundlage für weiterführende Kennzahlenvergleiche eignen (vgl. Schreiben an den Hauptausschuss vom 19.11.01, rote Nr. 0022). Tatsächlich ist die Zahl der gebildeten MGF zum Teil erheblich. So weist die Abteilung II der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz einen Anteil von 63 v. H., die Senatskanzlei und die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur je einen Anteil von mehr als 50 v. H. an der Gesamtzahl der Kostenträger als MGF aus. Der Anteil der MGF an den Gesamtkosten lag in sechs der untersuchten Abteilungen über 50 v. H.

Nach Auskunft der überwiegenden Zahl der Befragten werden

- die Personalkosten,
- die Sachkosten,
- die Produktmengen,
- die Produktpreise,
- das Anlagevermögen und
- die Umlagen

weitgehend vollständig erfasst. Allerdings zeigte der Vergleichsbericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Datenqualität per Dezember 2004 noch deutlichen Nachbesserungsbedarf beim Nachweis der Personal- und Sachkosten. Dies gilt insbesondere für die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie die Senatsverwaltung für Justiz. Selbst bis zum September 2005 konnte die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur keine entscheidende Verbesserung bei der Abbildung dieser Kosten erreichen. Die Verrechnungserträge und die Umlagen wurden von den Senatsverwaltungen mit Ausnahme der Senatsverwaltung für Justiz zu diesem Zeitpunkt innerhalb der Vollständigkeitskriterien abgebildet, allerdings hat die Senatsverwaltung für Finanzen den als Vollständigkeitskriterium für die Abbildung der Verrechnungserträge definierten Grenzwert (50 v. H. der erweiterten Teilkosten dieser Kostenträger) auch sehr niedrig angesetzt. Generell ist auffällig, dass die Personalkosten der Senatsverwaltungen in einer Vielzahl von Fällen lediglich über Dauerbuchungen auf der Grundlage von geschätzten Zeiteinheiten erfasst werden.

Die Daten der KLR werden in allen Senatsverwaltungen - wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und Regelmäßigkeit - ausgewertet. Die Mehrheit der Befragten gab dazu an, auf der Grundlage des Berichtswesens der KLR - zumindest teilweise - Aussagen zur Struktur ihrer Kostenträger treffen zu können. Allerdings fehlt es an kontinuierlichen Zeitreihenvergleichen zu Kosten- und Mengenentwicklungen. Dies wird in einzelnen Senatsverwaltungen auf wiederholte Organisationsänderungen innerhalb der Verwaltungen zurückgeführt. Vereinzelt war erkennbar, dass nicht jeder Kostenstellenverantwortliche bezüglich der KLR und ihrer Möglichkeiten über die Kenntnisse verfügte, die seinem Zuständigkeitsbereich und seiner Entscheidungskompetenz angemessen wären.

Der Erkenntnisgewinn aus der KLR werde allgemein als gering bis unzureichend eingeschätzt. Die Daten der KLR werden bisher kaum zu Steuerungszwecken genutzt. Dies wird im Wesentlichen mit dem Zuschnitt der Kostenträger, den ungünstigen Rahmenbedingungen und dem fehlenden Anreiz, die KLR als Steuerungsinstrument einzusetzen, begründet. Zum einen seien die Produkte (Kostenträger) als entscheidender Faktor für die Steuerungsfähigkeit nicht hinreichend ziel- und wirkungsorientiert definiert, um fachliche und politische Steuerungsinteressen optimal zu berücksichtigen, zum anderen sei der erhebliche Anteil der Leistungen mit ministeriellem Charakter stark fremdbestimmt und kaum planbar. Darüber hinaus sah sich mehr als die Hälfte der Abteilungs-, Referats- und Steuerungsdienstleiter durch gesetzliche und politische Vorgaben an einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung auf der Grundlage der KLR gehindert. Aber auch die fehlende Budgetverantwortung mindert den Anreiz, Ergebnisverbesserungen zu erzielen.

Wiederholt wurde sowohl von Abteilungsleitern als auch von Steuerungsdienstleitern die Einführung eines Budgetierungsverfahrens für die Hauptverwaltung als notwendige Voraussetzung für die Akzeptanz der KLR und eine zielgerichtete und outputorientierte Steuerung auf der Grundlage der Zahlen der KLR genannt.

Das mit der KLR angestrebte Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist nach weit überwiegender Einschätzung nicht oder nur in Einzelfällen eingetreten. Maßnahmen zur Kostensenkung, wie z. B.

- Angebotsreduzierung,
- Aufgabenauslagerung,
- Geschäftsprozessoptimierung,
- Optimierung der Gebäudenutzung

seien allenfalls in Einzelfällen unmittelbar auf Erkenntnisse aus der KLR zurückzuführen. Realisierte Minderausgaben seien zumeist eher die Folge von Sparvorgaben und hauswirtschaftlichen Beschränkungen. Entscheidungen über die Auslagerung von Ausgaben in der Senatsverwaltung für Finanzen, der Senatsverwaltung für Justiz und in der Senatskanzlei seien zwar durch Erkenntnisse aus der KLR regelmäßig gestützt, aber nicht durch diese Erkenntnisse ausgelöst worden. Dennoch wurde von einzelnen Befragten darauf hingewiesen, dass sich die Kostentransparenz und das Kostenbewusstsein der Dienstkräfte nach Einführung der KLR erhöht habe.

5.3 Wertung

Die KLR ist in den Senatsverwaltungen weitgehend eingeführt und grundsätzlich funktionsfähig, jedoch steht dem beträchtlichen Aufwand für die Einführung und den laufenden Betrieb des Rechnungswesens bislang noch kein adäquater Nutzen gegenüber. Das eigentliche Ziel eines verringerten Ressourcenverbrauchs aufgrund effizienterer Steuerung ist bisher nur in wenigen Fällen erreicht worden. Die auf der Grundlage der KLR vorhandenen Informationsmöglichkeiten werden von den Führungskräften bisher kaum zu Steuerungszwecken verwertet.

Eine effiziente und ergebnisorientierte Steuerung aufgrund der Daten der KLR wird insbesondere dadurch erschwert, dass

- bei den Kostenträgern ein ziel- und wirkungsorientierter Zuschnitt der Produkte/Projekte, der brauchbare Ansätze für eine effektive Steuerung bietet, noch nicht überall gefunden ist,
- die teilweise in unverhältnismäßig großer Zahl gebildeten MGF aufgrund ihres Charakters vielfach nur beschränkt steuerbar sind,
- vielfach unikatige Leistungen bzw. unterschiedliche Aufgabenstellungen einen Vergleich zwischen den Senatsverwaltungen erschweren sowie
- ein Verfahren der Finanzmittelzuweisung, das - ähnlich wie die Budgetierung in den Bezirken - Anreize für wirtschaftliches und sparsames Verhalten enthält und die Verantwortung für die Budgeteinhaltung stärkt, fehlt.

Wenngleich die KLR in den Senatsverwaltungen nicht die gleichen Nutzungsmöglichkeiten eröffnet wie in den Bezirken, weil die medianbezogene Budgetierung bzw. unmittelbare Produktkostenvergleiche mit direkten Steuerungskonsequenzen nicht auf die ministerielle Tätigkeit übertragbar sind, sollte es das Ziel sein, auf der Grundlage einer vollständigen Ressourcenabbildung nicht nur Kostentransparenz zu schaffen, sondern - angepasst an die besonderen Aufgaben und Steuerungserfordernisse der Ressorts - ein System der Finanzmittelzuweisung zu realisieren, das die Ressourcenverantwortung stärkt, mehr Flexibilität bei der Mittelverwendung ermöglicht und Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten bietet.

5.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Ausgestaltung der Kostenträger, insbesondere unter dem Aspekt der Steuerungsrelevanz, verbessert wird,
- Zahl, Inhalte und Leistungsumfang der MGF kritisch überprüft werden sowie
- der Senat ein Verfahren der Finanzmittelzuweisung auf der Grundlage der Daten der KLR einführt, das die Ressourcenverantwortung stärkt, eine flexible Mittelverwendung

ermöglicht und Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten enthält.

6 Exkurs: Steuerungsdienste

Die zentrale Rolle der Steuerungsdienste bei der Einführung und Anwendung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente gibt Anlass zu einer besonderen Betrachtung.

6.1 Grundsatz und Ziele

Nach § 2 Abs. 1 VGG ist in den Senatsverwaltungen neben den Abteilungen/SE regelmäßig ein Steuerungsdienst, der der Behördenleitung unmittelbar unterstellt ist, einzurichten. Dieser hat nach § 2 Abs. 4 VGG die Aufgabe, die Behördenleitung nach Maßgabe einer mit ihm abgeschlossenen Zielvereinbarung zu beraten und zu unterstützen. Darüber hinaus berät und unterstützt er die Abteilungen/SE bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen und nimmt Controllingaufgaben wahr, indem er insbesondere die Erfüllung der Zielvereinbarungen begleitet und bei Abweichungen von festgelegten Leistungs- und Finanzziele in Abstimmung mit den Abteilungen Vorschläge erarbeitet. Zu seinen Aufgabenschwerpunkten zählt die Initiierung und Erarbeitung lösungsorientierter Entscheidungsmodelle. Dabei bedient er sich betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.

6.2 Stand der Umsetzung

Steuerungsdienste sind in allen Senatsverwaltungen eingerichtet worden. Zumeist sind sie als Stabsstelle beim Senator oder Staatssekretär organisiert und unmittelbar der Behördenleitung unterstellt. In der Senatskanzlei sowie in der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport ist der Steuerungsdienst keine Stabsstelle, sondern in die jeweiligen Abteilungen ZD/Zentraler Service integriert worden.

Das Aufgabenspektrum und die personelle Ausstattung der Steuerungsdienste sind sehr unterschiedlich. Entgegen § 2 Abs. 4 VGG fehlt es zumeist an Zielvereinbarungen mit dem Steuerungsdienst. Lediglich in den Senatsverwaltungen für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und für Finanzen werden die Aufgaben des Steuerungsdienstes auf der Grundla-

ge einer Zielvereinbarung mit der Behördenleitung wahrgenommen. In mehreren Senatsverwaltungen fehlt es insbesondere an einer schriftlich geregelten klaren Abgrenzung der Aufgaben des Steuerungsdienstes zu den Aufgaben der SE Finanzen.

Die Zahl der in den Steuerungsdiensten der Senatsverwaltungen vorhandenen Stellen schwankte ungeachtet des nach dem VGG gleichartigen Aufgabenspektrums zum Zeitpunkt der Erhebung zwischen 1,5 (Senatsverwaltung für Justiz) und 6,75 Stellen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung), von denen in der Regel ein bis zwei durch Controller besetzt sind. Lediglich in der Senatsverwaltung für Inneres sind die Controller nicht dem Steuerungsdienst, sondern der SE Finanzen zugeordnet.

Im Zusammenhang mit der Haushaltsplanaufstellung obliegt mehreren Steuerungsdiensten die Erarbeitung der produktorientierten Darstellung des Haushaltsplans. Ansonsten sind sie - abgesehen von der Senatskanzlei - in der Regel nicht an der Aufstellung des Haushaltsplans beteiligt. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt überwiegend im Bereich der KLR. Zum Teil sind sie allein, zum Teil auch nur ergänzend für die Auswertung der KLR-Daten zuständig. Lediglich in der Senatsverwaltung für Inneres ist der Steuerungsdienst nicht mit dieser Aufgabe betraut. Modellrechnungen und Vorschläge zur Verteilung von Finanzmitteln werden nur in wenigen Senatsverwaltungen vom Steuerungsdienst erarbeitet. Haushaltswirksame Entscheidungen werden von den Hausleitungen in der Regel ohne vorherige Beratung durch den Steuerungsdienst getroffen. Auch an der Erarbeitung von Modellen für Personaleinsparungen werden die Steuerungsdienste in der Mehrzahl der Senatsverwaltungen nicht beteiligt.

Soweit mit den ausgewählten Abteilungen Zielvereinbarungen abgeschlossen waren, haben die jeweiligen Steuerungsdienste in der Regel an ihrer Erarbeitung mitgewirkt. Hingegen sind sie - abweichend von den Vorgaben des VGG - nur zu einem geringen Teil an der Überwachung des Zielerreichungsgrades beteiligt. Einige Senatsverwaltungen sind der Auffassung, dass insoweit eine größere Kompetenz bei den Abteilungen besteht. Aber auch in den Fällen, in denen Steuerungsdienste an der Kontrolle der Zielerreichung beteiligt sind, werden sie, wenn es zu Abweichungen von festgelegten Finanzziele kommt, in der Mehrzahl der Fälle nicht tätig. Wiederholt war festzustellen, dass insbesondere die betriebswirtschaftlichen Kompetenzen der Steuerungsdienste von den Abteilungen nur unzureichend in Anspruch genommen werden.

Die Mehrzahl der Steuerungsdienste befasst sich mit organisationstechnischen Fragen. Sie kümmern sich um die Verbesserung von Verwaltungsabläufen, die Organisationsentwicklung und - neben den Fachabteilungen - auch um Aufgabenkritik. Darüber hinaus obliegen etwa der Hälfte der Steuerungsdienste weitere über die Aufgabenbeschreibung des § 2 Abs. 4 VGG hinausgehende Aufgaben. Dazu zählen Steuerungsaufgaben im Bereich des Personalmanagements, die Personalentwicklung, das Qualitätsmanagement und die Mitwirkung an verschiedenen Projekten. Vielfach handelt es sich dabei um Tätigkeiten, die der primär strategischen Aufgabenstellung von Steuerungsdiensten nicht entsprechen, sondern grundsätzlich der von anderen Organisationseinheiten zu erledigenden operativen Verwaltungstätigkeit zuzurechnen sind.

6.3 Wertung

Die Steuerungsdienste verbessern die betriebswirtschaftliche Kompetenz der Senatsverwaltungen und haben überwiegend die Einführung der KLR begleitet und unterstützt. Dennoch entsprechen Organisation und Aufgaben der Steuerungsdienste teilweise nicht dem Leitbild des VGG. Zwar ist die beispielsweise in der Senatskanzlei und der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport vorgefundene Integration des Steuerungsdienstes in eine Serviceabteilung seit In-Kraft-Treten des Vierten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung am 16. November 2005 ausnahmsweise zulässig, wenn der Einsatz eines eigenen Steuerungsdienstes in einer Behörde aufgrund ihrer strukturellen Besonderheit nicht wirtschaftlich ist, jedoch sind jedenfalls bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport keine strukturellen Besonderheiten erkennbar, die eine mangelnde Wirtschaftlichkeit des Einsatzes des Steuerungsdienstes als selbständige Organisationseinheit begründen könnten.

Eine funktionsgerechte Einbindung der Steuerungsdienste in das vom VGG vorgegebene Steuerungsmodell ist vielfach noch nicht hinreichend gelungen. Abgesehen davon, dass die nötigen Rahmenbedingungen (wie z. B. Zielvereinbarungen und aussagekräftige Berichtssysteme) häufig fehlen, wird insbesondere der betriebswirtschaftliche Sachverstand bei der Vorbereitung finanzwirksamer Entscheidungen, wie etwa der Verteilung von Haushaltsmitteln, noch nicht in ausreichendem Maße genutzt. Das Gleiche gilt für die Controlling-Aufgaben oder die in § 2 Abs. 4 VGG vorgeschriebene Erarbeitung von Vorschlägen im Falle der Abweichung von festgelegten Leistungs- und Finanzziele. Die teilweise nur unzureichende Einbindung der Steuerungsdienste und deren mangelnde Akzeptanz durch die Abteilungen/SE wird noch dadurch verstärkt, dass einige Steue-

rungsdienste weder in die Informationsströme noch in die Verwaltungsabläufe in ausreichendem Maße eingebunden sind.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Steuerungsdienste - ähnlich wie in den Bezirksämtern - verschiedenste Sonderaufgaben wahrnehmen, die ihrer eigentlichen Aufgabenstellung nicht entsprechen. Dies hat teilweise zu einer Personalausstattung geführt, die dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Leistungsbild des Steuerungsdienstes als primär mit strategischen Aufgaben befasste Steuerungseinheit mit beratender und unterstützender Funktion nicht gerecht wird.

6.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- sich Einsatz und personelle Ausstattung der Steuerungsdienste verstärkt an der gesetzlichen Aufgabenstellung orientieren,
- die betriebswirtschaftliche Kompetenz der Steuerungsdienste genutzt wird, um die Organisationseinheiten insbesondere beim Abweichen von Leistungs- und Finanzziele zu beraten und zu unterstützen sowie
- die Steuerungsdienste aktiv zu einem verbesserten betriebswirtschaftlichen Verständnis auf allen Führungsebenen beitragen.

7 Qualitätsmanagement

7.1 Grundsatz und Ziele

Nach § 7 VGG betreiben die Behörden ein systematisches und regelmäßiges Qualitätsmanagement. Dies beinhaltet mindestens Qualitätsziele und Qualitätsindikatoren in den Ziel-/Servicevereinbarungen. Die nach § 3 Abs. 2 VGG durchzuführenden Befragungen der Adressaten des Verwaltungshandelns (Kundenbefragungen) werden ebenfalls im Innenverhältnis der Berliner Verwaltung angewandt und qualitativ ausgewertet.

Ziel des Qualitätsmanagements ist es, die Qualität der Produkte der Berliner Verwaltung und die Effizienz der Organisation unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen und Bedürfnisse des Bürgers zu gewährleisten und zu verbessern.

Das Qualitätsmanagement beinhaltet insbesondere folgende Instrumente:

- Qualitätsziele,
- Qualitätsindikatoren,
- Kundenbefragungen,
- Ideenmanagement,
- Qualitätszirkel,
- Optimierung der Ablauforganisation.

7.2 Stand der Umsetzung

Eine systematische Qualitätssicherung in der im VGG vorgesehenen Weise wird bislang in keiner der befragten Abteilungen der Senatsverwaltungen durchgängig umgesetzt. Lediglich in einigen Bereichen werden Teile des Systems ansatzweise angewandt.

Das Qualitätsmanagement des VGG setzt nach § 7 Satz 2 VGG zunächst grundsätzlich voraus, dass **Qualitätsziele** und **Qualitätsindikatoren** in den Ziel-/Servicevereinbarungen vereinbart werden, damit der Qualitätsstandard gemessen und bewertet werden kann (Qualitätskontrolle). In den wenigen abgeschlossenen Ziel-/Servicevereinbarungen war ein Qualitätsmanagement nur in vier Ziel- und in drei Servicevereinbarungen und auch jeweils nur in sehr allgemeiner Form vereinbart. Während Ziele qualitativer Natur häufiger definiert waren, bildeten quantitative Ziele eher die Ausnahme. Qualitätsindikatoren waren überwiegend entwickelt, zum Teil auch für MGF.

Vielfach wird darauf hingewiesen, dass auf der Ebene der Hauptverwaltung - vor allem bei den MGF - Qualitätsindikatoren nicht sinnvoll zu beschreiben seien. Aber auch soweit Qualitätsziele und -indikatoren festgelegt sind, sehen sich die befragten Abteilungs- und Referatsleiter oft nicht in der Lage, eine effektive Qualitätskontrolle zu betreiben, weil sich die festgelegten Qualitätsindikatoren für eine Kontrolle nicht eignen. Oftmals seien sie zu allgemein beschrieben (z. B. „termin- und qualitätsgerechte Bearbeitung von Aufträgen der Leitung des Hauses“) und beinhalteten insbesondere keine messbaren Größen. Die Voraussetzungen für eine wirksame Qualitätskontrolle liegen daher vielfach nicht vor.

Eine systematische Qualitätskontrolle auf der Grundlage von Qualitätsindikatoren fand nur in drei Fällen statt. In den übrigen Fällen wurde Qualitätskontrolle auf andere Weise, wie etwa durch Terminkontrolle, Berichte oder auch im Rahmen der üblichen Leitungskontrolle betrieben. Im Übrigen wurde bei den Befragungen offenbar, dass bei den Befragten zum Teil sehr unterschiedliche Auffassungen zum Begriff der Qualität im Sinne des VGG bestehen.

Mit **Kundenbefragungen** sollen Zufriedenheitsgrad und Erwartungshaltung der Adressaten des Verwaltungshandelns hinsichtlich des Leistungsangebots, der Leistungsqualität und des zeitlichen Rahmens der Leistungserbringung - im Innen- und Außenverhältnis - erhoben werden.

Regelmäßige Kundenbefragungen wurden lediglich in einer der befragten Abteilungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt. Bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport und bei der Senatsverwaltung für Justiz wurden Erhebungen in nachgeordneten Organisationseinheiten durchgeführt, allerdings bedarfsorientiert und in größeren Abständen. Die untersuchten Abteilungen der übrigen Senatsverwaltungen haben von diesem Instrument keinen Gebrauch gemacht. Häufig wurde eine Kundenbefragung als nicht sinnvoll erachtet, weil keine externen Kunden vorhanden seien.

Das **Berliner Ideenmanagement** ist gleichfalls Bestandteil der Qualitätssicherung. Sein Zweck ist es, das Verwaltungshandeln auf der Grundlage von Verbesserungsvorschlägen der Mitarbeiter wirtschaftlicher zu gestalten sowie an Bürgerinteressen zu orientieren. Zugleich soll es die Mitarbeiter motivieren, sich kritisch-konstruktiv mit ihrem Arbeitsumfeld und den Arbeitsprozessen auseinander zu setzen, und damit die Ziele des Personalmanagements zu ergänzen. Der grundsätzliche Umgang mit Qualitätsvorschlägen der Beschäftigten wird in den Verwaltungsvorschriften der Senatsverwaltung für Inneres vom 21. März 2000, Dienstblatt I, S. 134, auf der Grundlage von § 6 Abs. 1 AZG verbindlich geregelt.

In der Praxis hat das Ideenmanagement keine große Bedeutung erlangt. In der Regel werden jährlich nur wenige Vorschläge pro Senatsverwaltung eingereicht. Zum Teil fließen Vorschläge direkt in den Arbeitsprozess vor Ort ein. Das Verfahren wurde wiederholt als zu aufwändig kritisiert.

Qualitätszirkel sind Gesprächsrunden von Mitarbeitern einer oder mehrerer Organisationseinheiten und möglichst unterschiedlicher Hierarchieebenen mit dem Ziel, über die Analyse des Ist-Zustands von Arbeitsprozessen und damit verbundener qualitätsbezogener Probleme zu Lösungsansätzen für eine effizientere Verwaltung zu gelangen.

Von Qualitätszirkeln dieser Art wurde nur bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung berichtet. Bei den in verschiedenen Senatsverwaltungen erwähnten sonstigen Gesprächsrunden dürfte es sich angesichts ihrer Zusammensetzung und Arbeitsweise nicht um Qualitätszirkel im vorgenannten Sinne handeln. Als Grund für das Fehlen solcher Zirkel wurden zumeist Zeit- und Personalmangel genannt. In einem Fall wurde auch deutlich, dass mangelnder Erfolg von Qualitätszirkelarbeit in zurückliegenden Jahren für erhebliche Enttäuschung gesorgt hat.

Die **Optimierung der Ablauforganisation** wird zunehmend als Schlüssel zu Effizienz und Qualität angesehen. Mit einer Analyse der Aufgabenerledigung sollen beispielsweise Verfahrensabläufe beschleunigt, Entscheidungswege transparenter gestaltet und Mitzeichnungserfordernisse reduziert werden.

Der Verbesserung von Geschäftsprozessen wird in den Senatsverwaltungen grundsätzlich ein hoher Stellenwert eingeräumt. In jeder Verwaltung wurde auf zahlreiche organisatorische Veränderungen verwiesen, die auch mit der Änderung von Geschäftsabläufen verbunden sind (z. B. veränderte Ressortzuschnitte, Verlagerung von Aufgaben, Eingliederung von nachgeordneten Bereichen in die Senatsverwaltungen, Verringerung der Zahl der Abteilungen, Aufgabenabschichtungen, Aufgabenkritik, Aufgabenbündelungen). Die Anlässe für die einzelnen organisatorischen Änderungen waren vielfältig. Meist waren sie Folge von Einsparvorgaben, insbesondere im Personalbereich. Eine systematische Vorgehensweise im Wege der Geschäftsprozessoptimierung, die neben einer Analyse der aktuellen Situation u. a. auch die Auswertung der Wirkung der veränderten Geschäftsprozesse einschließt, war nur in wenigen Fällen festzustellen.

Die Ergebnisse der wenigen gezielt der Qualitätssicherung dienenden Maßnahmen wurden überwiegend nicht in Berichten oder auf andere Weise regelmäßig aufbereitet. Maßnahmepläne zur Qualitätsverbesserung/Qualitätssicherung wurden nicht vorgelegt. Die insoweit bestehenden Defizite wurden zumeist mit fehlender Zeit und fehlendem Personal begründet. Zugleich wurde wiederholt beklagt, dass am Einsatz der Instrumente des Qualitätsmanagements kein ausgeprägtes Interesse bestehe.

Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz durch Einsatz von Maßnahmen des Qualitätsmanagements kann nur sehr begrenzt festgestellt werden. Zwar wurden nach Einschätzung der Mehrzahl der Abteilungsleiter Kostensenkungen erreicht, jedoch wurden diese zumeist in einen Zusammenhang mit allgemeinen organisatorischen Änderungen und Kürzungen im Personal- und Sachmittelbereich gestellt. Angesichts des insgesamt nur geringen Einsatzes von Instrumenten des Qualitätsmanagements ist davon auszugehen, dass bisher erreichte Einsparungen zumeist nicht auf den konsequenten Einsatz des Qualitätsmanagements zurückzuführen sind.

7.3 Wertung

Die Instrumente des Qualitätsmanagements werden in den Senatsverwaltungen bisher nur in sehr geringem Umfang eingesetzt.

Die Defizite beim Qualitätsmanagement haben vielfältige Ursachen. Zum einen fehlt es zumeist an Ziel- und Servicevereinbarungen, in denen Qualitätsziele, deren Einhaltung aufgrund von eindeutig definierten Qualitätsindikatoren messbar ist, festgelegt sind. Zum anderen wird der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle nur eine nachrangige Bedeutung eingeräumt.

Der wiederholt erhobene Einwand, die mit den Bezirken nicht vergleichbare Aufgabenstellung der Hauptverwaltung beeinträchtige die Umsetzung eines wirksamen Qualitätsmanagements, überzeugt nicht. Das Qualitätsmanagement enthält neben den extern orientierten Instrumenten, wie der Berücksichtigung der „Kundenwünsche“ durch Befragung und Auswertung von Beschwerden, verschiedene intern orientierte Instrumente, wie die Organisation von Geschäftsprozessen und die Beteiligung der Beschäftigten im Rahmen von Qualitätszirkeln und des Ideenmanagements. Insbesondere bei den intern orientierten Instrumenten des Qualitätsmanagements wirken sich die Unterschiede in der Aufgabenerfüllung zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltung grundsätzlich nicht aus. Ideenmanagement, Qualitätszirkel und die Verpflichtung zur Geschäftsprozessoptimierung sind daher von der speziellen Aufgabenstellung einer Ministerialverwaltung nicht berührt. Dies gilt auch für Maßnahmen zur Qualitätssicherung auf der Grundlage von Qualitätszielen und Qualitätsindikatoren. Zwar werden in der Hauptverwaltung Qualitätsziele und Qualitätsindikatoren teilweise anders zu definieren sein als beispielsweise in den Leistungsbe-
reichen der Bezirksverwaltungen, jedoch ist nicht erkennbar, weshalb der besondere Charakter der Aufgaben der Hauptverwaltung die Definition von messbaren Qualitätszielen

und Qualitätsindikatoren ausschließen soll. Auch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass für MGF keine Qualitätsindikatoren entwickelt werden könnten.

Der vielfach erhobene Einwand, Kundenbefragungen seien schon deshalb nicht möglich, weil die Tätigkeit der Hauptverwaltung - anders als die der Bezirksverwaltungen - keinen Bezug zum Bürger habe, ist unbegründet. Der Gesetzgeber hat in § 7 Satz 3 VGG ausdrücklich klargestellt, dass Kundenbefragungen auch im Innenverhältnis der Berliner Verwaltung durchzuführen sind. Adressaten bzw. Betroffene der Steuerungstätigkeit der Hauptverwaltung im Rahmen gegenseitiger Abstimmung, schriftlicher Vorgaben und Entscheidungen unterschiedlicher rechtlicher Qualität sind beispielsweise die Senatsverwaltungen untereinander, die Bezirke, nachgeordnete Behörden oder die mittelbare Staatsverwaltung. Eine regelmäßige Befragung dieses Adressatenkreises in Bezug auf die Kundenzufriedenheit, Erwartungshaltungen und Leistungsqualität ist daher nicht nur möglich, sondern auch rechtlich geboten. Dass in einigen Bereichen diese klassische Kundensituation erkannt wird und dementsprechend auch Kundenbefragungen erfolgreich durchgeführt worden sind, bestätigt diese Einschätzung.

Allgemeine Hinweise auf Personalmangel und fehlende Zeit zur Umsetzung der Instrumente des Qualitätsmanagements sind nicht geeignet, festgestellte Defizite zu rechtfertigen. Vielmehr ist von den Senatsverwaltungen - auch angesichts ihrer Vorbildfunktion gegenüber den Bezirksamtern und nachgeordneten Behörden - zu erwarten, dass sie die Instrumente des Qualitätsmanagements zügig einführen. In Anbetracht der knappen Personal- und Sachressourcen sollten sie sich dabei neben der Qualitätssicherung auf der Grundlage von Qualitätszielen und Qualitätsindikatoren insbesondere auf Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung sowie regelmäßige Kundenbefragungen zum Zwecke der Verbesserung der Leistungsqualität konzentrieren.

7.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- der Senat nachhaltig darauf hinwirkt, dass ein systematisches und regelmäßiges Qualitätsmanagement betrieben wird,

- die Senatsverwaltungen ressortbezogen klar definierte, messbare Qualitätsziele sowie geeignete Qualitätsindikatoren festlegen und diese zum Gegenstand von Ziel- und Servicevereinbarungen machen,
- die Senatsverwaltungen im Wege der systematischen Geschäftsprozessoptimierung flächendeckend Schwächen in der Ablauforganisation aufdecken und beseitigen, um einen optimalen Ressourceneinsatz und damit verbundene Kostensenkungen zu ermöglichen sowie
- die Senatsverwaltungen die verwaltungsinternen Adressaten ihrer Steuerungstätigkeit als „Kunden“ im Sinne des VGG begreifen und in regelmäßige Erhebungen einbeziehen.

8 Personalmanagement

8.1 Grundsatz und Ziele

Durch ein modernes Personalmanagement soll das Mitarbeiterpotenzial der Berliner Verwaltung in Zeiten einer restriktiven Haushaltspolitik, knapper personeller Ressourcen sowie zunehmend komplexer werdenden Aufgabenstellungen bestmöglich ausgewählt, eingesetzt und gefördert werden. Ziel ist ein Wandel der Führungskultur, eine kooperative Zusammenarbeit und stärkere Beteiligung der Mitarbeiter einerseits sowie Förderung der Motivation und der Kreativität bei gleichzeitiger Erhöhung der Arbeitszufriedenheit andererseits.

Dem Zweck des Personalmanagements dienen im Wesentlichen die in § 6 VGG im Einzelnen geregelten Instrumente:

- Personalplanung (§ 6 Abs. 1 VGG),
- Rotation (§ 6 Abs. 2 VGG),
- Anforderungsprofile (§ 6 Abs. 3 VGG),
- Personalauswahl, gruppenbezogene Auswahlverfahren (§ 6 Abs. 4 VGG),
- Mitarbeiterbefragungen (§ 6 Abs. 6 VGG),
- Führungskräfte-Feedback (§ 6 Abs. 6 VGG),
- Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche (§ 6 Abs. 6 VGG) und
- Führungskräftequalifizierung (§ 6 Abs.7 VGG).

8.2 Stand der Umsetzung

8.2.1 Personalplanung

Nach § 6 Abs. 1 VGG bedienen sich alle Behörden einer Personalplanung. Sie unterstützt die bedarfs-, anforderungs- und eignungsgerechte Beschäftigung des Personals und eine gezielte Personalentwicklung. Ziel der Personalplanung ist ein effektiver und effizienter Personaleinsatz.

Die Mehrzahl der Senatsverwaltungen setzt Personalplanungsinstrumente in unterschiedlichen Formen ein. In einigen Verwaltungen liegt der Schwerpunkt eher in der zentralen Planung, vorwiegend der Bedarfs- und Entwicklungsplanung, in anderen Verwaltungen stehen die Planungen der Abteilungen im Vordergrund, die an zentraler Stelle zusammengeführt werden. Mehrfach feststellbare Informationsdefizite über die Existenz und die Art der einzelnen Planungsinstrumente sowohl bei Abteilungsleitern als auch bei SE-Leitern lassen allerdings den Schluss zu, dass dieses Instrument teilweise nur unvollkommen implementiert ist und es an einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung fehlt. Dies belegen auch teilweise widersprüchliche Angaben über Existenz und Einsatz von geschulten Personalentwicklungsberatern.

Nach Auffassung der meisten befragten Organisationseinheiten, die eine Personalplanung betreiben, wird eine vorausschauende und gezielte Personalplanung durch die bestehenden Rahmenbedingungen verhindert. Als Gründe werden insbesondere die Vorgaben zum Stellenabbau, Restriktionen bei Neueinstellungen und die Pflicht, freie Stellen mit Überhangkräften zu besetzen, benannt. Etwa ein Viertel der befragten Abteilungsleiter sah sich zum Teil auch durch Beschränkungen des öffentlichen Dienst- und Personalrechts an einem gezielten Personaleinsatz auf der Grundlage einer Personalplanung gehindert. Dennoch räumte die überwiegende Zahl der Abteilungsleiter der Personalplanung hohe Priorität ein.

Positive Wirkungen der Personalplanung, wie etwa die Steigerung der Arbeitsqualität oder höhere Mitarbeiterzufriedenheit, wurden nur zum Teil bestätigt. Allerdings wurde es bereits als Erfolg der Personalplanung gewertet, trotz Personalabbaus die Arbeitsfähigkeit der Behörde erhalten zu können. Bedauert wurde vielfach das Fehlen einer IT-gestützten Auswertungsmöglichkeit von Personaldaten. Widersprüchlich ist, dass eine deutliche

Mehrheit der Gesprächspartner, die das Instrument der Personalplanung nicht einsetzen, gerade diesem Instrument die größte Bedeutung im Bereich des Personalmanagements beimessen.

8.2.2 Anforderungsprofile

Die Senatsverwaltungen haben Anforderungsprofile im Durchschnitt erst für etwa 60 v. H. ihrer Mitarbeiter erstellt. In den befragten Abteilungen waren die Anforderungsprofile lediglich bei den Senatsverwaltungen für Finanzen, für Inneres und für Justiz teils flächendeckend, zumindest aber für mehr als 75 v. H. der vorhandenen Stellen eingeführt. Erhebliche Defizite ergaben sich neben der Senatskanzlei insbesondere bei den Senatsverwaltungen für Bildung, Jugend und Sport, für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie für Wissenschaft, Forschung und Kultur.

Mit Blick auf § 20 Laufbahngesetz wurden Anforderungsprofile vorwiegend für Beamte erstellt. Sie werden oft nur entwickelt, wenn es einen konkreten Anlass (Ausschreibung, Beurteilung) dafür gibt. Die überwiegende Mehrheit der Senatsverwaltungen hat die einzelnen Anforderungsprofile auf der Grundlage von Masterprofilen erstellt. Allerdings wurde vielfach versäumt, die für die Einzelleistungsmerkmale beobachtbaren Verhaltensweisen zu beschreiben. Die Mehrheit der betroffenen Mitarbeiter ist an der Erstellung ihrer Anforderungsprofile beteiligt worden. Allerdings wurden die Anforderungsprofile entgegen den geltenden Beurteilungsvorschriften den betreffenden Dienstkräften nicht immer ausgehändigt. Auch wurden die vorgeschriebenen Orientierungsgespräche abweichend von den geltenden Beurteilungsvorschriften wiederholt nicht geführt.

Die befragten Abteilungsleiter waren fast einmütig der Auffassung, dass Anforderungsprofile zu objektiveren Beurteilungen führen und eine wertvolle Entscheidungshilfe im Auswahlverfahren darstellen. Sie vermitteln Beurteilern und Dienstkräften die notwendige Orientierung und Sicherheit bei Beurteilungen. Auch wurde vielfach darauf hingewiesen, dass sie Klarheit über den bestehenden Fortbildungsbedarf einzelner Dienstkräfte verschafften, weil Diskrepanzen zwischen den Anforderungen einer Stelle und der Befähigung der Dienstkraft deutlich sichtbar würden. Allerdings beklagten 60 v. H. der Befragten den mit der Erstellung von Anforderungsprofilen verbundenen erheblichen Zeitaufwand. Die große Mehrheit der Gesprächspartner zählt die Anforderungsprofile zu den wichtigsten Instrumenten des Personalmanagements.

8.2.3 Rotation

Nach § 6 Abs. 2 VGG ist der geplante Wechsel auf verschiedene, gleichwertige Aufgabengebiete im Abstand von fünf bis zehn Jahren (Rotation) ein Instrument gezielter Personalentwicklung und regelmäßig Voraussetzung für die Übertragung von Führungsaufgaben mit Ergebnisverantwortung. Im Wege der Rotation können Dienstkräfte umgesetzt, abgeordnet oder versetzt werden. Eine systematische und planmäßige Rotation findet nur in wenigen Senatsverwaltungen und auch nur in beschränktem Umfang statt. So hat die Senatsverwaltung für Inneres ein verbindliches als Rotation bezeichnetes Umsetzungsverfahren festgelegt, ohne jedoch einen Rotationsplan vorlegen zu können. Danach sollen von der Führungsebene bis hinunter zur Besoldungsstufe A 13 S den Mitarbeitern neue Aufgabengebiete zugewiesen werden. Zum Teil ist dies bereits umgesetzt worden. So nehmen beispielsweise drei Abteilungsleiter und die Referatsleiter in drei Abteilungen inzwischen neue Aufgaben wahr. Auch die Senatsverwaltung für Justiz pflegt einen regelmäßigen Personalaustausch insbesondere mit den Gerichten und der Staatsanwaltschaft. Die Mitarbeiter werden bei der Senatsverwaltung für Justiz im Wege der Abordnung beschäftigt und gehen dann meist nach fünf Jahren in die entsendende Einrichtung zurück. Nur in Ausnahmefällen bleiben diese Personen dauerhaft bei der Senatsverwaltung. Dazu hat die Behördenleitung ein verbindliches Verfahren festgelegt; ein Rotationsplan existiert jedoch nicht.

Als Gründe, die eine systematische Rotation behindern, wurden insbesondere

- der Verlust von Fachwissen,
- fehlende geeignete Stellen und
- mangelndes Interesse der Mitarbeiter

genannt.

Insgesamt wird der Rotation von den Befragten nur ein geringer Stellenwert eingeräumt. Lediglich 10 v. H. der Befragten sahen in ihr ein wichtiges Instrument zur Reform der Berliner Verwaltung.

8.2.4 Personalauswahl

Personalentscheidungen sollten nach der bis zum 15. November 2005 geltenden Fassung des § 6 Abs. 5 VGG auf der Grundlage eines gruppenbezogenen Auswahlverfahrens - mindestens für Führungsaufgaben - oder eines anderen geeigneten Auswahlverfahrens (strukturiertes Auswahlgespräch oder Auswahlinterview) unter Berücksichtigung der dienstlichen Beurteilung getroffen werden.

Bei der Besetzung von Abteilungsleiterstellen wurden in den Senatsverwaltungen überwiegend gruppenbezogene Auswahlverfahren durchgeführt. Dagegen wurde über die Besetzung von Referatsleiterstellen und bei nachgeordneten Dienstkräften überwiegend aufgrund von strukturierten Auswahlgesprächen entschieden. Für die Durchführung der Verfahren bestehen in vielen Fällen hausinterne Regelungen. Während vier Senatsverwaltungen auf die externe Unterstützung durch geschulte Mitarbeiter aus anderen Verwaltungen bzw. aus einem anderen Bereich der eigenen Verwaltung vertrauen, bedienen sich andere Senatsverwaltungen der Hilfe von Unternehmensberatern.

Die Senatsverwaltung für Inneres sieht gruppenbezogene Auswahlverfahren unter rechtlichen Gesichtspunkten und aus Kostengründen kritisch. Sie hat darauf hingewiesen, dass angesichts der durch die Rechtsprechung vorgegebenen Gewichtung des Inhalts der Personalakten der hohe Zeitaufwand für Konzeption, Durchführung und Auswertung gruppenbezogener Auswahlverfahren nicht gerechtfertigt sei, zumal die Personalüberhangssituation vielfach keine uneingeschränkte Personalauswahl gestatte. Diesen Bedenken hat der Gesetzgeber durch das Vierte Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung Rechnung

getragen, indem er die Berliner Verwaltung auch bei Führungskräften nicht mehr zur Durchführung gruppenbezogener Auswahlverfahren verpflichtet und zugleich die besondere Bedeutung des beruflichen Werdegangs der Bewerber hervorhebt (§ 6 Abs. 4 VGG).

8.2.5 Mitarbeiterbefragungen

Alle Beschäftigten waren nach der bis zum 15. November 2005 geltenden Fassung des VGG (§ 6 Abs. 7) mindestens alle zwei Jahre freiwillig und anonym zumindest zur Qualität der Arbeit (Arbeitsorganisation, Arbeitsumfeld, Arbeitsbeziehungen, Arbeitszufriedenheit) und zur Qualität der Dienstleistung zu befragen. Nunmehr sind Mitarbeiterbefragungen grundsätzlich regelmäßig, mindestens jedoch alle drei Jahre durchzuführen (§ 6 Abs. 6 VGG). Die Mitarbeiterbefragungen sollen Diagnose- und Analysedaten für einen mitarbeiterorientierten Organisationsentwicklungsprozess liefern. Das Ergebnis und ein daraus folgender Maßnahmenplan sind den Beschäftigten in geeigneter Weise bekannt zu geben.

Den Angaben der Befragten zufolge wurden in den Jahren 2003 und 2004 nur in vier Senatsverwaltungen Mitarbeiterbefragungen durchgeführt. In den übrigen Verwaltungen lagen die Erhebungen länger zurück. Themen der Befragungen waren in erster Linie das Arbeitsumfeld einschließlich Ergonomie und Gesundheitsmanagement sowie die Arbeitsorganisation. Vereinzelt wurde externe Unterstützung bei der Gestaltung der Befragung in Anspruch genommen. Sofern Rücklaufquoten bekannt waren, lagen sie bei über 50 v. H.

Die Auswertungen gaben insbesondere Auskunft über Motivation, Verbesserungswünsche und Kritik der Mitarbeiter. Auch sonstige Themen, wie beispielsweise Beförderungswünsche und bestehende Arbeitsüberlastungen wurden angesprochen. In der Senatsverwaltung für Inneres wurden die Ergebnisse der Auswertung - entgegen der Vorgabe des Gesetzgebers - allerdings nicht veröffentlicht.

Aus den Ergebnissen der Befragungen wurden überwiegend Konsequenzen gezogen, und zwar zumeist in den Bereichen Arbeitsumfeld und Fortbildung oder in der Gesundheitsvorsorge. Positive Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter waren nach weit überwiegender Einschätzung der Befragten nicht auffällig. Auch konnten keine neuen Erkenntnisse über das Führungsverhalten der Leitungskräfte gewonnen werden.

8.2.6 Führungskräfte-Feedback

Nach § 6 Abs. 6 VGG sind Befragungen der Beschäftigten zum Führungsverhalten (Führungskräfte-Feedback) mindestens alle zwei Jahre durchzuführen. Ziel des Führungskräfte-Feedbacks ist es, das Verhältnis zwischen Mitarbeiter und Führungskraft durch Fragen über die Wirkung und das Empfinden der Führungstätigkeit in Bezug auf die Mitarbeitermotivation, -information und -beteiligung zu verbessern.

Seit 1998 haben in den meisten untersuchten Senatsverwaltungen Führungskräfte-Feedbacks - zumeist für die Leiter einzelner Abteilungen - stattgefunden. Aktuell wird dieses Instrument jedoch kaum noch regelmäßig und flächendeckend eingesetzt. Allerdings plante die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz ein hausweites Projekt zum Führungskräfte-Feedback für 2005/06. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat ersatzweise Workshops gemeinsam mit dem IVM zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Mitarbeitern und Führungskräften durchgeführt. Auffällig ist, dass in einzelnen Senatsverwaltungen bei den Befragten erhebliche Defizite bezüglich des Ablaufs und der Methodik des Führungskräfte-Feedbacks bestanden.

Die Gründe für die Vernachlässigung dieses Reforminstruments sind vielfältig. Sie reichen von Zeitmangel über fehlende Initiative durch die Hausleitung bis zur Infragestellung seiner Sinnhaftigkeit. So könnten z. B. auch Mitarbeiterbefragungen oder Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche gleichermaßen hinreichend Aufschluss über das Führungsverhalten geben.

Die insgesamt geringe Zahl der ausgewerteten Befragungen im Rahmen des Führungskräfte-Feedbacks lässt verlässliche Aussagen über die Auswirkungen dieses Reforminstruments derzeit nicht zu.

8.2.7 Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche

Nach § 6 Abs. 6 VGG sind Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche nicht mehr jährlich (§ 6 Abs. 9 VGG a. F.), sondern zumindest alle drei Jahre durchzuführen. Sie sind Pflicht jeder Führungskraft. Das Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräch dient dem vertraulichen Dialog über die Arbeitssituation und die Zusammenarbeit sowie über berufliche Entwicklungsperspektiven. Menge, Qualität und Zeit der Erledigung der Arbeitsaufgaben sollen erörtert und Arbeitsergebnisse gemeinsam festgelegt werden. Ziel des Mitarbeiter- und Vorgesetztengesprächs ist es, die Mitarbeiter ihren Fähigkeiten entsprechend optimal einzusetzen, ihre Handlungs- und Entscheidungsspielräume möglichst zu erweitern und sie durch gemeinsame Absprachen der Arbeits- und Entwicklungsziele stärker mit ihren Aufgaben zu identifizieren und zu motivieren.

In allen Senatsverwaltungen haben im Lauf der letzten Jahre Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche - allerdings in unterschiedlichem Umfang - stattgefunden. Während bei der Senatsverwaltung für Finanzen und der Senatsverwaltung für Justiz mit den meisten Mitarbeitern Gespräche geführt worden sind, und auch in den Senatsverwaltungen für Bildung, Jugend und Sport sowie Wissenschaft, Forschung und Kultur die Mehrheit der Mitarbeiter derartige Gespräche führen konnten, waren bei den übrigen Senatsverwaltungen zum Zeitpunkt der Erhebung lediglich mit etwa 25 v. H. der Mitarbeiter Gespräche geführt worden, obwohl - mit Ausnahme der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Senatsverwaltung für Inneres - bei allen Senatsverwaltungen entsprechende Schulungen stattgefunden haben. Die Zahl der geführten Gespräche hängt offensichtlich von der Einstellung des jeweiligen Vorgesetzten ab. So wurden insbesondere in den Referaten Gespräche entweder mit allen dazu bereiten Dienstkräften oder aber mit keinem Mitarbeiter geführt. Generell ist die Gesprächsbereitschaft seitens der Mitarbeiter tendenziell rückläufig.

Als Gründe für die erheblichen Defizite in diesem Bereich werden die Formalisierung des Gesprächs und mangelnde Akzeptanz bei den Beteiligten genannt. Ein permanenter guter Kontakt zwischen Mitarbeitern und Führungskräften macht in den Augen vieler Führungskräfte ein solches Gespräch entbehrlich. Bei einigen Senatsverwaltungen waren angabegemäß auch allgemeine Umstrukturierungen oder Umbildungen von einzelnen Organisationseinheiten ursächlich für die Vernachlässigung von Mitarbeiter- und Vorgesetztengesprächen.

Soweit Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche stattgefunden haben, wurden häufig gemeinsame Ziele festgelegt und Vereinbarungen zur individuellen Personalentwicklung, wie beispielsweise Fortbildungen, getroffen. Das gegenseitige Feedback der Erwartungen wurde durchweg positiv bewertet. Die Beteiligten gewannen mehr Sicherheit und Orientierung in der Aufgabenerledigung und aus der qualifizierten Kommunikation ergab sich angabegemäß häufig auch ein Motivationsschub für die jeweiligen Mitarbeiter.

8.2.8 Führungskräftequalifizierung

§ 6 Abs. 7 VGG verpflichtet alle Führungskräfte, mindestens alle zwei Jahre in Abstimmung mit der für Personalentwicklung zuständigen Stelle der Behörde an Maßnahmen zur Führungskräftequalifizierung teilzunehmen. Insbesondere sollen Schulungen zur sozialen Kompetenz und zum Führungsverhalten besucht werden. Hierzu bietet das Institut für Verwaltungsmanagement themenbezogene Fortbildungen an.

In fast allen Bereichen, in denen Gespräche geführt wurden, nehmen die Führungskräfte an Fortbildungsmaßnahmen teil. Ein Fortbildungskonzept existiert bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie in einer der untersuchten Organisationseinheiten der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport. Bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen nehmen alle Führungskräfte im Zeitraum von ein bis zwei Jahren an Qualifizierungsmaßnahmen teil. Dies wird mit der zuständigen SE Personal abgestimmt und kontrolliert. Die Teilnahme ist in einer ersten Stufe Pflicht, in der zweiten Stufe freiwillig, mit der Folge, dass die Teilnahmequote auf unter 50 v. H. fällt. Bei der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz läuft ein Qualifizierungsprogramm zur speziellen Förderung von (möglichem) Führungskräftenachwuchs. Auch bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport werden alle Führungskräfte einer Abteilung regelmäßig jedes Jahr nach einem abteilungsinternen Fortbildungskonzept qualifiziert. In den übrigen Verwaltungen schwanken die Teilnahmequoten in den jeweils befragten Bereichen. Die Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen folgt dort keinem Konzept und wird zumeist nicht kontrolliert. Sie orientiert sich weitgehend an Angebot und Bedarf. Zum Teil werden Fortbildungsmaßnahmen auf die jüngeren Führungskräfte beschränkt. Auffallend ist die geringe Inanspruchnahme von Qualifizierungsmaßnahmen durch Führungskräfte der Senatskanzlei. Im Rahmen der Erhebung blieb allerdings teilweise offen, ob es sich bei den genannten Führungskräftebildungen durchgängig um Veranstaltungen zur Verbesserung der

sozialen Kompetenz und des Führungsverhaltens oder um allgemeine Fortbildungsmaßnahmen zur Vervollkommnung der fachlichen Kompetenz gehandelt hat.

Eine Verbesserung des Führungsverhaltens der Führungskräfte bestätigte lediglich ein Drittel aller Befragten. Während die Einschätzungen dazu in fast allen Senatsverwaltungen sehr unterschiedlich waren, wurde in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung fast einstimmig von erkennbar verbessertem Führungsverhalten berichtet. Generell wurde der Führungskräftequalifizierung von den Befragten im Rahmen des Personalmanagements eine hohe Bedeutung beigemessen.

8.3 Wertung

Die Instrumente des Personalmanagements sind in den Senatsverwaltungen - ähnlich wie in den Bezirksämtern - bisher nur stark eingeschränkt und lückenhaft eingeführt worden. Sie werden in keiner Senatsverwaltung flächendeckend, teilweise auch überhaupt nicht eingesetzt. In größerem Umfang - insgesamt allerdings unzureichend - finden lediglich einzelne Formen der Personalplanung sowie Maßnahmen zur Führungskräftequalifizierung Anwendung. Auch hat die Mehrzahl der Senatsverwaltungen zumindest für einen Teil ihrer Mitarbeiter - zumeist für Beamte - Anforderungsprofile entwickelt, was vor allem darauf zurückzuführen sein dürfte, dass diese bei Beurteilungen und der Personalauswahl von Beamten Grundlage gerichtlich überprüfbarer dienstrechtlicher Entscheidungen bilden. Demgegenüber wird die gesetzlich vorgeschriebene Rotation nur in zwei Senatsverwaltungen als Instrument gezielter Personalentwicklung genutzt, obwohl sie geeignet ist, den Erfahrungshorizont und die Einsatzmöglichkeiten von Mitarbeitern und Führungskräften maßgeblich zu erweitern. Gleichermäßen unbefriedigend ist, dass Mitarbeiterbefragungen und insbesondere Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche in den meisten Senatsverwaltungen nur in relativ geringem Umfang stattfinden, obwohl gerade diese Instrumente Grundlage eines mitarbeiterorientierten, auch die persönlichen Vorstellungen der Mitarbeiter und ihr Leistungspotenzial berücksichtigenden Organisationsprozesses sind. Der in diesem Zusammenhang immer wieder beklagte Zeitaufwand rechtfertigt nicht den Verzicht auf diese vom Gesetzgeber mit gutem Grund vorgegebenen Reforminstrumente. Angesichts der dargestellten Defizite ist es nicht verwunderlich, dass die vom Personalmanagement erwarteten Folgen und Wirkungen, z. B. eine Erhöhung der Mitarbeitermotivation oder eine Änderung des Führungsverhaltens, nicht in dem erwarteten Umfang eingetreten sind.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Personalmanagement in den Senatsverwaltungen überwiegend als lediglich „weiches“ Reformelement eingeschätzt wird. Daher wird es weder von der Leitung noch von den Führungskräften mit der notwendigen Konsequenz und dem erforderlichen Einsatz vorangetrieben. Dabei wird verkannt, dass das Personal und sein optimaler Einsatz die wichtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung darstellt und eine hohe Motivation der Dienstkräfte Grundlage einer leistungsfähigen und effizienten Verwaltung ist.

8.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Mitglieder des Senats nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Leiter aller Organisationseinheiten die gesetzlichen Vorgaben zum Personalmanagement nunmehr zügig umsetzen und in einem ersten Schritt insbesondere
 - o eine systematische Personalplanung,
 - o Anforderungsprofile,
 - o eine gezielte Führungskräftequalifizierung und
 - o regelmäßige Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche

flächendeckend in den Senatsverwaltungen eingeführt werden,

- die Rotation regelmäßig zur Voraussetzung der Übertragung von Führungsaufgaben gemacht wird und
- die Anwendung der Instrumente des Personalmanagements durch Führungskräfte bei ihrer Auswahl und Leistungsbeurteilung besonders gewichtet wird.

9 Schlussbetrachtung

Der auf der Grundlage des VGG eingeleitete Reformprozess ist in den Senatsverwaltungen bisher insgesamt sehr unbefriedigend verlaufen. Mehr als zehn Jahre seit Beginn der Reformen und sechs Jahre nach In-Kraft-Treten des VGG ist die Verwaltungsreform nur sehr eingeschränkt umgesetzt worden. Die Ziele des Gesetzgebers sind nur in wenigen

Punkten erreicht worden. Das zentrale Element des neuen Steuerungsmodells, die dezentrale Ressourcenverantwortung, auf deren Grundlage den Abteilungsleitern die personellen und sächlichen Mittel zur Aufgabenerfüllung zuzuordnen sind, ist überwiegend nicht oder nur in beschränktem Umfang umgesetzt worden. Während in einigen Senatsverwaltungen der Prozess in der Entwicklung begriffen ist, herrschen in anderen Senatsverwaltungen noch die herkömmlichen Strukturen vor.

In weiten Bereichen fehlt es an Ziel- und Servicevereinbarungen zwischen der politischen Leitung und den Abteilungsleitern, ohne die eine zielgenaue Steuerung des Verwaltungshandelns im Rahmen des neuen Steuerungsmodells kaum möglich ist. Denn die Zielvereinbarungen definieren die von den Abteilungsleitern zu erreichenden Leistungs-, Qualitäts- und Finanzziele, deren Erfüllung von der Leitung der Senatsverwaltung im Rahmen ihrer politischen Verantwortlichkeit regelmäßig zu kontrollieren ist. Soweit Zielvereinbarungen vorhanden sind, fehlt es häufig an den Steuerungserfordernissen angepassten Erfolgs- und Wirkungsindikatoren, die in Verbindung mit einem geeigneten Berichtswesen Voraussetzung für eine effektive Steuerung sind.

Demgegenüber ist die KLR weitgehend eingeführt und grundsätzlich funktionsfähig. Dem hohen Aufwand steht jedoch noch kein adäquater Nutzen gegenüber. Denn die mit der KLR gewonnene Kostentransparenz wird von den Führungskräften bisher kaum zu Steuerungszwecken genutzt. Dies beruht insbesondere auf dem wenig ziel- und wirkungsorientierten Zuschnitt der Kostenträger - verbunden mit der hohen Zahl von nur beschränkt steuerbaren MGF - sowie auf einem Verfahren der Finanzmittelzuweisung, das in Verbindung mit der unzureichend realisierten dezentralen Ressourcenverantwortung nur geringe Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten enthält.

Erhebliche Defizite bestehen beim Einsatz des Qualitätsmanagements, obwohl das weitgehende Fehlen von Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle die Gefahr birgt, dass die angesichts der Haushaltslage gebotenen Einsparungen einseitig auf Kosten der Produktqualität erzielt werden. Ungeachtet der bereits vollzogenen Organisationsveränderungen sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Ablauforganisation unter Berücksichtigung der Grundsätze der Geschäftsprozessoptimierung in Zukunft systematisch vorangetrieben werden. Denn sie bilden die Grundlage für einen optimalen Ressourceneinsatz und daraus resultierende Kostensenkungen.

Das Personalmanagement ist in den Senatsverwaltungen nur sehr eingeschränkt und lückenhaft eingeführt. Zwar nutzt die Mehrzahl der Senatsverwaltungen Personalpla-

nungsinstrumente in unterschiedlichen Strukturen, auch wurden zumindest für einen Teil der Dienstkräfte Anforderungsprofile entwickelt; andere Reforminstrumente wie Rotation, Mitarbeiterbefragungen und Mitarbeiter-Vorgesetztengespräche werden jedoch entgegen den gesetzlichen Vorgaben völlig unzureichend eingesetzt. Dabei wird verkannt, dass das Personal die wichtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung darstellt und gerade angesichts der schwierigen Haushaltslage ein effizienter Personaleinsatz und die bestmögliche Motivation der Dienstkräfte unverzichtbar sind.

Der unbefriedigende Verlauf des Reformprozesses in den Senatsverwaltungen beruht im Wesentlichen darauf, dass ein nicht geringer Teil der Führungskräfte der Auffassung ist, dass eine Ministerialverwaltung nicht auf der Grundlage von Ziel- und Servicevereinbarungen bei gleichzeitiger dezentraler Ressourcenverantwortung gesteuert werden kann. Zwar verkennt der Rechnungshof nicht, dass angesichts der besonderen Aufgabenstellung einer Ministerialverwaltung ein Teil ihrer Aufgaben nur eingeschränkt planbar ist, jedoch gibt es in jeder Legislaturperiode eine Fülle fachspezifischer Ziele, deren Realisierung zahlreiche konkrete Maßnahmen erfordert, die als Teilziele unter eindeutiger Prioritätensetzung Inhalt von Zielvereinbarungen werden können. Diesem Gedanken hat auch der Gesetzgeber im Vierten Verwaltungsreformgesetz Rechnung getragen, indem er es den Behörden erlaubt hat, Zielvereinbarungen mit einer Dauer von bis zu fünf Jahren abzuschließen (§ 2 a VGG). Dass die Möglichkeiten und Chancen des neuen Steuerungsmodells nur beschränkt genutzt werden, beruht im Übrigen auch darauf, dass ein an die besonderen Aufgaben und Steuerungserfordernisse der Senatsverwaltungen angepasstes System der Finanzmittelzuweisung, das die Ressourcenverantwortung stärkt und Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten bietet, auf der Ebene der Hauptverwaltung bisher nicht realisiert worden ist.

Die von der Verwaltungsreform erwarteten Erfolge und Wirkungen sind bisher nur in geringem Umfang eingetreten. Zwar hat die Einführung der KLR eine größere Kostentransparenz geschaffen, jedoch hat dies nur in wenigen Fällen zu einer höheren Wirtschaftlichkeit oder Kostensenkung in den Organisationseinheiten beigetragen. Realisierte Einsparungen sind weitgehend auf Reorganisationsmaßnahmen - auch in nachgeordneten Bereichen -, haushaltswirtschaftliche Beschränkungen und die Umsetzung pauschaler Sparvorgaben zurückzuführen. Dessen ungeachtet sind die Instrumente der Verwaltungsreform grundsätzlich geeignet, die Leistungsfähigkeit, Effizienz, Kostentransparenz sowie

Ziel- und Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns zu fördern. Diese Ziele können jedoch nur dann erreicht werden, wenn es gelingt, die einzelnen Reformelemente - von Mitarbeitern und Führungskräften gleichermaßen unterstützt - vollständig und flächendeckend einzuführen. Dazu ist es erforderlich, insbesondere die zentralen Reformelemente, wie dezentrale Ressourcenverantwortung, Steuerung auf der Grundlage von Ziel- und Servicevereinbarungen und ein Anreiz zum sparsamen und wirtschaftlichen Verhalten bietendes System der Finanzmittelzuweisung, schnellstmöglich flächendeckend einzuführen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der Reformprozess weitgehend zum Erliegen kommt, zumindest aber, dass die in den über zehn Jahren andauernden Reformanstrengungen eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in krassem Missverhältnis zu dem bisher erreichten Erfolg und Nutzen stehen.

Für das Kollegium:

Dr. Harms