

Berlin, den 22. März 2004

## **Zusammenfassung des Berichts über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) in den Bezirken**

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 (KLR),
- 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 damit 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.

### **Defizite bei der Einführung der zentralen Reformelemente**

Der Reformprozess ist in den Bezirksämtern 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 - zur Kostentransparenz und gezielten Steuerbarkeit der

Ressourcen beiträgt, ist die **dezentrale Ressourcenverantwortung** nur **unvollkommen umgesetzt**. Zwar wurden Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) sowie Serviceeinheiten (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 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.

### **Ungünstige Rahmenbedingungen**

Zu dem zögerlichen Verlauf des Reformprozesses hat auch die zum 1. Januar 2001 vollzogene **Fusion der Bezirke** beigetragen. Zwar war die Gebietsreform 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 Neuor-

ganisation 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 erfolversprechend, wenn zugleich ein hinreichendes Maß an Planungssicherheit gewährleistet ist.

### **Ziele der Verwaltungsreform in den Bezirken noch nicht erreicht**

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.

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.