

Rechnungshof von Berlin

10787 Berlin, 12. Februar 2004
An der Urania 4 - 10
Tel.: 8 86 13 - 0

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

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs von Berlin gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 12. Februar 2004 beschlossen worden.

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

Inhaltsverzeichnis

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.....	12
4. Steuerung mit Ziel- und Servicevereinbarungen	13
4.1 Grundsatz und Ziele.....	13
4.2 Stand der Umsetzung.....	13
4.3 Wertung.....	17
4.4 Empfehlungen.....	18
5. Kosten- und Leistungsrechnung	18
5.1 Grundsatz und Ziele.....	18
5.2 Stand der Umsetzung.....	19
5.3 Wertung.....	23
5.4 Empfehlungen.....	24
6. Exkurs: Steuerungsdienste	25
6.1 Grundsatz und Ziele.....	25
6.2 Stand der Umsetzung.....	25
6.3 Wertung.....	27
6.4 Empfehlungen.....	28

7. Qualitätsmanagement	28
7.1 Grundsatz und Ziele	28
7.2 Stand der Umsetzung	29
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 Rotation	37
8.2.3 Anforderungsprofile	38
8.2.4 Personalauswahl, gruppenbezogene Auswahlverfahren	40
8.2.5 Mitarbeiterbefragungen	41
8.2.6 Führungskräfte-Feedback	43
8.2.7 Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche	44
8.2.8 Führungskräftequalifizierung	45
8.2.9 Führungskräftezirkel	46
8.3 Wertung	47
8.4 Empfehlungen	48
9. Schlussbetrachtung	49

Zusammenfassung

Mit der im Jahre 1994 beschlossenen Reform der Berliner Verwaltung durch 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 1. Halbjahr 2003 hat er geprüft, mit welchen Ergebnissen und Wirkungen die zentralen Reformelemente in den Bezirken eingeführt worden sind. Die Ergebnisse der Prüfung sowie daraus abgeleitete Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung der Verwaltungsreform durch Senat und Bezirksämter sind in dem vorliegenden Bericht an das Abgeordnetenhaus (§ 99 LHO) zusammengefasst. Der Bericht soll das Abgeordnetenhaus und den Senat bei ihren Überlegungen zur Fortschreibung des VGG und Weiterentwicklung der Reform unterstützen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Verwaltungsreform in den Bezirken mit Ausnahme der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nur sehr eingeschränkt und lückenhaft umgesetzt worden ist:

- Die KLR wird flächendeckend eingesetzt und leistet - trotz bestehender Mängel - einen wichtigen Beitrag zur Kostentransparenz und Steuerbarkeit der Ressourcen.
- Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist nur unvollkommen realisiert. Zwar wurden Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) sowie Serviceeinheiten (SE) gebildet, jedoch wird die vom Gesetzgeber gewünschte größere Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit der LuV häufig durch fehlende Zielvereinbarungen sowie zu umfangreiche Entscheidungsvorbehalte des Bezirksamtskollegiums, seiner Mitglieder oder von SE beschränkt.
- Ziel- und Servicevereinbarungen zwischen den Mitgliedern des Bezirksamts und den Leitern der Organisationseinheiten sind nur in wenigen Fällen abgeschlossen, sodass eine zielgenaue Steuerung des Verwaltungshandelns im Rahmen des neuen Steuerungsmodells praktisch nicht stattfindet.

- Das Qualitätsmanagement wird nur unzureichend eingesetzt, insbesondere fehlt es an einer systematischen Qualitätssicherung.
- Das Personalmanagement ist nur sehr eingeschränkt und lückenhaft eingeführt.

Die von der Verwaltungsreform erwarteten Erfolge und Wirkungen sind entsprechend dem Stand der - zumeist unzureichenden - Umsetzung der einzelnen Reformelemente bisher nur in sehr beschränktem Umfang eingetreten. Erzielte Einsparungen sind meist auf haushaltswirtschaftliche Beschränkungen und realisierte pauschale Sparvorgaben zurückzuführen.

Angesichts des insgesamt unbefriedigenden Sachstands empfiehlt der Rechnungshof, den Reformprozess sowohl von den Bezirksämtern als auch vom Senat mit hoher Priorität voranzutreiben. Dabei wird der Senat auch zu prüfen haben, inwieweit die Umsetzung der Reformelemente insbesondere durch Anreizsysteme beschleunigt werden kann. Der Rechnungshof hat für die zentralen Elemente der Reform jeweils konkrete Empfehlungen gegeben.

1. Anlass und Ziel der Prüfung

Die Verwaltungsreform hat durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) vom 17. Mai 1999 einen neuen Schub erhalten. Ausgehend von den Erwartungen des Abgeordnetenhauses an die Reform hat der Rechnungshof vier Jahre nach In-Kraft-Treten des VGG die weitere Entwicklung des Reformprozesses in den Bezirken geprüft. Ziel der Prüfung war es, dem Abgeordnetenhaus einen ausführlichen Überblick über den Stand der Verwaltungsreform in den Bezirken zu geben und insbesondere aufzuzeigen, mit welchen Ergebnissen und Wirkungen die zentralen Elemente der Reform, nämlich

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

in den Bezirksämtern umgesetzt worden sind. Dabei war vor allem zu klären, ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele des Gesetzgebers erreicht wurden. Außerdem sollte ermittelt werden, welche Rahmenbedingungen einzelne Reformelemente fördern oder behindern, um auf diese Weise Hinweise auf „erfolgskritische“ Faktoren zu erhalten. Die gewonnenen Prüfungserkenntnisse sollen Abgeordnetenhaus und Senat bei ihren Überlegungen zur Fortschreibung des VGG und Weiterentwicklung der Reform unterstützen.

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

2. Methodik der Prüfung

Im Rahmen der im 1. Halbjahr 2003 durchgeführten Erhebung hat der Rechnungshof die Geschäftsverteilungspläne der Bezirksämter und die vorgelegten Ziel- und Servicevereinbarungen sowie deren Inhalte geprüft. Zudem wurden umfangreiche Interviews mit über 100 Führungskräften und Mitarbeitern von LuV, SE und Steuerungsdiensten ausgewertet.

In den drei Bezirksämtern Marzahn-Hellersdorf, Neukölln und Tempelhof-Schöneberg wurden jeweils sieben LuV, die SE Personal sowie der Steuerungsdienst untersucht. Im Interesse einer repräsentativen Auswahl wurde darauf geachtet, dass möglichst sämtliche Geschäftsbereiche (Abteilungen) dieser Bezirksämter in die Erhebung einbezogen wurden. Zugleich sollten mit der Auswahl von zwei Fusionsbezirken - einer aus dem Ostteil, der andere aus dem Westteil der Stadt - sowie eines Nichtfusionsbezirks unterschiedliche Rahmenbedingungen im Land Berlin berücksichtigt werden.

Ergänzend hat der Rechnungshof auch die Steuerungsdienste und die SE Personal der übrigen neun Bezirksämter auf der Grundlage eines spezifischen Fragebogens interviewt, weil diese den bestmöglichen Überblick in den einzelnen Bezirksverwaltungen haben.¹⁾

Bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse ging es nur nachrangig darum festzustellen, ob die einzelnen Bezirke mehr oder weniger Fortschritte bei der Umsetzung der Verwaltungsreform gemacht haben. Daher hat der Rechnungshof davon abgesehen, die bisher erreichten Ergebnisse des Reformprozesses differenziert nach Bezirken darzustellen. Im Mittelpunkt standen vielmehr die Fragen, ob und mit welchen Ergebnissen die Reforminstrumente im Verwaltungsalltag genutzt werden und welche Wirkungen sie entfalten. Im Interesse einer möglichst realistischen Darstellung der Situation im jeweiligen Bezirksamt hat der Rechnungshof den Interviewpartnern uneingeschränkte Vertraulichkeit und Anonymisierung ihrer Antworten zugesichert.

3. Dezentrale Ressourcenverantwortung

3.1 Grundsatz und Ziele

Mit der Verwaltungsreform in Berlin sollen in Anlehnung an das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte neue Steuerungsmodell dezentrale Strukturen geschaffen und die Ergebnisverantwortung durch Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung den fachlich zuständigen Organisationseinheiten (LuV) übertragen werden.

¹⁾ Bei der Darstellung im Bericht ist zu beachten, dass Feststellungen in den „befragten, ausgewählten bzw. untersuchten“ Organisationseinheiten bzw. Bezirksämtern sich jeweils nur auf die drei ausgewählten Bezirke beziehen, während sonstige Bewertungen regelmäßig alle zwölf Bezirke erfassen.

Nach § 2 Abs. 2 Satz 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 LuV-Leitern insbesondere größere Gestaltungsspielräume eingeräumt werden. Ferner sollen schnellere Entscheidungsabläufe sowie in Verbindung mit den Ergebnissen der KLR Kosteneinsparungen erreicht werden. Zudem wird eine erhöhte Motivation von Mitarbeitern und Führungskräften erwartet.

3.2 Stand der Umsetzung

In allen zwölf Bezirksämtern sind entsprechend § 37 Abs. 2 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) i. V. m. § 2 Abs. 1 VGG bis zu 15 LuV und sechs SE eingerichtet worden. Aus diesen Organisationseinheiten sind nach § 37 Abs. 6 BezVG sechs Geschäftsbereiche (Abteilungen) gebildet worden, die in den Bezirken jedoch sehr unterschiedlich strukturiert sind. Die Bezirksämter haben ihre Organisationshoheit genutzt und die LuV und SE den einzelnen Abteilungen nicht nur sehr unterschiedlich zugeordnet, sondern auch divergierende Abteilungsbezeichnungen gewählt, die die Aufgaben der darin zusammengeführten Organisationseinheiten teilweise nicht klar erkennen lassen. Darüber hinaus haben Bezirksämter die nach § 37 Abs. 2 BezVG zu bildenden Kern-LuV unterschiedlich gegliedert. Thematisch zusammenhängende Aufgaben, Leistungen und Produkte werden daher oft in verschiedenen Organisationseinheiten erbracht, obwohl § 2 Abs. 2 VGG ausdrücklich vorsieht, zusammengehörende Aufgabenbereiche im Interesse einer ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung zu bündeln.

Die vom Gesetzgeber ausdrücklich gewünschte dezentrale Ressourcenverantwortung der LuV ist beschränkt realisiert worden. Zielvereinbarungen mit Einzelheiten zur Aufgabenerfüllung und zu Umfang und Art der bereitgestellten personellen und sächlichen Mittel sind nur in sehr wenigen Fällen vorhanden (vgl. 4.2).

Nach dem Ergebnis der Befragung in den drei ausgewählten Bezirksamtern entscheiden lediglich zwei Drittel der LuV-Leiter über den Einsatz von Personalressourcen. In den übrigen Fällen entscheidet - zum Teil begründet mit haushaltswirtschaftlichen Beschränkungen - das Bezirksamtskollegium (14 v. H.) bzw. das zuständige Mitglied des Bezirksamts (10 v. H.) oder eine SE (10 v. H.). Darüber hinaus haben sich in mehreren Bezirken das Bezirksamtskollegium oder die zuständigen Mitglieder des Bezirksamts die Entscheidung bei Personaleinstellungen und Beförderungen ab einer bestimmten Besoldungs-/Vergütungsgruppe (z. B. BesGr. A 12/VGr. III/II a) generell vorbehalten.

In größerem Umfang, aber längst nicht flächendeckend, ist die dezentrale Ressourcenverantwortung im Bereich der Sachausgaben umgesetzt. Hier geben fast 80 v. H. der LuV-Leiter der untersuchten Bezirksamter an, grundsätzlich selbstständig über die Ressourcen zu entscheiden, weisen aber häufig darauf hin, dass es in ihrem Geschäftsbereich Entscheidungsvorbehalte - unterschiedlichen Umfangs - von Seiten des Bezirksamtskollegiums oder des zuständigen Mitglieds des Bezirksamts gibt.

Eine Sonderstellung nehmen die Bereiche der IT-Beschaffung und baulichen Unterhaltung ein, für die nur eine Minderheit der befragten LuV-Leiter verantwortlich ist. Hier liegt die Ressourcenverantwortung - bei sehr unterschiedlichem Umfang der Beteiligung der LuV - zumeist bei den SE oder den für bauliche Aufgaben zuständigen Organisationseinheiten.

Entscheidungen der LuV-Leiter in Angelegenheiten des inneren Dienstbetriebs werden in den untersuchten Bezirksamtern sehr unterschiedlich umgesetzt. Während nach Auskunft eines Bezirksamts überwiegend die SE die Entscheidungen ausführen, gibt die Mehrheit der LuV-Leiter in den beiden anderen Bezirken an, sie selbst würden Entscheidungen in ihren Organisationseinheiten oder in Zusammenarbeit mit den SE umsetzen. Dem widersprechen allerdings die teilweise gegenteiligen, aber untereinander gleichfalls nicht immer übereinstimmenden Auskünfte der befragten Leiter der SE Personal und der Steuerungsdienste. Die unterschiedlichen Angaben sind auch darauf zurückzuführen, dass unter dem Begriff der „Umsetzung“ oftmals verschiedene Sachverhalte verstanden werden und nur in den wenigsten Fällen Servicevereinbarungen abgeschlossen sind, die eine klare Aufgabenverteilung für den Ablauf des inneren Dienstbetriebes regeln.²⁾ So nehmen zum

²⁾ Zum Zeitpunkt der Prüfung waren lediglich 3,5 v. H. der Fälle Aufgaben des Dienstbetriebes in Servicevereinbarungen zwischen LuV und SE geregelt (vgl. 4.2).

Teil die SE Personal faktisch die Aufgaben der früheren Personalämter weitgehend uneingeschränkt wahr, ohne den Umfang der Aufgabenerledigung mit den LuV, die nach dem VGG grundsätzlich selbst über die Personalressourcen entscheiden, vereinbart oder abgestimmt zu haben.

Die Büroleitungsaufgaben (z. B. Bearbeitung von Krankmeldungen, Urlaubsanträgen usw.) werden in den untersuchten Bezirksamtern überwiegend in den LuV wahrgenommen. In wenigen Fällen erledigt diese Aufgaben eine Stabstelle, die beim zuständigen Mitglied des Bezirksamts angesiedelt, aber im VGG nicht vorgesehen ist. Genauso verhält es sich mit den Aufgaben der ehemaligen Wirtschaftsstellen.

Die mit der Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung verbundenen Erwartungen, wie größere Gestaltungsspielräume, schnellere Entscheidungsfindung, erhöhte Motivation der Mitarbeiter, Kosteneinsparungen sowie Teilhabe der LuV an Ergebnisverbesserungen durch managementbedingte Mehreinnahmen oder Minderausgaben sind nach Auskunft der LuV-Leiter - abhängig vom Umfang der übertragenen Ressourcenverantwortung - bisher nur zum Teil eingetreten. Die Hälfte der LuV-Leiter beklagt - ungeachtet ihrer erweiterten Verantwortung -, dass Entscheidungsvorbehalte des Bezirksamtskollegiums, seiner Mitglieder und einzelner SE die ihnen übertragene Ressourcenverantwortung beschränken oder aushöhlen. Zudem würden die Ressourcenverantwortung und etwaige Zielvereinbarungen durch wechselnde haushaltswirtschaftliche Beschränkungen und Einsparvorgaben im Verlauf des Haushaltsjahres beeinträchtigt. Im Übrigen ließen die Regelungen des öffentlichen Dienstrechts kaum Spielräume für einen flexiblen und damit effizienten Einsatz von Mitarbeitern innerhalb eines Bezirksamts. Dem entspricht auch der wiederholte Hinweis der Leiter der Steuerungsdienste, die dezentrale Verantwortlichkeit könne trotz formeller Verlagerung auf die LuV unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht gelebt werden.

3.3 Wertung

Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist in den Bezirken trotz formeller Bildung von LuV und SE nur unzureichend umgesetzt. Weitgehend fehlen Ziel- und Servicevereinbarungen. Häufig behalten sich die Bezirksamtskollegien oder einzelne Mitglieder der Bezirksamter - aber auch einzelne SE - Entscheidungen vor. Dadurch wird die vom Gesetzgeber gewünschte dezentrale Ressourcenverantwortung weitgehend eingeschränkt.

Die angestrebte Ergebnisverantwortung der fachlich zuständigen Organisationseinheiten und ihrer Leiter kann nur erreicht werden, wenn ihnen auf der Grundlage von Zielvereinbarungen die Verantwortung für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel überlassen wird. Aufgabe der politisch verantwortlichen Mitglieder des Bezirksamts ist es dabei, die mit der Verwaltungstätigkeit angestrebten Ziele in Zielvereinbarungen festzulegen, ihre Einhaltung zu überwachen und nur in Ausnahmefällen einzugreifen. Die vielfach beklagten haushaltswirtschaftlichen Beschränkungen und Einsparvorgaben engen die dezentrale Ressourcenverantwortung nur insoweit ein, als die LuV-Leiter von ihrer Ressourcenverantwortung lediglich im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Vorgaben Gebrauch machen können. Dies berührt zwar die Planungssicherheit, die ein wesentlicher Bestandteil einer eigenverantwortlichen Haushaltsführung ist, lässt jedoch die Ressourcenverantwortung als solche unberührt.

Inwieweit aus der KLR ablesbare Kosteneinsparungen oder Mehreinnahmen ursächlich auf eine erhöhte Ressourcenverantwortung zurückgeführt werden können, ist in Anbetracht der parallelen Umsetzung pauschaler Einsparvorgaben und haushaltswirtschaftlicher Beschränkungen nicht feststellbar.

3.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass in allen Bezirksamtern die dezentrale Ressourcenverantwortung der LuV umgehend und umfassend realisiert wird, indem insbesondere

- die Bezirksamter den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel durch die Führungskräfte auf der Grundlage von Zielvereinbarungen mit allen LuV regeln und Entscheidungsvorbehalte nur in Ausnahmefällen vorsehen,
- die Zusammenarbeit mit den SE durch flächendeckenden Abschluss von Servicevereinbarungen bzw. Rahmenservicevereinbarungen klar geregelt werden sowie
- den LuV im Zuge der innerbezirklichen Budgetierung größtmögliche Planungssicherheit beim Umgang mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen eingeräumt wird.

4. Steuerung mit Ziel- und Servicevereinbarungen

4.1 Grundsatz und Ziele

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

Nach § 2 Abs. 3 VGG sind daneben zwischen den Organisationseinheiten und den von diesen zu beauftragenden SE **Servicevereinbarungen** 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 auch erreicht werden. Im Rahmen dieser Vereinbarungen sind die LuV und SE für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel verantwortlich.

4.2 Stand der Umsetzung

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter gebeten, ihm die jeweils vorhandenen gültigen Ziel- und Servicevereinbarungen, Vereinbarungen vergangener Jahre und relevante Entwurfsfassungen vorzulegen. Bei den zwölf Bezirksämtern wäre - ausgehend von durchschnittlich 13 LuV und 4 SE - der Abschluss von mindestens

- 156 Zielvereinbarungen der LuV pro Jahr,
- 12 Zielvereinbarungen der Steuerungsdienste pro Jahr und
- 624 Servicevereinbarungen der SE mit den LuV

zu erwarten gewesen. Im Ergebnis lagen dem Rechnungshof zur Bewertung vor:

7 Rahmenregelungen	als Grundlage für bezirkseinheitliche Vereinbarungen (teilweise noch als Entwurf)			
29 Zielvereinbarungen	darunter mit LuV:	18 aus 2001	2 aus 2002	6 aus 2003
75 Servicevereinbarungen	darunter mit LuV:	7 aus 2001	15 aus 2002 bzw. 2001/02	27 aus 2003 bzw. 2002/03

Die Anzahl der vorgelegten Ziel- und Servicevereinbarungen ist von Bezirk zu Bezirk sehr unterschiedlich. Mehrere Bezirksamter übersandten keine Unterlagen, die überwiegende Zahl der Vereinbarungen stammt aus wenigen Bezirken. In den Jahren 2001 und 2002 hatten nur 6,4 v. H. der LuV Zielvereinbarungen mit dem zuständigen Mitglied des Bezirksamts und 3,5 v. H. der LuV Servicevereinbarungen abgeschlossen. Der Anteil der für das Jahr 2003 vorgelegten Vereinbarungen liegt für Zielvereinbarungen bei 3,8 v. H., für Servicevereinbarungen bei 4,3 v. H. Darüber hinaus konnte nicht in jedem Einzelfall belegt werden, dass die Vereinbarungen tatsächlich in Kraft gesetzt sind und angewendet werden. Allerdings dürften in einzelnen Bezirken bis Ende 2003 noch weitere Vereinbarungen abgeschlossen worden sein.

In zwei der drei näher untersuchten Bezirksamter wurden keine Vereinbarungen abgeschlossen. Im dritten Bezirksamt lagen im Jahr 2001 zwar überwiegend Ziel- und Servicevereinbarungen vor, jedoch waren im 1. Quartal 2003 noch keine aktuellen Zielvereinbarungen abgeschlossen. Dies wurde mit fehlenden finanziellen Basisdaten begründet.

Als Gründe für die geringe Zahl der jährlich abzuschließenden Zielvereinbarungen sowie Servicevereinbarungen haben die befragten LuV-Leiter im Wesentlichen genannt:

- Mangelnde Unterstützung durch die Behördenleitung, u. a. weil deren Einflussmöglichkeiten durch die produktkonkrete Verbindlichkeit von Zielvereinbarungen eingeschränkt werden,
- Haushalts- und Planungsunsicherheit durch Sparvorgaben verhindert die Vereinbarung von dauerhaft geltenden Leistungszielen,
- Rahmenregelungen liegen (noch) nicht vor,

- Entwürfe sind teilweise seit Jahren im Geschäftsgang,
- informelle Absprachen werden teilweise den formalisierten Zielvereinbarungen vorgezogen, da der Sinn und Zweck von Zielvereinbarungen nicht erkannt wird.

Die Inhalte von Ziel- und Servicevereinbarungen unterliegen **Qualitätsanforderungen**, die sich aus dem VGG selbst (§§ 7 und 2) und den vom Senat herausgegebenen Empfehlungen in Leitfäden und Mustervereinbarungen ergeben. Der Rechnungshof hat - trotz der nur in sehr geringer Zahl vorgelegten Vereinbarungen - geprüft, inwieweit diese inhaltlich die Grundanforderungen erfüllen.

Bei den **Zielvereinbarungen** ist erkennbar:

- Insbesondere Maßnahmen und Messgrößen für die Zielerreichung werden noch unzulänglich berücksichtigt, obwohl diese das Maß für die durch das Verwaltungshandeln zu erzielenden Wirkungen und überregionale Vergleichsmöglichkeiten sind.
- Allgemeine Aussagen zur Qualitätssicherung sind zwar enthalten, Maßnahmen zur Umsetzung von Qualitätskriterien und ihrer Kontrolle sind aber lediglich in neun Zielvereinbarungen eindeutig erkennbar. Nur in sehr geringem Umfang sind ansatzweise Erfolgs- und Wirkungsindikatoren bezogen auf die enthaltenen Leistungsziele festgelegt worden.
- Die Budgets werden als maßgeblicher Bestandteil der Leistungsvereinbarungen überwiegend nicht produktbezogen abgebildet, dagegen sind produktbezogene Planmengen mehrheitlich enthalten. Zwei der sieben Zielvereinbarungen aus dem Jahr 2003 weisen keine produktbezogenen Angaben aus.

Zu den **Servicevereinbarungen** ist festzustellen:

- Die von den SE zu erbringenden Wahl- und Pflichtleistungen werden nicht immer klar und eindeutig beschrieben; Aufgaben- und Leistungsabgrenzungen sind oft unklar formuliert. Leistungskataloge oder Angebotskataloge über das gesamte Leistungsspektrum liegen nur teilweise vor.

- Qualitätsziele und Qualitätskriterien sind ganz überwiegend nicht definiert. Die Ausnahme bilden sieben Vereinbarungen einer SE aus dem Jahr 2002, die Qualitätsziele formuliert hat.
- Wirkungsindikatoren oder Maßnahmen zur Überprüfung der Leistungsziele sind durchgängig nicht enthalten, was eine kritische Analyse der Aufgaben und deren Wahrnehmung nahezu ausschließt.
- Berichtspflichten sind in außerordentlich geringem Umfang vereinbart, obwohl diese erforderlich sind, um die Vertragserfüllung zu überwachen.

Die Erfüllung der in den Zielvereinbarungen festgelegten Ziele wird, soweit überhaupt messbare Ziele festgelegt sind, in der Mehrzahl der Fälle - wenn auch in sehr unterschiedlichen Abständen - kontrolliert. Jedoch werden daraus nur selten Schlussfolgerungen für das Verwaltungshandeln der LuV gezogen. In einzelnen Zielvereinbarungen enthaltene Regelungen über die Beteiligung der LuV an managementbedingten Ergebnisveränderungen wurden nicht oder nur in Ausnahmefällen umgesetzt, weil die Bezirke angesichts ihrer finanziellen Situation und weit reichender Sparvorgaben insoweit keine Spielräume sahen. Die Zusammenarbeit von LuV und SE auf der Grundlage von Servicevereinbarungen wird dadurch beeinträchtigt, dass die Aufgaben- und Leistungsabgrenzungen oft unklar formuliert sind. Im Übrigen wird deutlich, dass die SE die von ihnen anzubietenden Leistungen teilweise zu wenig als Serviceleistungen verstehen.

Als hilfreich hat sich der Abschluss bezirkseinheitlicher Rahmenvereinbarungen erwiesen, in denen die für das gesamte Bezirksamt verbindlichen allgemeinen Regelungen für die Tätigkeit der LuV und ihre Zusammenarbeit mit den SE enthalten sind. Dadurch werden die Einzelziel- und Servicevereinbarungen nicht nur von allgemeinen Regelungen entlastet, sondern insbesondere der Zeit- und Arbeitsaufwand durch entsprechend geringeren Regelungsbedarf bei den Einzelregelungen vermindert. Zudem sind derartige Rahmenvereinbarungen - verbunden mit Mustern und Empfehlungen für die Einzelvereinbarungen - geeignet, die Qualität der Ziel- und Servicevereinbarungen insgesamt nachhaltig zu verbessern.

Aufgrund der nur sehr geringen Zahl abgeschlossener Ziel- und Servicevereinbarungen ist nicht festzustellen, ob diese Vereinbarungen die vom Gesetzgeber erwünschten Wirkungen erzielen. Allerdings erwartet die Mehrzahl der Leiter der Organisationseinheiten

und insbesondere die Steuerungsdienste von den Vereinbarungen neben einer klaren Verantwortungsteilung und besseren Transparenz des Verwaltungshandelns mittelfristig eine erhöhte Planungssicherheit, einen wirksameren und wirtschaftlicheren Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen sowie ein ausgeprägteres Kostenbewusstsein der Beteiligten.

4.3 Wertung

Die - ungeachtet der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben - nur sehr geringe Zahl abgeschlossener Ziel- und Servicevereinbarungen spricht dafür, dass die Mitglieder der Bezirksämter den Sinn und Zweck der Führung auf der Grundlage von Zielvereinbarungen nicht immer hinreichend erkannt haben oder diese Führungsform von ihnen politisch nicht gewollt ist. Jedenfalls wirken sie in ihren Geschäftsbereichen nicht ausreichend darauf hin, dass die Vorgaben des Gesetzgebers beachtet werden. Sie lassen außer Acht, dass jährlich abgeschlossene Zielvereinbarungen und ein regelmäßiger Vergleich der darin festgelegten Leistungs-, Qualitäts- und Finanzziele mit den von den LuV-Leitern erreichten Ergebnissen eine zielgenaue Steuerung des Verwaltungshandelns und Kontrolle der erreichten Ziele und Wirkungen erlauben.

Unabhängig davon weisen die vorgelegten Ziel- und Servicevereinbarungen teilweise erhebliche Mängel auf. Insbesondere fehlt es an Erfolgs- und Wirkungsindikatoren für die formulierten Leistungsziele sowie an Maßnahmeplänen und Messgrößen für die Zielerreichung und einzuhaltende Qualitätskriterien, obwohl diese sowohl für Leistungsmessungen und Leistungsvergleiche als auch für den überbezirklichen Vergleich unverzichtbar sind. Die oft nur unklar definierten Leistungen und Leistungsabgrenzungen erschweren die Zusammenarbeit, führen zu erhöhtem Abstimmungsbedarf, überflüssiger Doppelarbeit und damit zu höheren Kosten.

Allerdings wird die Bereitschaft, Zielvereinbarungen abzuschließen, durch die wiederholt während des laufenden Haushaltsjahres verhängten Sparvorgaben und haushaltswirtschaftlichen Beschränkungen gemindert. Denn die mit wechselnden haushaltswirtschaftlichen Vorgaben verbundene Planungsunsicherheit sowie die mangelnde Verlässlichkeit der Mittelzuweisungen relativieren die Verbindlichkeit der Abreden ebenso wie die Umsetzbarkeit der vereinbarten Leistungen. Dies macht ggf. eine Anpassung der Zielvereinbarungen erforderlich.

4.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Mitglieder der Bezirksämter die Steuerung ihrer Geschäftsbereiche auf der Grundlage von Ziel- und Servicevereinbarungen unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben durchsetzen und
- die Bezirksämter in den Ziel- und Servicevereinbarungen Erfolgs- und Wirkungsindikatoren für die formulierten Leistungs- und Qualitätsziele verbindlich definieren, geeignete Messgrößen erarbeiten und die Zielerreichung kontrollieren.

5. Kosten- und Leistungsrechnung

5.1 Grundsatz und Ziele

Die KLR, die seit dem 1. Januar 1999 in allen Bezirksämtern einzusetzen ist, bildet die Basis der produktbezogenen Budgetierung auf der Basis von Kostenrechnungsdaten („Berliner Budgetierung“).

Die outputorientierte Budgetierung ist ein Verfahren der Finanzmittelzuweisung, das sich an den Produktkosten der zu erstellenden, in einem Produktkatalog definierten Produkte orientiert. Die Kosten der einzelnen Produkte (Produktpreise) werden durch Einsatz der KLR ermittelt. Das einem Bezirk zustehende Budget wird im Regelfall auf der Grundlage der Produktpreise (maßgebend ist der Median der Kosten der einzelnen Produkte in den zwölf Bezirken) und der Menge der erstellten Produkte (Menge x Preis) ermittelt. Innerhalb der Bezirksämter soll das Budget auf die einzelnen Kostenstellen unter Berücksichtigung von Planmengen und Produktpreisen im Wesentlichen nach den gleichen Grundsätzen verteilt werden.

Ziel der KLR und der darauf aufsetzenden „Berliner Budgetierung“ ist insbesondere eine bedarfsgerechte (outputorientierte) Verteilung der knappen Finanzmittel auf die Bezirksämter und ihre Organisationseinheiten. Zugleich sollen die Mitglieder der Bezirksämter und die im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung zuständigen Führungs-

kräfte durch die KLR in die Lage versetzt werden, mit Hilfe des Berichtswesens ihre Verwaltungseinheiten effizient und ergebnisorientiert zu steuern und den Ressourcenverbrauch zu optimieren.

Grundlage der Prüfung der KLR in den Bezirken bildeten die Befragungen insbesondere der LuV- und SE-Leiter, der Sachbearbeiter Kostenrechnung, der Fachbereichsleiter und Steuerungsdienstleiter sowie der von der Senatsverwaltung für Finanzen herausgegebene Bericht zur Qualität des KLR-Jahresabschlusses 2001 (Bezirke) und der Budgetierungsdaten 2003 vom 20. März 2002. Ergänzend wurde deren Analyse über die Kosten der externen Produkte der Bezirke vom 13. Februar 2002 herangezogen. Dem gegenübergestellt hat der Rechnungshof die entsprechenden Berichte des nachfolgenden Haushaltsjahres vom 11. Februar 2003 und vom 7. April 2003.

5.2 Stand der Umsetzung

Die Bereiche sind nach Einschätzung aller befragten Organisationseinheiten mit der für den Betrieb der KLR erforderlichen **Hardware** ausreichend ausgerüstet.

Wesentlich kritischer wird die Qualität der **Software** bewertet. Die LuV- und SE-Leiter und die Leiter der Steuerungsdienste bemängeln hauptsächlich, dass

- die Wartezeiten von der Systemeingabe bis zur Bereitstellung des Ergebnisses der Abfrage (Antwort-Zeitverhalten) unverträglich lang seien,
- die genutzte Software keine hinreichenden Plausibilitätsprüfungen, beispielsweise bei offensichtlich fehlerhaften Eingaben, durchführe sowie
- Revisionsunsicherheit infolge fehlender Vorgaben durch die zuständige Senatsverwaltung für Finanzen bestehe.

Weiterhin beklagen die LuV-Leiter die unzureichende Kompatibilität u. a. wegen fehlender Schnittstellen zu anderen Fachverfahren, beispielsweise IPV und PROSOZ, sowie die Störanfälligkeit des Systems.

Eine vollständige und termingerechte **Datenerfassung**

- der Personalkosten,
- der Sachkosten,
- der Produktmengen,
- der internen Verrechnung,
- des Anlagevermögens und
- der Produktpreise

ist in der Regel gewährleistet. Dies belegen nicht nur die Aussagen der LuV- und SE-Leiter, sondern auch die Erkenntnisse aus dem Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen zur Qualität des KLR-Jahresabschlusses 2002 (Bezirke) und der Budgetierungsdaten 2004 vom 7. April 2003, wonach von Jahr zu Jahr eine Qualitätssteigerung zu verzeichnen ist.

Die große Mehrheit der befragten LuV- und SE-Leiter gibt an, auf der Grundlage des Berichtswesens der KLR Aussagen treffen zu können, wie

- ihre Produkte in Preis und Menge im Vergleich mit anderen Bezirksämtern liegen,
- sich die Kostenstruktur ihrer Produkte darstellt und
- sich Preise und Mengen im Zeitverlauf ändern.

Auf der Grundlage dieser Informationen sehen sie Ansatzpunkte zur Steuerung für zahlreiche Produkte in ihren LuV.

Unabhängig von dieser durchaus positiven Einschätzung gibt es jedoch deutlich kritische Hinweise, die die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit im Kostenrechnungsverfahren erheblich in Frage stellen.

Die völlig unterschiedliche Struktur der LuV und SE in den Bezirksämtern führt dazu, dass die Produkte - abhängig von ihrer jeweiligen Zuordnung zu einer Organisationseinheit - unterschiedlich stark mit Umlagen belastet werden. Außerdem ist nach Auskunft der LuV-Leiter das Buchungsverhalten von Bezirk zu Bezirk insgesamt sehr unterschiedlich. So werden die Produktdefinitionen nicht einheitlich ausgelegt und die Produktmengen nicht einheitlich gezählt. Einige LuV- und SE-Leiter bemängeln, dass zu wenige Kontrollmöglichkeiten bestehen, um die Zählung der Produktmengen durch die einzelnen Bezirksäm-

ter nachzuprüfen. Diese Einschätzung wird auch von den IT-Stellen bestätigt. Die Steuerungsdienste kritisieren in diesem Zusammenhang wiederholt, dass sich die Senatsverwaltung für Finanzen als zentraler Verfahrensbetreiber bestimmter Fragen nicht annehme und es bisher an verbindlichen Verfahren oder Regelungen fehle, die eine ausreichende Revisionssicherheit schaffen. Außerdem seien Bezugsgrößen nicht eindeutig gebildet worden. Darüber hinaus wird beanstandet, dass sich der jeweilige Bestand an Immobilien mit seinen differierenden Flächen- und Nutzungswerten auf die Produktkosten niederschlage, obwohl er nur sehr eingeschränkt zu beeinflussen sei.

Schließlich wird kritisiert, dass die Produkte häufig nicht mit dem Ziel optimaler Steuerbarkeit gebildet worden seien. Vielmehr habe man sich oft darauf beschränkt, lediglich den Ist-Zustand des Verwaltungshandelns abzubilden. Dies behindere eine effiziente und ergebnisorientierte Steuerung.

Bemerkenswert ist, dass einheitliche Qualitätsstandards der Produkte bei Ermittlung und Vergleich der Produktkosten bei den Befragten bisher nur eine untergeordnete Rolle spielen, obwohl Qualitätsunterschiede bei einem Produkt erhebliche Auswirkungen auf dessen Kosten haben können (vgl. 7.3). Auffällig ist auch, dass die berlinweite Budgetierung als neues Zuweisungsverfahren von drei Vierteln der LuV- und SE-Leiter unterstützt wird, etwa der gleiche Anteil der LuV-Leiter aber keine gerechtere Mittelverteilung im Rahmen der bezirksinternen Budgetierung erwartet.

Das mit der KLR und der Budgetierung angestrebte Ziel einer höheren Wirtschaftlichkeit ist nach Aussage von zwei Dritteln der LuV- und SE-Leiter nicht oder nur in wenigen Fällen eingetreten.

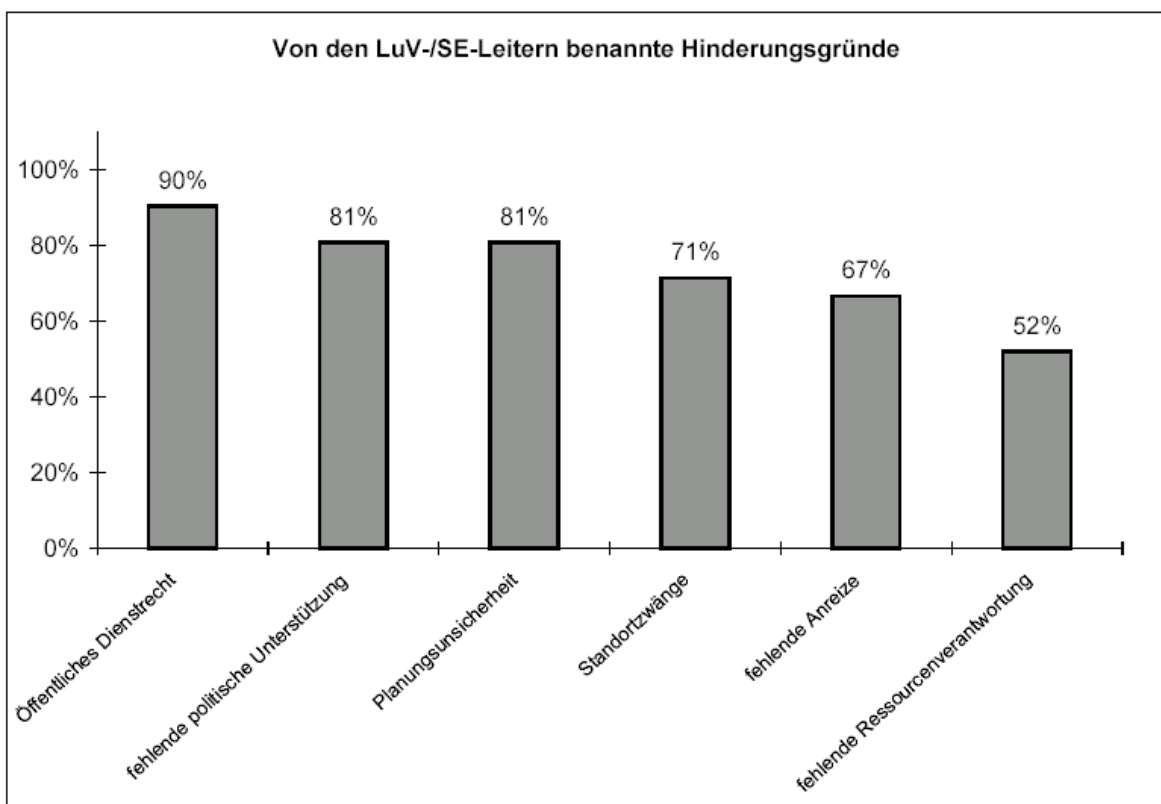
Maßnahmen zur Ausgaben- bzw. Kostensenkung, wie z. B.

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

sind nur vereinzelt umgesetzt worden. Lediglich bei den befragten IT-Stellen konnten Kostensenkungen bei den Infrastrukturkosten sowie teilweise bei den Sachkosten erzielt

werden. Insbesondere eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Mengensteigerungen oder Angebotsreduzierungen wird nur als mathematische Möglichkeit zur Reduzierung der Stückkosten gesehen. Sie sei jedoch in der Realität nicht praktikabel, weil es an personellen Kapazitäten fehle und oft gesetzliche Vorgaben die Handlungsspielräume beschränkten. Realisierte Minderausgaben seien zumeist auf erfolgreich umgesetzte Sparvorgaben und haushaltswirtschaftliche Beschränkungen zurückzuführen.

Folgende Gründe behindern nach Ansicht der LuV-, SE- und Steuerungsdienstleiter eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung auf der Grundlage der KLR:



Obwohl Kostensenkungen nur in wenigen Fällen erreicht werden konnten, bestätigt die Mehrzahl der LuV- und SE-Leiter, dass sich die Kostentransparenz und das Kostenbewusstsein im Zuge der Einführung der KLR in ihren Organisationseinheiten erhöht hätten, weist zugleich aber auf die mit der KLR vorhandene erhebliche Mehrarbeit hin. Ähnliche Einschätzungen finden sich in den Aussagen der Steuerungsdienstleiter wieder. Allerdings wird das verbesserte Kostenbewusstsein nicht immer der KLR, sondern auch der schwierigen Haushaltslage der Bezirke zugeschrieben.

5.3 Wertung

Die KLR ist in den Bezirksämtern im Vergleich zu anderen Elementen der Verwaltungsreform umfassend eingeführt und grundsätzlich geeignet, den Organisationseinheiten eine effiziente und ergebnisorientierte Steuerung zu ermöglichen und auf diesem Wege zu Kostensenkungen beizutragen.

Der fortgeschrittene Stand der Einführung der KLR in den Bezirken wurde durch die Existenz zentraler Konzepte sowie eines zentralen Verfahrensbetreibers begünstigt. Zudem wurde die Einführung der KLR in der überwiegenden Zahl der Bezirke stark gefördert, weil deutlich erkennbar war, dass eine funktionierende Kostenrechnung die wesentliche Voraussetzung für eine outputorientierte Budgetierung der einzelnen Bereiche darstellt. Insbesondere sicherte das finanzielle Interesse der Bezirke an einem günstigen Abschneiden im Zuge der Budgetierung eine vergleichsweise hohe Unterstützung insbesondere durch die Mitglieder der Bezirksämter.

Dass das eigentliche Ziel eines verringerten Ressourcenverbrauchs aufgrund effizienterer Steuerung bisher nur in wenigen Fällen erreicht wird, liegt einerseits u. a. an den von Planungsunsicherheit und zahlreichen Einsparvorgaben gekennzeichneten ungünstigen Rahmenbedingungen, aber auch an einer Reihe von Problemen der KLR, die sich hemmend auf die Nutzung und Ausschöpfung der Möglichkeiten dieses Kostenrechnungssystems und der darauf aufbauenden Budgetierung auswirken.

Neben der vielfach zu wenig steuerungs- und wirkungsorientierten Definition der einzelnen Produkte ist es insbesondere wegen der völlig uneinheitlichen Struktur der LuV und SE in den Bezirksämtern und der sich daraus ergebenden sehr unterschiedlichen Belastung der Produkte mit Umlagen sowie unterschiedlich ausgelegter Produktdefinitionen und des daraus resultierenden uneinheitlichen Buchungsverhaltens nur sehr beschränkt möglich, die in den einzelnen Bezirken ermittelten Produktkosten zu vergleichen. Dies gilt umso mehr, weil ein einheitlicher Qualitätsstandard weder vorgegeben, geschweige denn kontrolliert wird.

Selbst unter der Voraussetzung, dass sich unterschiedliche Kostenabbildungen bei den einzelnen Produkten - beispielsweise durch variierende Belastung mit Umlagen - im Zuge der Budgetierung weitgehend egalisieren, eröffnen die unterschiedliche Behandlung von Umlagen und die uneinheitliche Auslegung der Produktdefinitionen, verbunden mit nur

begrenzter Kontrolle der tatsächlichen Produktmengen Möglichkeiten, Produktkosten gezielt zu beeinflussen. Zudem wird der erwünschte überbezirkliche Vergleich des Leistungsstandes der Organisationseinheiten (§ 4 Abs. 1 VGG) behindert. Es bedarf daher verstärkter Regularien, um Preis und Qualität von Produkten besser vergleichen und eine einheitliche Buchung sicherstellen zu können. Deren Einhaltung ist durch das Querschnittcontrolling der Senatsverwaltung für Finanzen zu sichern. Im Rahmen des Querschnittcontrollings sollte die Senatsverwaltung die Bezirksämter darüber hinaus bei der Entwicklung von Problemlösungen verstärkt beraten und unterstützen.

Die Akzeptanz und Nutzung der KLR und der von der KLR bereitgestellten Daten zur nachhaltigen und gezielten Steuerung der Ressourcen der einzelnen Organisationseinheiten erfordert im Übrigen, dass mit Zuweisung des Budgets an die Bezirke für das jeweilige Haushaltsjahr in der Regel stabile und verlässliche Rahmenbedingungen bei der Bewirtschaftung der Mittel geschaffen und auch bei der bezirksinternen Budgetierung transparente und sachlich nachvollziehbare Verteilungskriterien zugrunde gelegt werden.

Defizite bestehen weiterhin beim Informationsaustausch und Dialog aller an der Kostenrechnung Beteiligten.

5.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Aussagekraft der Produktkostenvergleiche durch Vorgaben für eine in allen Bezirksämtern weitgehend einheitliche Gliederung und Aufgabenwahrnehmung der Organisationseinheiten erhöht wird,
- die Bezirksämter eine einheitliche Auslegung der Produktdefinitionen, einheitliche Buchung und Mengenzählung der Produkte auf der Grundlage verbindlicher Vorgaben der Geschäftsstelle Produktkatalog gewährleisten,
- die einheitliche Buchung und Mengenzählung der Produkte seitens des Querschnittcontrollings der Senatsverwaltung für Finanzen gesichert wird,

- die Senatsverwaltung für Finanzen ein in sich geschlossenes und verbindliches, einheitliches Regelwerk für den Einsatz der KLR schafft sowie
- von den Bezirksämtern bei der bezirksinternen Budgetierung transparente und nachvollziehbare Verteilungskriterien zugrunde gelegt werden.

6. Exkurs: Steuerungsdienste

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

6.1 Grundsatz und Ziele

Nach §§ 2 Abs. 1 VGG, 37 Abs. 1 BezVG ist in allen Bezirksämtern neben den LuV, SE und Rechtsämtern ein Steuerungsdienst einzurichten. Dieser hat nach § 2 Abs. 4 VGG die Aufgabe, die Behördenleitung nach Maßgabe einer mit ihm abzuschließenden Zielvereinbarung zu beraten und zu unterstützen. Darüber hinaus berät und unterstützt er die LuV sowie die SE bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen und nimmt die Controllingaufgaben wahr, indem er insbesondere die Erfüllung der Zielvereinbarungen begleitet und bei Abweichungen von festgelegten Leistungs- und Finanzziele in Abstimmung mit den LuV 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 inzwischen in allen Bezirksämtern eingerichtet worden. Allerdings sind in einem Bezirk die Controller nicht im Steuerungsdienst, sondern in der SE Finanzen angesiedelt, sodass wesentliche Aufgaben nach dem VGG nicht oder nur eingeschränkt unmittelbar vom Steuerungsdienst erledigt werden können.

Die Steuerungsdienste sind personell sehr unterschiedlich ausgestattet. So schwankt die Zahl der in den Steuerungsdiensten der Bezirke beschäftigten Dienstkräfte ungeachtet des nach dem VGG gleichartigen Aufgabenspektrums zwischen drei und dreizehn.³⁾

Die Mehrheit der Steuerungsdienste arbeitet entgegen § 2 Abs. 4 VGG nicht auf der Basis von abgeschlossenen Zielvereinbarungen, sodass ihr eigenes Aufgabenprofil nicht überall eindeutig fixiert ist. Auch sind ihre Aufgaben gegenüber der SE Finanzen nicht in allen Bezirksämtern klar abgegrenzt und verbindlich geregelt.

Bisher beschäftigen sich die Steuerungsdienste vorrangig mit dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente, insbesondere der KLR im Leistungsprozess. Ihre Beteiligung an der Haushaltsplanaufstellung wird zumeist praktiziert oder ist zumindest vorgesehen. Die Mehrheit der Steuerungsdienste erarbeitet auch Modelle zur Finanzmittelverteilung. Darüber hinaus befassen sich nahezu alle Steuerungsdienste mit Fragen der Aufgabenkritik und erarbeiten entsprechende Handlungsvorschläge.

Dadurch können die meisten Steuerungsdienste zumindest teilweise Einfluss auf die bezirksinterne Verteilung von Haushaltsmitteln nehmen und in der Mehrzahl auch bei hauswirtschaftswirksamen Entscheidungen mitwirken. Allerdings gibt es einige Bezirksämter, in denen die genannten Aufgaben nicht oder nur sehr eingeschränkt wahrgenommen werden. So sind in zwei Bezirken die Steuerungsdienste überhaupt nicht mit Modellrechnungen zur Finanzgestaltung befasst.

Neun der zwölf Steuerungsdienste sind zusätzlich Aufgaben übertragen worden (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Stadtteilmanagement, Redaktion einer Mitarbeiterzeitung), die nicht unmittelbar zum Aufgabenkreis des § 2 Abs. 4 VGG gehören und vielfach nicht der primär strategischen Aufgabenstellung des Steuerungsdienstes entsprechen, sondern grundsätzlich der von anderen Organisationseinheiten zu erledigenden operativen Verwaltungstätigkeit zuzurechnen sind.

³⁾ Unberücksichtigt blieben hierbei dem Steuerungsdienst zugeordnete Mitarbeiter von IT-Bereichen.

Die Mehrzahl der Steuerungsdienste wird nach Angaben ihrer Leiter bei der Vorbereitung und Umsetzung insbesondere von betriebswirtschaftlich relevanten Entscheidungen eingebunden und mit ihrem Sachverstand genutzt. Mit der Erarbeitung von Modellrechnungen und strategischen Handlungsmodellen trägt die Mehrheit der Steuerungsdienste zur qualitativen Verbesserung von Entscheidungsprozessen bei. Dies hat zu einem spürbaren Kompetenzzuwachs in den Bezirksämtern geführt. Allerdings waren die von den Steuerungsdiensten vorgelegten Auswertungen aus dem Zahlenwerk der KLR und die darauf basierenden Handlungsvorschläge in den einzelnen Organisationseinheiten nicht immer hinlänglich bekannt oder blieben dort unberücksichtigt. Es ist erkennbar, dass die LuV und SE in vielen Bereichen in nicht unerheblichem Maße losgelöst vom Steuerungsdienst operieren. Dies zeigt sich beispielsweise bei in verschiedenen Punkten sehr unterschiedlichen Angaben der LuV und Steuerungsdienste zu Fragen der KLR. Auch wird die Beratungskompetenz des Steuerungsdienstes beispielsweise bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen durch die LuV aus eigener Initiative kaum in Anspruch genommen. Dies belegt nicht nur die sehr geringe Zahl abgeschlossener Zielvereinbarungen, sondern auch deren mangelhafte Qualität.

Ein angesichts der in den Bezirken vielfach ähnlich gelagerten Probleme nahe liegender regelmäßiger Erfahrungs- und Informationsaustausch der Leiter der Steuerungsdienste untereinander sowie mit der Senatsverwaltung für Finanzen findet nicht statt.

6.3 Wertung

Die Steuerungsdienste verstärken in der weit überwiegenden Zahl zwar die betriebswirtschaftliche Kompetenz der Bezirksverwaltungen und haben maßgeblich die Einführung einer funktionsfähigen KLR unterstützt. Dennoch ist die Institutionalisierung der Steuerungsdienste mit all ihren Aufgaben bisher noch nicht hinreichend gelungen. Die Beratungskompetenzen der Steuerungsdienste finden in vielen Organisationseinheiten noch nicht die notwendige Akzeptanz. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Steuerungsdienste verschiedenste Sonderaufgaben wahrnehmen, die ihrer eigentlichen Aufgabenstellung nicht entsprechen. Dies hat teilweise zu einer sehr umfangreichen Personalausstattung geführt, die dem vom Gesetzgeber angestrebten 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 ausschließlich an der gesetzlichen Aufgabenstellung orientieren,
- die Steuerungsdienste die Organisationseinheiten aktiv bei der Erarbeitung von Zielvereinbarungen beraten und unterstützen,
- die Organisationseinheiten die Steuerungsdienste verstärkt in Anspruch nehmen und
- die Steuerungsdienste aktiv zu einem verbesserten betriebswirtschaftlichen Verständnis auf allen Führungsebenen und damit zugleich zu einer besseren Zusammenarbeit beitragen.

7. Qualitätsmanagement

7.1 Grundsatz und Ziele

Nach § 7 VGG betreiben die Behörden eine systematische und regelmäßige Qualitätssicherung. Sie beinhaltet mindestens Qualitätsziele und Qualitätsindikatoren in den Ziel- und Servicevereinbarungen. Die nach § 3 Abs. 2 VGG alle zwei Jahre durchzuführenden Befragungen der Adressaten des Verwaltungshandelns (Kundenbefragungen) werden ebenfalls im Innenverhältnis der Berliner Verwaltung angewandt. Nach § 4 VGG findet auch ein Qualitätswettbewerb statt.

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 bedient sich insbesondere folgender Instrumente:

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

7.2 Stand der Umsetzung

Die systematische und regelmäßige Qualitätssicherung wird lediglich von 33 v. H. der befragten LuV-Leiter betrieben. 29 v. H. der LuV-Leiter sind zumindest teilweise um eine regelmäßige Qualitätssicherung bemüht. Die gesetzlichen Verpflichtungen werden in den drei untersuchten Bezirksamtern sehr unterschiedlich umgesetzt. In einem Bezirk wird von nur einem LuV-Leiter eine regelmäßige und systematische Qualitätssicherung bestätigt. Als Hinderungsgründe werden zumeist unzureichende finanzielle und personelle Ressourcen, vorrangige Bewältigung fachlicher Probleme sowie fehlende zentrale Konzepte zum Qualitätsmanagement genannt.

Konkrete Maßnahmen zur systematischen Qualitätssicherung, wie die Definition oder Festlegung von **Qualitätszielen**, sind nur in etwa der Hälfte der vorgelegten aktuellen Ziel- und Servicevereinbarungen vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für das Jahr 2003 lediglich 3,8 v. H. der abzuschließenden Zielvereinbarungen und 4,3 v. H. der Servicevereinbarungen vorgelegt wurden (vgl. 4.2). Dennoch haben 43 v. H. der befragten LuV-Leiter angegeben, dass in ihrem LuV Qualitätsziele definiert seien.

Qualitätsindikatoren sind nach Auskunft der befragten LuV für fast ein Fünftel der von ihnen bearbeiteten Produkte nicht definiert.⁴⁾ In diesem Zusammenhang fiel auf, dass LuV-Leiter teilweise nicht wussten, ob Qualitätsindikatoren definiert waren, und darüber hinaus nicht die genaue Zahl ihrer Produkte kannten. Auch war festzustellen, dass bei

⁴⁾ Im Produktkatalog (Version 6.0) sind hingegen nur 4 v. H. der Produkte ohne Qualitätsindikatoren ausgewiesen.

den Befragten teilweise sehr unterschiedliche Auffassungen zum Begriff Qualität bestehen. In der Mehrzahl wurden als Gründe für das Fehlen von Qualitätsindikatoren problematische Definitionen und fehlende Abstimmungen mit der Arbeitsgruppe Produktkatalog genannt.

Qualitätskontrollen auf der Grundlage von Qualitätsindikatoren führen lediglich 33 v. H. der befragten LuV-Leiter durch. Weitere 50 v. H. führen Qualitätskontrollen auf andere Weise (z. B. im Rahmen der Fachaufsicht durch Vorlage von Vorgängen, Kontrolle des Ressourcenverbrauchs, Revisionsarbeit, Widerspruchsbearbeitung, Kundenmonitoring) durch. LuV, die keine Qualitätskontrollen vornehmen, verweisen auf fehlendes Personal, nicht vorhandene Zeit für diese Aufgabe, Haushaltsprobleme oder andere vorrangige Aufgaben sowie auf nicht eindeutig definierte Rahmenbedingungen.

Kundenbefragungen dienen der Erhebung von Zufriedenheitsgraden und Erwartungshaltungen der Adressaten des Verwaltungshandelns hinsichtlich des Leistungsangebots, der Leistungsqualität und des zeitlichen Rahmens der Leistungserbringung. Trotz der Bedeutung dieses Instruments bei der Ermittlung der Bedürfnisse des Verwaltungskunden führen lediglich 57 v. H. der befragten LuV-Leiter in ihrem LuV alle ein bis zwei Jahre Kundenbefragungen durch. Schwerpunkte der Themen waren: Kundenzufriedenheit, Öffnungszeiten, Art und Umfang von Leistungsangeboten und Beratungsqualität.

Als Grund für die unterbliebenen Befragungen wird insbesondere angegeben, dass es an Zeit und Personal fehle. Einige LuV-Leiter sind darüber hinaus der Ansicht, dass die Art ihrer Aufgaben und ihrer Produkte für Kundenbefragungen teilweise nicht geeignet sei, das Kundenmonitoring noch nicht überzeugt habe und die Durchführung bislang nicht notwendig gewesen sei.

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 ergänzen.

Nur die Hälfte der befragten LuV nutzt das Instrument des Ideenmanagements zur systematischen Qualitätssicherung. Im Rahmen des Ideenmanagements wurden im letzten

Jahr angabegemäß zwar noch 91 Vorschläge eingebracht, die Neigung der Mitarbeiter, Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, ist nach Einschätzung der LuV-Leiter aber abnehmend. LuV, die das Ideenmanagement nicht nutzen, verweisen auf mangelnde Zeit und fehlendes Personal. Bemerkenswert ist, dass das Instrument in einzelnen LuV nicht einmal bekannt war.

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

In nur zwei Dritteln der untersuchten LuV wurden angabegemäß einzelne Verfahrensabläufe verbessert. Beispielsweise wurden Aufgabenbereiche innerhalb eines LuV zusammengelegt, Aufgabenstellungen zentralisiert, Doppelzuständigkeiten abgebaut sowie Informationswege mittels moderner Kommunikationstechnik verkürzt. Im Zuge der Prüfung wurde deutlich, dass mehr als zwei Jahre nach der Fusion in wenigstens drei der neun Fusionsbezirke die Verwaltungsabläufe in den neu gebildeten LuV noch immer nicht vollständig vereinheitlicht sind.

Qualitätszirkel sind Gesprächsrunden von bis zu acht Personen aus einer oder mehreren Organisationseinheiten und möglichst unterschiedlichen Hierarchieebenen mit dem Ziel, über die Analyse des Ist-Zustands und damit verbundener qualitätsbezogener Probleme zu Lösungsansätzen für eine effektivere und effizientere Verwaltung zu gelangen. In nicht einmal einem Drittel der befragten LuV haben sich Qualitätszirkel gebildet, und zwar fast ausnahmslos im Jugend- und Kulturbereich. Die Zahl der Qualitätszirkel in den übrigen Bezirksämtern ist ähnlich gering.

Als Gründe für noch nicht gebildete Qualitätszirkel haben die LuV-Leiter keine Zeit (29 v. H.), kein Personal (19 v. H.), fehlende Akzeptanz bei den Mitarbeitern (19 v. H.) und nicht hinreichende politische Unterstützung (14 v. H.) genannt.

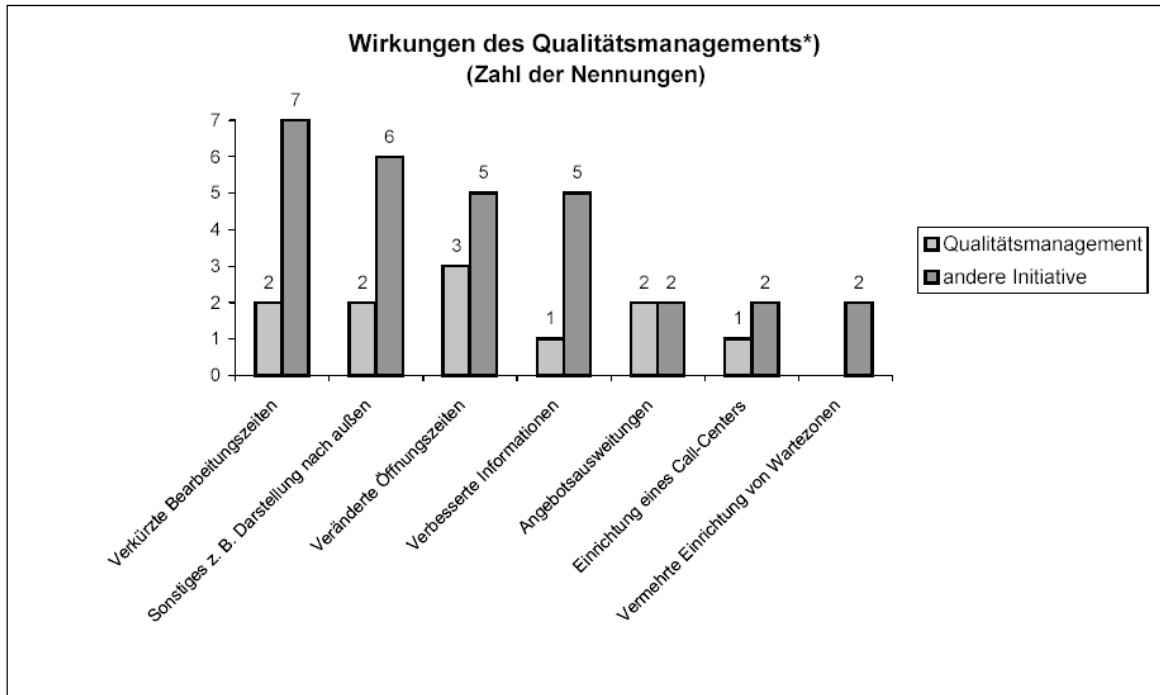
Der in § 4 VGG geforderte **Qualitätswettbewerb** soll Leistungsvergleiche über Kosten und Qualität innerhalb und außerhalb der Verwaltung fördern. Dies setzt Ursachenanalysen voraus, um sich dem Leistungs- und Qualitätsstandard des besten Bereichs in der Verwaltung annähern zu können.

Die Qualität einzelner Produkte vergleicht nicht einmal die Hälfte der befragten LuV-Leiter. Die Mehrheit der LuV-Leiter meint, dafür keine Zeit bzw. kein Personal zur Verfügung zu haben. Der Umfang der Vergleiche ist sehr unterschiedlich und geschieht vielfach nicht aufgrund von Qualitätsindikatoren oder einheitlich definierten Qualitätszielen. Insofern wird beklagt, dass Qualität sehr unterschiedlich verstanden und bewertet werde. Es fehle an klaren und messbaren Qualitätskriterien und eindeutig definierten Qualitätsindikatoren, die einen überbezirklichen Vergleich von Qualität erst ermöglichen. Zudem sei ein neutraler Vergleich durch die Konkurrenz unter den Bezirken oft schwierig.

Ergebnisse von Maßnahmen des Qualitätsmanagements werden nur von der Hälfte der befragten LuV aufbereitet. Dies geschieht entweder in Berichten oder auf andere Weise, beispielsweise in Teamsitzungen oder Gruppenleitersitzungen, teilweise auch in beiden Formen nebeneinander, und zwar in vierteljährlichen bis jährlichen Zeitabständen oder je nach Bedarf. Die LuV, die die Ergebnisse nicht aufbereiten, begründen dies wiederum mit fehlender Zeit und fehlendem Personal.

Etwa ein Drittel der befragten LuV-Leiter behauptet, Maßnahmepläne zur Qualitätsverbesserung/Qualitätssicherung erarbeitet zu haben; allerdings waren zumeist nicht einmal den zusätzlich befragten Fachbereichs- und Gruppenleitern dieser LuV derartige Maßnahmepläne bekannt. Insgesamt werden von der überwiegenden Mehrzahl der befragten LuV-Leiter die vorhandenen Maßnahmen zur Qualitätssicherung als ungenügend eingeschätzt. Wiederholt wird ein allgemeines Desinteresse am Qualitätsmanagement beklagt. Dennoch ist die Hälfte der LuV-Leiter der Ansicht, das Qualitätsbewusstsein der Mitarbeiter sowie die Qualität der Produkte und Serviceleistungen hätten sich verbessert. Demgegenüber meinen die befragten Fachbereichsleiter und Mitarbeiter, dass die Qualität gleich geblieben sei, oder sehen eine Qualitätsverbesserung bereits darin, dass das bisherige Leistungsangebot trotz Einsparzwängen aufrechterhalten werden konnte.

Die seit Einführung der Verwaltungsreform verbesserte Betreuung der Kunden und erhöhte Bürgerorientierung, z. B. durch kürzere Bearbeitungszeiten, längere Öffnungszeiten, verbesserte Informationen, sind nach Auskunft der LuV-Leiter größtenteils nicht durch Maßnahmen des Qualitätsmanagements, sondern aufgrund anderer Initiativen erreicht worden.



*) Die Grafik beruht auf Auskünften von jeweils 7 LuV-Leitern aus den drei befragten Bezirksamtern.

Eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch Kostensenkungen im Zusammenhang mit Maßnahmen des Qualitätsmanagements kann nur sehr begrenzt festgestellt werden. Zwar behaupten 43 v. H. der befragten LuV-Leiter, durch Einsatz dieses Reformelements Kostensenkungen erreicht zu haben, jedoch führen die zusätzlich befragten Fachbereichsleiter Kostensenkungen in erster Linie auf die „rigide Haushaltspolitik“, insbesondere Kürzungen im Personal- und Sachmittelbereich, zurück. Dass zwei Drittel der befragten Steuerungsdienstleiter zu den Ursachen von Kostensenkungen keine Angaben machen konnten, lässt gleichfalls den Schluss zu, dass erreichte Einsparungen in der Regel nicht dem Einsatz des Qualitätsmanagements zuzurechnen sind.

7.3 Wertung

Die Instrumente des Qualitätsmanagements werden in den Bezirksamtern bisher kaum umgesetzt. Ansätze für eine vorwiegend kundenorientierte Verfolgung von Qualitätszielen und deren Realisierung beschränken sich überwiegend auf die Bereiche, in denen die Verwaltung als Dienstleister (z. B. Volkshochschulen, Musikschulen) in einen Wettbewerb mit anderen Verwaltungen oder gegenüber privaten Anbietern tritt.

Die Mängel des Qualitätsmanagements haben verschiedene Ursachen. Zum einen bestehen in den Organisationseinheiten teilweise sehr unterschiedliche Auffassungen zum Begriff Qualität, zum anderen fehlt es zumeist an Ziel- und Servicevereinbarungen, in denen Qualitätsziele, deren Einhaltung aufgrund von eindeutig definierten Qualitätsindikatoren messbar ist, festgelegt sind. Im Übrigen wird der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle im Vergleich zu anderen Elementen der Verwaltungsreform nur eine nachrangige Bedeutung eingeräumt.

Das Vernachlässigen der systematischen und regelmäßigen Qualitätssicherung ist insbesondere auch deshalb problematisch, weil unterschiedliche Produktqualitäten erhebliche Auswirkungen auf die jeweiligen Produktkosten haben können. Ohne vergleich- und überprüfbare Qualitätsstandards besteht die Gefahr, dass Kosteneinsparungen einseitig zu Lasten der Qualität erzielt werden. Dies wäre weder mit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwaltung noch mit den Ansprüchen und Bedürfnissen der Kunden vereinbar. Es ist daher dringend erforderlich, dass der Senat in Abstimmung mit den Bezirksämtern bezirksübergreifend verbindliche Mindeststandards für die einzelnen Produkte festlegt und regelmäßig im Rahmen des Querschnittcontrollings der Senatsverwaltung für Finanzen prüft, ob diese vorgegebenen Qualitätsstandards in den Bezirken eingehalten werden.

Maßnahmen zur Optimierung der Ablauforganisation wurden nur in zwei Dritteln der untersuchten LuV in Bezug auf einzelne Verfahrensabläufe durchgeführt. Selbst zwei Jahre nach der Bezirksgebietsreform waren in wenigstens drei der Fusionsbezirke die Verwaltungsabläufe in den neu gebildeten Organisationseinheiten noch immer nicht vollständig vereinheitlicht. Dies ist nicht hinnehmbar. Mit Hilfe einer prozessorientierten Analyse der Aufgabenerledigung können komplizierte Organisationsabläufe gestrafft, Prozessdurchlaufzeiten verringert und damit verbundene Kosten gesenkt werden.

Pauschale Hinweise auf die nur beschränkten Personalressourcen der LuV sowie auf fehlende Zeit für die Umsetzung des Qualitätsmanagements und seiner Einzelinstrumente rechtfertigen die nur ungenügende Implementierung des Qualitätsmanagements nicht. Vielmehr ist von den Bezirksämtern zu erwarten, dass sie die Instrumente des Qualitätsmanagements zumindest schrittweise einführen. In einem ersten Schritt sollten sie sich dabei vor allem auf die auch von den LuV-Leitern als besonders wichtig eingeschätzten Maßnahmen des Qualitätsmanagements konzentrieren. Dazu zählen neben der auch im Interesse einer funktionsfähigen KLR vorrangigen Qualitätssicherung und Qualitätskon-

trolle auf der Grundlage von Qualitätszielen und Qualitätsindikatoren Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung sowie regelmäßige Kundenbefragungen zum Zwecke der Verbesserung der Angebotsqualität und Kundennähe.

7.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Bezirksämter klar definierte und messbare Qualitätsziele sowie geeignete Qualitätsindikatoren festlegen und diese zum Gegenstand von Ziel- und Servicevereinbarungen machen,
- der Senat in Abstimmung mit den Bezirksämtern bezirksübergreifend verbindliche und im Rahmen des Querschnittcontrollings überprüfbare Mindeststandards der Produkte festlegt,
- die Bezirksämter im Wege der Geschäftsprozessoptimierung flächendeckend Schwächen in der Ablauforganisation aufdecken und beseitigen, um einen optimalen Ressourceneinsatz und damit verbundene Kostensenkungen zu ermöglichen,
- die Bezirksämter mit regelmäßigen Kundenbefragungen die Erwartungen der Adressaten des Verwaltungshandelns an das Leistungsangebot und die Leistungsqualität ermitteln und
- der Senat prüft, inwieweit der Einsatz der wesentlichen Instrumente des Qualitätsmanagements insbesondere durch ein Anreizsystem gefördert werden kann.

8. Personalmanagement

8.1 Grundsatz und Ziele

Den Zwecken des Personalmanagements dienen im Wesentlichen die im § 6 VGG im Einzelnen aufgeführten Instrumente:

- Personalplanung,
- Rotation,
- Anforderungsprofile,
- Personalauswahl, gruppenbezogene Auswahlverfahren,
- Mitarbeiterbefragungen,
- Führungskräfte-Feedback,
- Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche,
- Führungskräftequalifizierung und
- Führungskräftezirkel.

Durch Einsatz dieses Instrumentariums sollen die Mitarbeiter nach den Erfordernissen der Berliner Verwaltung bestmöglich ausgewählt, eingesetzt und gefördert werden, um das Mitarbeiterpotenzial optimal zu nutzen. 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.

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 systematische Personalplanung ist in den meisten LuV und SE eingeführt, jedoch beschränkt sie sich zumeist auf eine Personalbedarfs- und/oder Personaleinsatzplanung. Eher selten dagegen werden in den untersuchten Bezirksämtern eine Personalbeschaffungs- und Personalentwicklungsplanung eingesetzt.

Die befragten Organisationseinheiten beklagen, dass sie überwiegend nicht durch Personalentwicklungsberater unterstützt werden. Sofern diese überhaupt in der Bezirksverwaltung vorhanden sind, arbeiten sie zumeist in der zentralen SE Personal. In einem Be-

zirkulant waren trotz der umfangreichen Schulungsmaßnahmen des Instituts für Verwaltungsmanagement keine Dienstkräfte mit Personalentwicklungsberater-Ausbildung vorhanden.

Nach Auffassung der Mehrzahl der LuV und SE, die eine Personalplanung betreiben, erlaubt die vorhandene Personalplanung keine vorausschauende und gezielte Planung des Personaleinsatzes. Als Gründe werden auch hier u. a. die Vorgaben zum Stellenabbau, Restriktionen bei Neueinstellungen und die Pflicht, freie Stellen mit Überhangkräften zu besetzen, genannt. Auch der gezielte Personalabbau werde im Wesentlichen von den Vorgaben der Sozialauswahl und dem Dienst- und Tarifrecht bestimmt.

Wirkungen der Personalplanung lassen sich in Anbetracht der bisher geringen Nutzung der Möglichkeiten dieses Reforminstruments nur sehr eingeschränkt feststellen. Dennoch sehen die LuV- und SE-Leiter, die eine Personalplanung betreiben, Ansätze für eine Steigerung der Arbeitsqualität und -quantität, verbunden mit einer höheren Mitarbeiterzufriedenheit.

8.2.2 Rotation

Nach § 6 Abs. 3 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. Im Wege der Rotation können Dienstkräfte umgesetzt, abgeordnet oder versetzt werden.

Eine systematische Rotation findet in keinem der Bezirksämter statt.

Als Gründe werden

- fehlende geeignete Stellen,
- Verlust von Fachwissen,
- fehlende politische Vorgaben,
- mangelnde Akzeptanz bei den Mitarbeitern und
- Zeitmangel

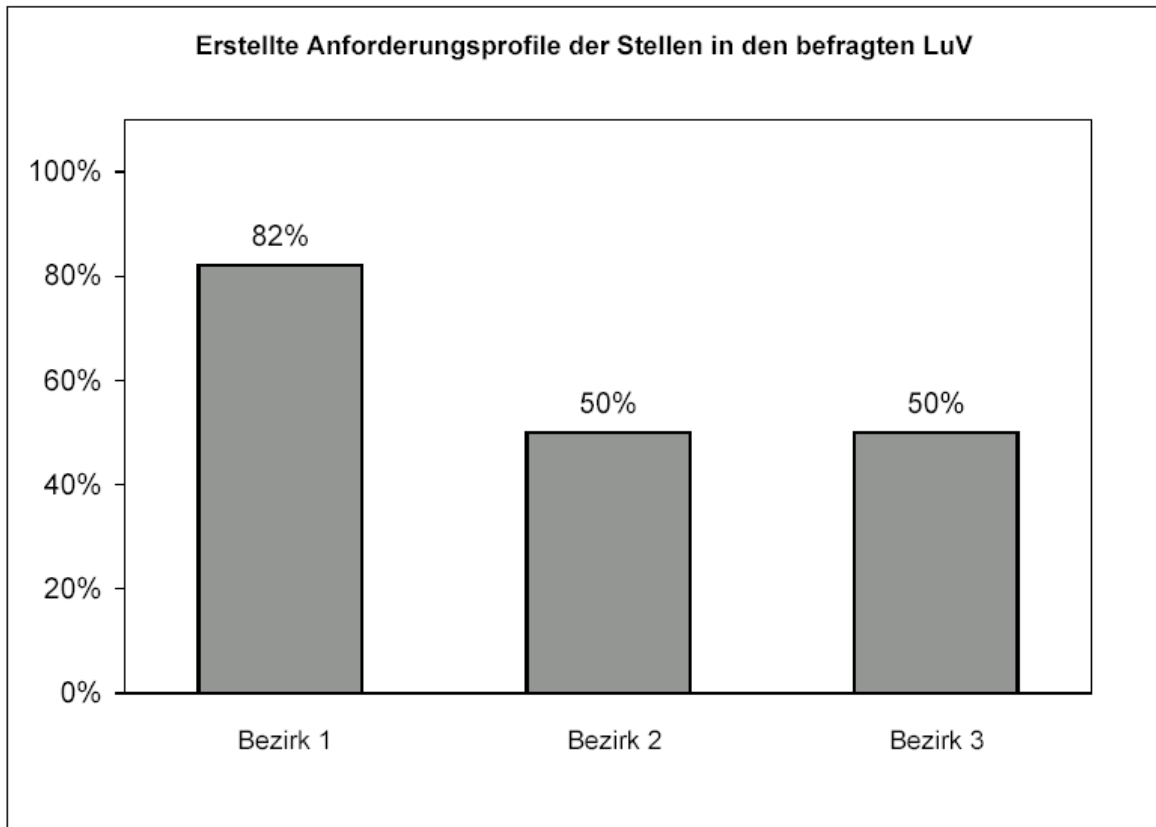
genannt. Lediglich in einem Bezirk wurde im März 2003 zumindest ein Bezirksamtsbeschluss gefasst, der eine Rotation für alle Mitarbeiter des gehobenen Dienstes vorsieht, die einen Aufstieg anstreben. In einem weiteren Bezirk sind derartige Maßnahmen im Sozial- und Jugendbereich geplant.

8.2.3 Anforderungsprofile

Nach § 6 Abs. 4 VGG werden die für den erfolgreichen Einsatz in einem Aufgabengebiet erforderlichen wesentlichen Fähigkeiten, Kenntnisse, Fertigkeiten und sonstigen Eigenschaften in einem Anforderungsprofil zusammengefasst. Die Anforderungsprofile bilden die Grundlage für Personalbeurteilungen, Stellenausschreibungen und Auswahlverfahren.

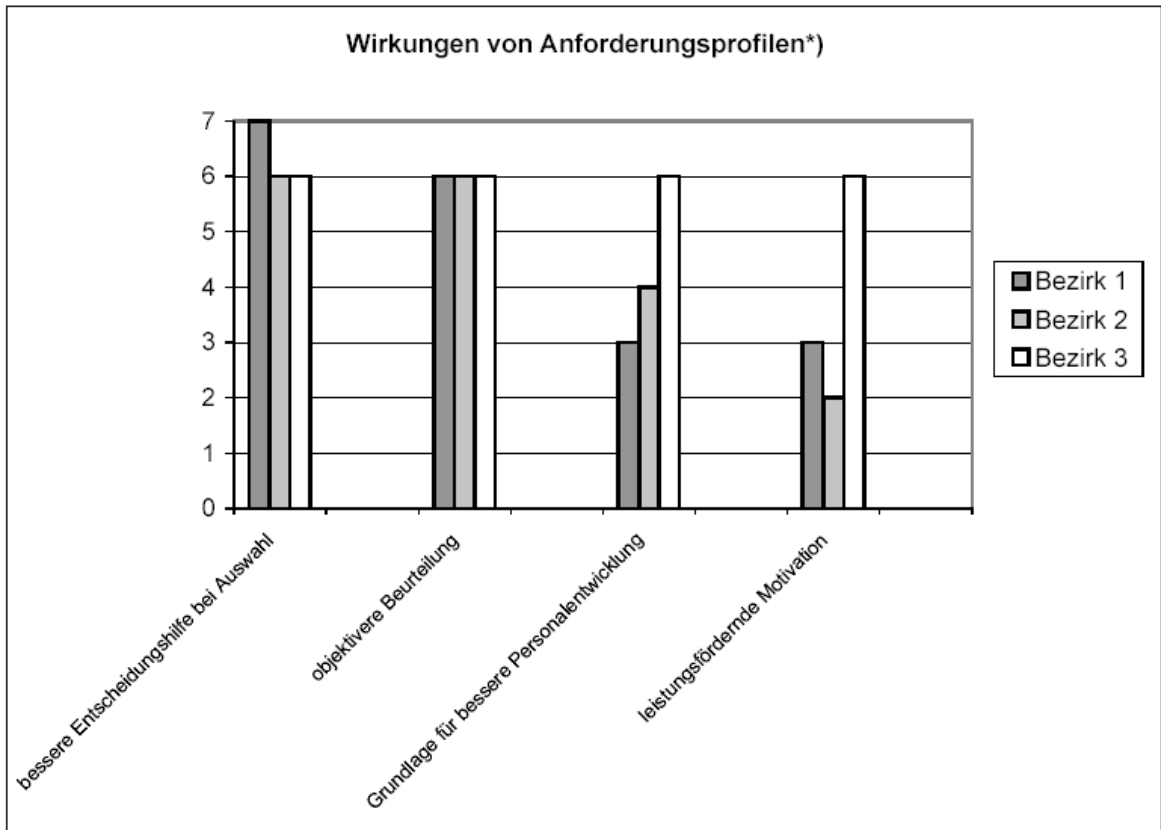
Ziel der Verwaltungsreform ist es, flächendeckend in allen Aufgabenbereichen auf Anforderungsprofile zurückgreifen zu können.

Anforderungsprofile sind mit wenigen Ausnahmen in allen befragten LuV und SE erstellt worden, meist jedoch nur für Beamte, da Anforderungsprofile und die Erfüllung ihrer Leistungsmerkmale nach § 20 Laufbahngesetz und den aktuellen Beurteilungsvorschriften regelmäßig die Grundlage der Beurteilung bilden.



Die Anforderungsprofile wurden entgegen den geltenden Beurteilungsvorschriften den betreffenden Dienstkräften nicht immer ausgehändigt. Oft haben auch die vorgeschriebenen Orientierungsgespräche nicht stattgefunden. Als Begründung wird fast ausschließlich Zeitmangel genannt. Häufig erleichtern sog. Masterprofile die Gestaltung der einzelnen Anforderungsprofile; in einem Bezirksamt steht zusätzlich ein selbst erarbeiteter Leitfaden verbunden mit einem Katalog möglicher Kriterien zur Verfügung.

75 v. H. der befragten Leiter von Organisationseinheiten sind der Meinung, dass mit Hilfe von Anforderungsprofilen eine objektivere Beurteilung der Beschäftigten möglich ist und bessere Entscheidungshilfen im Auswahlverfahren gegeben sind. Nach ihrer Auffassung vermitteln Anforderungsprofile Beurteilern und Dienstkräften die notwendige Orientierung und Sicherheit bei Beurteilungen. Bestehende Diskrepanzen zwischen Anforderungen der Stelle und Befähigung der Dienstkraft werden sichtbar, sodass Fortbildungsbedarfe leichter erkannt werden. Zugleich bilden sie vielfach eine Grundlage für eine verbesserte Personalentwicklung. Wiederholt beklagt wird allerdings der mit der Erstellung von Anforderungsprofilen verbundene erhebliche Zeitaufwand.



*) Die Grafik beruht auf Auskünften von jeweils 7 LuV-Leitern aus den drei befragten Bezirksamtern.

8.2.4 Personalauswahl, gruppenbezogene Auswahlverfahren

Personalentscheidungen sollen gemäß § 6 Abs. 5 VGG auf der Grundlage eines gruppenbezogenen Auswahlverfahrens (Assessment-Center) - mindestens für Führungsaufgaben - oder eines anderen geeigneten Auswahlverfahrens (strukturiertes Auswahlgespräch oder Auswahlinterview) unter Berücksichtigung der dienstlichen Beurteilung getroffen werden.

Nur ein Drittel der befragten LuV- und SE-Leiter in den drei Bezirksamtern gibt an, dass in ihrer Organisationseinheit strukturierte Auswahlverfahren auf der Grundlage von Anforderungsprofilen für alle zu besetzenden Stellen durchgeführt werden. Zwei Drittel der LuV-Leiter haben keine entsprechenden Erfahrungen gemacht, was häufig damit begründet wird, dass keine Stellenbesetzungen vorgenommen wurden oder noch keine Anforderungsprofile existieren.

Gruppenbezogene Auswahlverfahren werden zumeist bei der Auswahl von LuV- und Steuerungsdienstleitern durchgeführt. Für die Verfahren wurde in allen drei untersuchten Bezirksämtern sowie sechs der übrigen neun Bezirke verwaltungsexterne Unterstützung in Anspruch genommen. Diese Aufgabe soll jedoch schrittweise von den dafür ausgebildeten Personalentwicklungsberatern übernommen werden. Nach Angaben der SE Personal wurden in einigen Bezirken hausinterne Regelungen zur einheitlichen Durchführung derartiger Besetzungsverfahren entwickelt.

Strukturierte Auswahlgespräche wurden in allen drei untersuchten Bezirksämtern geführt. Zwei Bezirke gaben für das Jahr 2002 insgesamt 20 durchgeführte strukturierte Auswahlgespräche an, die für die Besetzung von Fach- und Gruppenleiterstellen geführt wurden, in dem dritten Bezirk wurde lediglich ein durchgeführtes strukturiertes Auswahlgespräch bestätigt. Nur zwei LuV-Leiter haben den hohen Zeitaufwand für derartige Verfahren kritisiert.

In diesem Zusammenhang fiel auf, dass einem großen Teil der befragten LuV- und SE-Leiter die Abgrenzung zwischen gruppenbezogenen Auswahlverfahren und strukturierten Auswahlgesprächen nicht hinreichend bewusst ist.

Die vom VGG verfolgten Ziele, insbesondere eine optimierte Bestenauslese und eine bessere Grundlage für die Personalentwicklung, werden nach Einschätzung der LuV- und SE-Leiter nur selten erreicht. Lediglich die Minderheit der Befragten bestätigt neben einer verbesserten Transparenz eine höhere Akzeptanz der Auswahlentscheidungen bei allen Beteiligten sowie eine objektivierete Personalauswahl.

8.2.5 Mitarbeiterbefragungen

Alle Beschäftigten sind nach § 6 Abs. 7 VGG mindestens alle zwei Jahre freiwillig und anonym zur Qualität der Arbeit (Arbeitsorganisation, Arbeitsumfeld, Arbeitsbeziehungen, Arbeitszufriedenheit) und zur Qualität der Dienstleistung zu befragen. 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.

Mitarbeiterbefragungen wurden in noch nicht einmal einem Drittel der untersuchten Organisationseinheiten durchgeführt, davon im gesamten Jahr 2002 lediglich eine. Als Gründe hierfür werden mangelnde Zeit, fehlende personelle Ressourcen sowie bei den von der Gebietsreform betroffenen Bezirken insbesondere auch andere fusionsbedingt vorrangige Aufgaben genannt. Zum Teil wird eine Verpflichtung oder ein Erfordernis einer Befragung gar nicht gesehen. Ebenso wird die Auffassung vertreten, dass Mitarbeitermeinungen direkter transportiert werden können.

Eine Grundsatzregelung für den Umgang mit Mitarbeiterbefragungen lag in keinem der drei Bezirksämter vor; in einem ist sie zumindest ansatzweise entwickelt. Vereinzelt wurde externe Unterstützung bei der Gestaltung der Befragung in Anspruch genommen. Themen der Befragungen waren in erster Linie die Arbeitsorganisation sowie die Arbeitszufriedenheit.

Bei der Mehrheit der - allerdings wenigen - Mitarbeiterbefragungen war eine Rücklaufquote von über 75 v. H. zu verzeichnen. Die Auswertungen gaben insbesondere Auskunft über Motivation und Kritik der Mitarbeiter sowie über deren Verbesserungswünsche. Im Rahmen der Befragungen wurden teilweise auch Arbeitsüberlastungen erkennbar. Im Regelfall waren die Mitarbeiter an der Entwicklung des Fragebogens vollständig oder zumindest teilweise beteiligt. In einem Bezirk wurden die Mitarbeiter entgegen der gesetzlichen Vorgabe nicht vom Ergebnis der Auswertung unterrichtet.

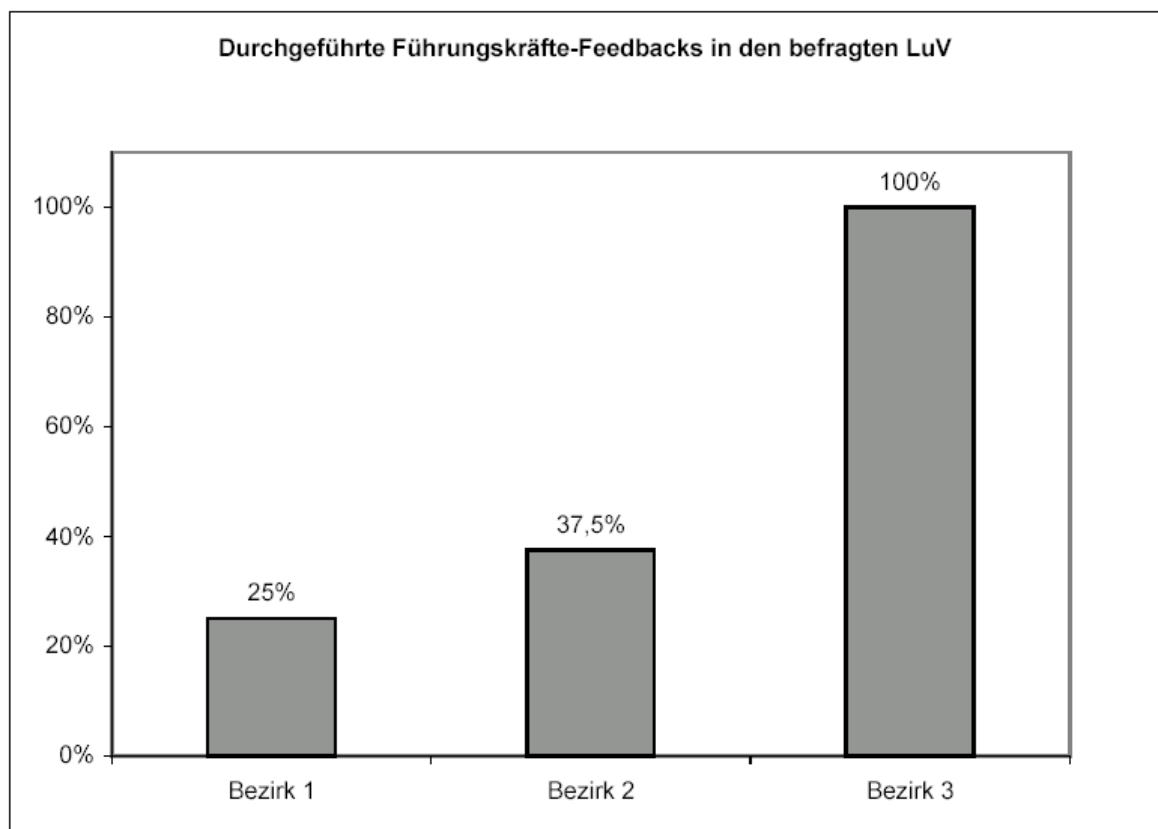
Aufgrund der Ergebnisse der Befragungen wurden nur in etwa der Hälfte der Fälle Maßnahmen ergriffen, hier wiederum überwiegend in den Bereichen Arbeitsorganisation und Arbeitsumfeld. Einige Organisationseinheiten wiesen ausdrücklich darauf hin, dass keine Konsequenzen gezogen worden sind.

Die Mitarbeitermotivation ist nach Angaben von zwei Dritteln der befragten LuV- und SE-Leiter der Organisationseinheiten, in denen überhaupt eine Mitarbeiterbefragung durchgeführt worden ist, nicht oder nur teilweise gesteigert worden. Auch sollen sich keine neuen Erkenntnisse zum Führungsverhalten der Vorgesetzten ergeben haben.

8.2.6 Führungskräfte-Feedback

Nach § 6 Abs. 8 VGG finden mindestens alle zwei Jahre Befragungen der Beschäftigten zum Führungsverhalten (Führungskräfte-Feedback) statt. 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 Mitarbeiter-motivation, -information und -beteiligung zu verbessern.

In etwa der Hälfte der untersuchten Organisationseinheiten wird das Führungskräfte-Feedback umgesetzt, allerdings ist der Grad der Einführung innerhalb der drei untersuchten Bezirksamter sehr unterschiedlich. Während in einem Bezirk aufgrund einer vom Bezirksamt verabschiedeten Konzeption das Führungskräfte-Feedback bereits flächendeckend stattgefunden hat, haben die beiden anderen Bezirke dieses Instrument bislang eher vernachlässigt. Als Grund wird neben Zeitmangel eingeräumt, dass das Führungskräfte-Feedback wegen der ohnehin ausreichenden Rückkoppelung zwischen Führungskräften und Mitarbeitern als nachrangig angesehen werde.



Das Führungskräfte-Feedback betraf in den untersuchten Bezirksämtern zumeist die LuV- und SE-Leiter. Eine hohe Rücklaufquote von mehr als 75 v. H., die als Indiz dafür gewertet werden kann, dass ein großes Interesse der Beschäftigten daran bestand und die Fragen überwiegend den Bedürfnissen der Beschäftigten entsprachen, konnte nur in dem Bezirk erreicht werden, in dem dieses Instrument mit Unterstützung des Bezirksamts aufgrund einer schlüssigen Konzeption flächendeckend eingeführt worden ist. Dagegen lag die Rücklaufquote in den beiden anderen Bezirken, in denen ein Führungskräfte-Feedback nur in wenigen Einzelfällen stattfand, unter 50 v. H.

Eine verlässliche Aussage, wie sich das Führungskräfte-Feedback auswirkt, ist derzeit kaum möglich. Abgesehen von der insgesamt geringen Zahl der ausgewerteten Befragungen ist eine objektive Antwort der in dieser Erhebung befragten LuV-Leiter auf Fragen nach der Verbesserung ihres eigenen Führungsverhaltens kaum zu erwarten. Dennoch ergeben sich Hinweise für eine positive Wirkung des Reformelements, da immerhin ein Drittel der Teilnehmer nach Auswertung des Feedbacks eine generelle Verbesserung des Führungsverhaltens erkannt haben will. Eine Beeinträchtigung in der Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Mitarbeitern kann nicht festgestellt werden.

8.2.7 Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche

Nach § 6 Abs. 9 VGG ist die Durchführung von Mitarbeiter- und Vorgesetztengesprächen Pflicht jeder Führungskraft. Sie finden mindestens jährlich statt.

Das Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräch dient dem vertraulichen Dialog über die Arbeitssituation und Zusammenarbeit sowie berufliche Entwicklungsperspektiven. Menge, Qualität und Zeit der Erledigung der Arbeitsaufgaben sollen erörtert und Arbeitsergebnisse gemeinsam festgelegt werden. Auch sollen Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Mitarbeiter möglichst erweitert werden. Ziel des Mitarbeiter- und Vorgesetztengesprächs ist es, die Mitarbeiter ihren Fähigkeiten entsprechend optimal einzusetzen und durch gemeinsame Absprachen der Arbeits- und Entwicklungsziele stärker mit ihren Aufgaben zu identifizieren und zu motivieren.

Nur in knapp der Hälfte aller befragten LuV wurden Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche durchgeführt. Dabei wurden selten mehr als 25 v. H. der Beschäftigten erfasst, obwohl entsprechende Schulungen stattgefunden haben. Als Gründe für die schleppende

Einführung werden fehlende politische Unterstützung, mangelnde Akzeptanz bei Mitarbeitern und Führungskräften sowie Zeitmangel genannt. Im Übrigen wird von einigen LuV- und SE-Leitern aufgrund des angabegemäß ständigen Kontakts zu den Mitarbeitern das Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräch nicht als vordringliche Maßnahme angesehen.

In den Organisationseinheiten, in denen Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche durchgeführt wurden, erörterten die Vorgesetzten mit den Mitarbeitern angabegemäß gemeinsame Ziele und legten sie fest. Dabei wurden teilweise Maßnahmen zur persönlichen Entwicklung der einzelnen Mitarbeiter besprochen und auch individuelle Fördermaßnahmen vereinbart.

Die meisten Befragten, die an einem Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräch teilgenommen haben, bestätigen eine Verbesserung der Kommunikationsebene. LuV-Leiter berichten über Motivationssteigerungen bei den Mitarbeitern, eine bessere Orientierung und Sicherheit für die Beteiligten in Bezug auf die Aufgabenerledigung und Zielsetzung sowie ein verbessertes gegenseitiges Feedback. Allerdings wird der erhebliche Zeitaufwand kritisiert.

8.2.8 Führungskräftequalifizierung

§ 6 Abs. 10 VGG verpflichtet die Führungskräfte, mindestens alle zwei Jahre in Abstimmung mit der für die Personalentwicklung zuständigen Stelle der Behörde an Maßnahmen zur Führungskräftequalifizierung teilzunehmen. Insbesondere sollen Schulungen zur sozialen Kompetenz und zum Führungsverhalten absolviert werden. Hierzu bietet das Institut für Verwaltungsmanagement themenbezogene Fortbildungen an.

Die überwiegende Mehrheit der befragten LuV- und SE-Leiter gibt an, dass die Führungskräfte ihres Bezirksamts regelmäßig an speziellen Führungskräftequalifizierungen teilnehmen. Gut ein Drittel der Befragten erklärt, dass sie und die Führungskräfte ihrer Organisationseinheit eine jährliche Fortbildung zum Führungsverhalten absolvieren.

Eine regelmäßige Kontrolle und Abstimmung der Teilnahme an den Fortbildungsveranstaltungen findet nur in zwei der untersuchten Bezirksamter statt. Dort gaben jeweils drei Viertel der LuV-Leiter an, dass das LuV selbst eine Übersicht führe und dem Personal-

service die absolvierten Führungskräftefortbildungen nachweise. In diesen Bezirken ist die Zahl der Führungskräfte-Schulungen deutlich höher als im dritten Bezirksamt, bei dem überwiegend keine Kontrollen stattfinden.

In den übrigen neun Bezirksamtern finden ebenfalls keine Kontrollen der regelmäßigen Teilnahme der Führungskräfte an entsprechenden Fortbildungen statt, sodass es Führungskräften möglich ist, sich der Führungskräftequalifizierung zu entziehen. Lediglich in einem einzigen Bezirk existiert ein Fortbildungskonzept, das Art und Häufigkeit der zu absolvierenden Fortbildungen explizit regelt.

Inwieweit die Führungskräftequalifizierung tatsächlich zu einer Verbesserung der Führungsqualitäten, insbesondere des Führungsverhaltens und der sozialen Kompetenz geführt hat, kann nicht mit der gebotenen Sicherheit festgestellt werden. Zwar will die Mehrheit der LuV-Leiter bei den Führungskräften des LuV eine Veränderung des Führungsverhaltens und insbesondere eine erhöhte Arbeitsmotivation als Auswirkung der Führungskräftequalifizierung erkannt haben, jedoch kann diese subjektive Einschätzung aufgrund der nur geringen Zahl der befragten Mitarbeiter nicht hinreichend sicher verifiziert werden.

8.2.9 Führungskräftezirkel

Führungskräftezirkel nach § 6 Abs. 11 VGG werden zum Erfahrungsaustausch eingerichtet. Dabei handelt es sich nicht um aufgabenbezogene Dienstbesprechungen. Vielmehr sollen Führungskräfte über das aktuelle fachspezifische Dienstgeschehen hinausgehende Themen besprechen.

Gut 60 v. H. der befragten LuV- und SE-Leiter nehmen an Führungskräftezirkeln teil. Diese sind in den untersuchten Bezirksamtern in abteilungsübergreifender Form organisiert und nicht nur auf die Abteilung oder das LuV beschränkt, zum Teil werden aber auch alle Formen nebeneinander angeboten.⁵⁾ Neben den LuV- und SE-Leitungen sind teilweise auch die Fachbereichs- und Gruppenleitungen vertreten.

⁵⁾ Anzumerken ist, dass dieses Instrument nur in vier der übrigen neun Bezirksamter Anwendung findet und teilweise vorhandene Zirkel nicht mehr weiter betrieben wurden.

Führungskräftezirkel vermitteln der Mehrheit der Befragten Orientierung und Sicherheit bei der Wahrnehmung der Führungsaufgaben. Bestehende Denk- und Verhaltensmuster werden hinterfragt, Ansätze und Grundlagen für eine verbesserte Personalführung geschaffen. Nach Ansicht von etwa einem Drittel der LuV-Leiter sind Führungskräftezirkel auch geeignet,

- gemeinsame Interessen bei dezentralem Ressourcendenken zu entwickeln,
- Erfahrungen, Ideen und Praktiken auszutauschen,
- bei individuellen Konfliktlösungen zu helfen und
- zur Horizonterweiterung über das Fachliche und Dienstliche hinaus beizutragen.

8.3 Wertung

Die Instrumente des Personalmanagements sind in den Bezirken bisher nur sehr eingeschränkt eingeführt. Sie werden in den untersuchten Bezirksämtern in keinem Fall flächendeckend und teilweise auch überhaupt nicht eingesetzt. Auffällig ist die mangelhafte Umsetzung des Personalmanagements in den SE Personal, denen insoweit eigentlich eine Vorbildfunktion zukommt.

Neben verbesserten Maßnahmen zur Führungskräftequalifizierung sind in den meisten Organisationseinheiten lediglich Anforderungsprofile, und zwar zumeist für Beamte, entwickelt worden, was im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein dürfte, dass diese insbesondere bei Beurteilungen und der Personalauswahl die Grundlage gerichtlich überprüfbarer dienstrechtlicher Entscheidungen bilden. Demgegenüber werden die Möglichkeiten der Personalplanung nur sehr eingeschränkt genutzt. Die vom Gesetzgeber gewünschte Rotation wird in keinem Bezirksamt systematisch betrieben, obwohl sie geeignet ist, den Erfahrungshorizont und die Einsatzmöglichkeiten von Mitarbeitern und Führungskräften maßgeblich zu erweitern und auch damit die Personalentwicklung zu fördern.

Der insgesamt unbefriedigende Einsatz strukturierter Auswahlverfahren lässt sich nicht allein mit der nur geringen Zahl zu besetzender Stellen erklären. Vielmehr haben die Leiter der Organisationseinheiten vielfach noch nicht erkannt, dass die Bestenauslese durch

strukturierte Auswahlverfahren ungeachtet der weiterhin hohen Bedeutung dienstlicher Beurteilungen optimiert und deutlich transparenter wird als in herkömmlichen Auswahlgesprächen.

Unbefriedigend umgesetzt sind bisher Mitarbeiterbefragungen, Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche und das Führungskräfte-Feedback, obwohl gerade diese Instrumente Grundlage eines mitarbeiterorientierten, auch die persönlichen Vorstellungen der Mitarbeiter und ihr Leistungspotenzial berücksichtigenden Organisationsprozesses sind. Der in diesem Zusammenhang wiederholt beklagte Zeitaufwand rechtfertigt nicht, von dem für Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche gesetzlich vorgesehenen jährlichen Turnus abzugehen. Demgegenüber erscheint es vertretbar, Mitarbeiterbefragungen oder ein Führungskräfte-Feedback in größerem Abstand durchzuführen. Denn abgesehen von dem erheblichen Aufwand für aussagefähige Mitarbeiterbefragungen und ihrer Auswertung erfordert die Auseinandersetzung mit den aufgezeigten Problemen und die Umsetzung notwendiger Verbesserungen einen erheblichen Zeitraum. Auch sollte für Mitarbeiterbefragungen jeweils ein konkretes zu untersuchendes Thema im Mittelpunkt stehen, um eine hohe Akzeptanz bei den zu Befragenden zu erzielen.

Das Personalmanagement wird in den Bezirksämtern fast ausnahmslos als „weiches“ Reformelement bewertet. Infolgedessen wird es weder von der politischen Führung noch von den Führungskräften mit der notwendigen Konsequenz vorangetrieben. Dabei wird verkannt, dass das Personal und sein optimierter Einsatz die wichtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung darstellt. Dies gilt umso mehr angesichts der extremen Haushaltsnotlage und des daraus resultierenden massiven Personalabbaus, der nicht nur einen besonders effizienten Personaleinsatz erfordert, sondern darüber hinaus große Anstrengungen zur Motivation der Dienstkräfte notwendig macht.

8.4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Mitglieder der Bezirksämter nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Leiter der Organisationseinheiten die gesetzlichen Vorgaben zum Personalmanagement nunmehr zügig umsetzen,

- insbesondere die auch von den Bezirksämtern zumeist als vorrangig bezeichneten Maßnahmen des Personalmanagements, nämlich
 - eine systematische Personalplanung,
 - Anforderungsprofile,
 - strukturierte Auswahlverfahren und
 - Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche,unverzüglich flächendeckend in allen Bezirken eingeführt werden,
- die Rotation 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 Reformprozess in den Bezirksämtern ist insgesamt unbefriedigend verlaufen. Zehn Jahre nach Beginn des Reformprozesses und vier Jahre nach In-Kraft-Treten des VGG ist die Verwaltungsreform in den Bezirken mit Ausnahme der KLR nur sehr eingeschränkt und lückenhaft umgesetzt worden. Die Ziele des Gesetzgebers sind lediglich teilweise erreicht worden.

Während die KLR in den Bezirksämtern inzwischen flächendeckend eingesetzt wird und dadurch - trotz bestehender Mängel insbesondere beim Buchungsverhalten und hinsichtlich der mangelhaften überbezirklichen Vergleichbarkeit der Produktkosten - zur Kostentransparenz und gezielten Steuerbarkeit der Ressourcen beiträgt, ist die dezentrale Ressourcenverantwortung nur unvollkommen umgesetzt. Zwar wurden LuV und SE gebildet und damit grundsätzlich die Voraussetzungen für die dezentrale Ressourcenverantwortung geschaffen, jedoch fehlt es in den Bezirken zumeist an Zielvereinbarungen zwischen den politisch verantwortlichen Mitgliedern des Bezirksamts und den Leitern der Organisationseinheiten, ohne die eine zielgenaue Steuerung des Verwaltungshandelns im Rahmen des neuen Steuerungsmodells kaum möglich ist. Denn die Zielvereinbarungen definieren die von den LuV-Leitern zu erreichenden Leistungs-, Qualitäts- und Finanzziele, deren

Erfüllung von den Mitgliedern des Bezirksamts im Rahmen ihrer politischen Verantwortlichkeit regelmäßig zu kontrollieren ist. Das Fehlen von Zielvereinbarungen trägt im Ergebnis dazu bei, dass die Bezirksamtskollegien oder ihre Mitglieder vermehrt in das laufende Verwaltungshandeln eingreifen oder sich zu häufig Entscheidungen vorbehalten. Dadurch werden Grundsatz und Ziel der dezentralen Ressourcenverantwortung faktisch unterlaufen.

Der völlig unzureichende Einsatz des Qualitätsmanagements, insbesondere der weitgehende Verzicht auf eine systematische und regelmäßige Qualitätssicherung sind nicht hinnehmbar. Unterschiedliche Produktqualitäten können erhebliche Auswirkungen auf die jeweiligen Produktkosten haben. Ein realistischer Vergleich der Produktkosten auf der Grundlage der KLR ist daher nur möglich, wenn durch die systematische Qualitätssicherung im Wesentlichen gleiche Produktqualitäten in allen Bezirken gewährleistet werden. Im Übrigen verhindern Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle im Rahmen des Qualitätsmanagements, dass die angesichts der Haushaltslage gebotenen Einsparungen einseitig auf Kosten der Produktqualität erzielt werden.

Das Personalmanagement ist in den Bezirksamtern nur sehr eingeschränkt und lückenhaft eingeführt. Zwar werden in den meisten Bezirken - zumindest in Teilbereichen - einzelne Personalplanungsinstrumente eingesetzt, auch wurden für einen Teil der Dienstkräfte Anforderungsprofile entwickelt, jedoch werden die übrigen Reforminstrumente, wie beispielsweise Rotation, Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche und strukturierte Auswahlverfahren, nur völlig unzureichend angewendet. Dies beruht erkennbar darauf, dass das Personalmanagement allgemein als „weiches“ und daher eher nachrangiges Reformelement bewertet wird. Dabei wird verkannt, dass das Personal die wichtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung darstellt und gerade angesichts der schwierigen Haushaltslage - vielfach auch verbunden mit finanziellen Einbußen der Mitarbeiter - ein effizienter Personaleinsatz und die bestmögliche Motivation der Dienstkräfte besonders wichtig sind.

Zu dem zögerlichen Verlauf des Reformprozesses hat auch die zum 1. Januar 2001 vollzogene Fusion der Bezirke beigetragen. Zwar war die Bezirksfusion sinnvoll und insbesondere aus finanziellen Gründen geboten, sie führte jedoch selbst in Bezirksamtern, die bis zu diesem Zeitpunkt in ihren Reformbemühungen bereits deutlich vorangeschritten waren, zu einer erkennbaren Zurückhaltung bei weiteren Reformschritten. Denn die notwendige Neuorganisation der Fusionsbezirke und die bestehenden Unsicherheiten bei

der Auswahl der künftigen Führungskräfte verhinderten vielfach Grundsatz- oder Strukturentscheidungen vor Ende des Jahres 2000. Zudem führten die häufig erst im Verlauf des Jahres 2001, teilweise auch erst 2002 getroffenen Struktur- und Personalentscheidungen dazu, dass die Führungskräfte bis ins Jahr 2002 vorrangig mit Fusionsangelegenheiten beschäftigt waren und den Reformprozess vernachlässigten.

Dass die Verzögerungen im Reformprozess bis heute nicht aufgeholt sind, ist auch wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Verwaltungsreform in den Bezirksämtern von den politischen Führungskräften zum Teil nicht hinreichend gefördert wird. Ein Teil der Führungskräfte hat die Möglichkeiten und Chancen des neuen Steuerungsmodells noch nicht in vollem Umfang erkannt, ein anderer Teil fürchtet, durch Abschluss von Zielvereinbarungen und die sich daraus ergebende umfassende Ressourcenverantwortung der LuV-Leiter den unmittelbaren Einfluss auf die laufenden Geschäfte der Verwaltung zu verlieren.

Schließlich behindern auch die finanziellen und haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Land Berlin den Fortgang der Reform. So ist es zumindest nachvollziehbar, wenn der Verzicht auf den Abschluss von Ziel- und Servicevereinbarungen häufig mit der - aufgrund wechselnder und umfangreicher haushaltswirtschaftlicher Beschränkungen - mangelnden Verlässlichkeit der Mittelzuweisungen begründet wird. Denn eine Steuerung des Verwaltungshandelns auf der Grundlage von jährlich abzuschließenden Ziel- und Servicevereinbarungen ist nur dann sinnvoll und erfolgversprechend, wenn zugleich ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit gewährleistet ist.

Die von der Verwaltungsreform erwarteten Erfolge und Wirkungen sind - entsprechend dem Stand der Umsetzung der einzelnen Reformelemente - bisher nur in sehr beschränktem Umfang eingetreten. Selbst die in allen Bezirksämtern mit hohem Aufwand flächendeckend eingeführte KLR und die damit mögliche effizientere und ergebnisorientierte Steuerung hat nur in wenigen Fällen zu einer höheren Wirtschaftlichkeit und Kostensenkung in den Organisationseinheiten beigetragen. Vielmehr sind die bisher realisierten Einsparungen zumeist auf haushaltswirtschaftliche Beschränkungen und die Umsetzung pauschaler Sparvorgaben zurückzuführen. Ob die mit der Verwaltungsreform verfolgten Ziele in den Bezirken künftig erreicht werden, hängt wesentlich davon ab, inwieweit es

gelingt, die einzelnen Reformelemente - von Mitarbeitern und Führungskräften gleichermaßen unterstützt - vollständig und flächendeckend einzuführen. Dazu ist der Reformprozess sowohl von den Bezirksamtern als auch vom Senat mit hoher Priorität voranzutreiben. Dabei wird der Senat auch zu prüfen haben, inwieweit die Umsetzung der Reformelemente insbesondere durch Anreizsysteme beschleunigt werden kann.

Für das Kollegium:

Dr. Harms