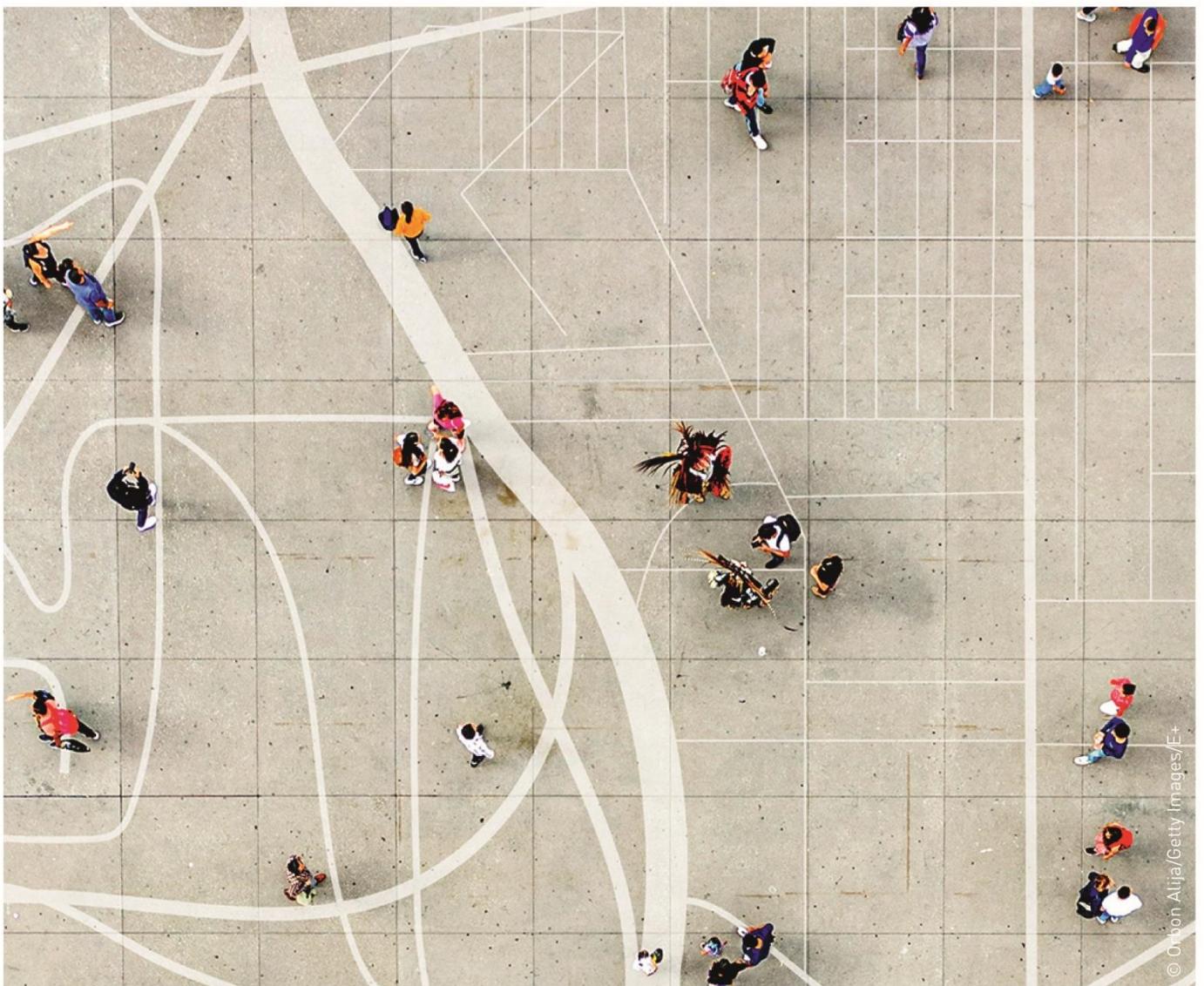




# Thesen für die Reform der Berliner Verwaltung

Ein Diskussionsbeitrag des Instituts für  
Verwaltungsforschung und Verwaltungs-  
innovation (IVVI Berlin)

Erstveröffentlichung September 2023



# Inhalt

Inhalt.....	2
Das Institut für Verwaltungsforschung und Verwaltungsinnovation (IVVI Berlin).....	3
Vorbemerkung zu den Thesen .....	3
Kurzfassung der Thesen .....	3
These 1: Klare Verwaltungsstrukturen schaffen .....	3
These 2: Arbeitgeberattraktivität und Personalmanagement verbessern .....	4
These 3: Verwaltungshandeln an Zielen und Wirkungen ausrichten .....	4
These 4: Effektive Ressourcensteuerung gewährleisten .....	4
These 5: Rechnungswesen auf Doppik umstellen .....	4
These 6: Digitale Transformation professionell organisieren .....	5
These 7: Management- und Führungskompetenzen stärken .....	5
These 8: Veränderungskompetenzen ausbauen und Innovationsfähigkeit erhöhen .....	5
These 9: Verwaltungsethik fördern und eine professionelle Verwaltungskultur stärken .....	5
These 10: Politische Verantwortung mit Wirkungsorientierung verbinden .....	6
Langfassung der Thesen.....	7
These 1: Klare Verwaltungsstrukturen schaffen .....	7
These 2: Arbeitgeberattraktivität und Personalmanagement verbessern .....	8
These 3: Verwaltungshandeln an Zielen und Wirkungen ausrichten .....	9
These 4: Effektive Ressourcensteuerung gewährleisten .....	10
These 5: Rechnungswesen auf Doppik umstellen .....	11
These 6: Digitale Transformation professionell organisieren .....	12
These 7: Management- und Führungskompetenzen stärken .....	13
These 8: Veränderungskompetenzen ausbauen und Innovationsfähigkeit erhöhen .....	14
These 9: Verwaltungsethik fördern und eine professionelle Verwaltungskultur stärken .....	15
These 10: Politische Verantwortung mit Wirkungsorientierung verbinden .....	16
Epilog.....	17
AutorInnen .....	18
Kontakt .....	19
Impressum .....	19
Bildnachweis.....	19

# Das Institut für Verwaltungsforschung und Verwaltungsinnovation (IVVI Berlin)

Das Institut für Verwaltungsforschung und Verwaltungsinnovation (IVVI Berlin) bündelt und fördert Forschungstätigkeiten zu wissenschaftlichen Fragen der Verwaltungstätigkeit in Bund, Ländern und Kommunen sowie auf europäischer und internationaler Ebene an der HWR Berlin in einem interdisziplinären und fachbereichsübergreifenden Rahmen. Einen besonderen Schwerpunkt legen wir dabei auf die Berliner Verwaltung in ihren vielfältigen Dimensionen, Kontextbedingungen und nationalen sowie internationalen Verflechtungen. Entsprechend dieser Ausrichtung pflegen wir den wissenschaftlichen Austausch zwischen den Mitgliedern des Instituts, mit anderen Forschungseinrichtungen sowie mit den relevanten Akteuren in Verwaltung und Gesellschaft.

Das IVVI Berlin wurde im Jahr 2021 von Hochschullehrenden an der HWR Berlin aus mehreren Fachbereichen gegründet; seine Mitglieder sind in fünf Fachgruppen organisiert: Verwaltungs- und Politikwissenschaft; Rechtswissenschaft; Soziologie und Psychologie; Wirtschaftswissenschaft sowie Informatik und Informationswissenschaft. Sie sollen sowohl die disziplinäre als auch die interdisziplinäre Vernetzung in Forschung und Lehre fördern und intensivieren.

## Vorbemerkung zu den Thesen

Berlin braucht eine professionelle Verwaltung, die selbstbewusst das Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Input- und leistungsorientierter Output-Legitimität (Effektivität und Effizienz) lebt und kontinuierlich austariert, um das Vertrauen der BürgerInnen (zurück) zu gewinnen, zu erhalten und zu stärken. Verbreitete Forderungen nach einer gleichermaßen bürgerInnenorientierten, transparenten, nachhaltigen, responsiven und partizipativen Verwaltung müssen dabei die originären Verantwortlichkeiten, Möglichkeiten und Grenzen rechtsstaatlich-administrativen Handelns sowie die tatsächlich vorhandenen Ressourcen angemessen berücksichtigen, um unrealistischen Erwartungshaltungen und letztlich Politik- und Verwaltungsverdrossenheit vorzubeugen. Aus diesem Grund ist die zukünftige Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Landes Berlin und seiner Verwaltung verantwortungsvoll und nachhaltig sicherzustellen. Hierfür sollen die folgenden Thesen einen Denkanstoß geben:

## Kurzfassung der Thesen

### These 1: Klare Verwaltungsstrukturen schaffen

Die Berliner Verwaltung bedarf einer grundlegenden Strukturreform nach klaren Prinzipien. Das komplexe und äußerst detailreiche Zuständigkeitsgeflecht zwischen Senatsverwaltungen und Bezirken ist zugunsten einer klaren Abgrenzung mit schlankeren Koordinationsmechanismen und eindeutigeren politischen Verantwortlichkeiten so weit wie möglich aufzulösen. Grundsätzlich sind Aufgaben eindeutig den Ebenen (Senatsverwaltungen, Bezirke, Sonderverwaltungen und Betriebe) zuzuordnen und Mischformen möglichst zu vermeiden. Der Senat sollte ein Evokationsrecht gegenüber den Bezirken erhalten, BezirksbürgermeisterInnen das Weisungsrecht gegenüber den StadträtInnen. Verbindliche Mindeststandards bei der einheitlichen Gestaltung der Strukturen und

Prozesse in den Bezirken und Sonderbehörden sollten formuliert und durchgesetzt werden. Die weitgehende Standardisierung, Vereinfachung sowie Digitalisierung der Prozesse sind hierzu erforderlich.

## **These 2: Arbeitgeberattraktivität und Personalmanagement verbessern**

Es ist möglich und anzustreben, die Berliner Verwaltung zum attraktivsten und innovativsten öffentlichen Arbeitgeber in Deutschland zu machen. Um mit dem verfügbaren Personal handlungs- und leistungsfähig zu bleiben, muss dieses deutlich besser und konsequenter qualifiziert, motiviert, geführt und bezahlt werden. Den aktuellen personellen Umbruch gilt es, als Chance zu begreifen und zu nutzen. In allen Funktionen des Personalmanagements sind verbindliche und anspruchsvolle Qualitätsstandards zu definieren und regelmäßig zu überprüfen, insbesondere bei Personalplanung, -auswahl und -entwicklung. Die Weiterentwicklung des Personalmanagements erfordert mehr Ressourcen und Flexibilität. Auch die Kapazitäten für die Ausbildung sind zu erweitern, deren Qualität ist weiter zu verbessern.

## **These 3: Verwaltungshandeln an Zielen und Wirkungen ausrichten**

Alle Beschäftigten der Berliner Verwaltung benötigen klar vereinbarte und funktionale Leistungsziele, über deren Gestaltung und Erreichung mit der Führungskraft mehrfach unterjährig gesprochen wird. Die Performance-Orientierung sollte vom Fremd- bzw. Unwort zu einem akzeptierten und selbstverständlichen Teil der Behördenkultur werden. Wirkungs- und Performance-Ziele sowie Output-Mindeststandards sollten für ganze Behörden, Abteilungen, Referate und Gruppen in einem Prozess, der grundsätzlich Top-Down ausgerichtet ist, festgelegt werden. Diese sollten in einem Kaskadenmodell für ausgewählte Verwaltungsprozesse und -produkte transparent und überprüfbar dokumentiert werden.

## **These 4: Effektive Ressourcensteuerung gewährleisten**

Der Zenit der aufwendigen inputorientierten Kosten- und Leistungsrechnung im Land Berlin ist überschritten. Eine gesamtstädtische Ressourcensteuerung sollte die Effektivität des Verwaltungshandelns sowie den quantitativen und qualitativen Output anstelle von Stückkostenmedianen fokussieren. Das bezirkliche Budgetierungssystem ist ziel- und ergebnisorientiert neu zu definieren. Ein Monitoring der erreichten und nicht erreichten Wirkungen des Verwaltungshandelns sowie der Erfüllungsquote der Nachfrage nach Verwaltungsleistungen ist erforderlich. Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sind in den haushaltsrechtlichen Vorschriften als Maßgabe zu verankern und sollten über den Sparsamkeitsgrundsatz gestellt werden. Um ein flexibles und performanceorientiertes Verwaltungshandeln zu ermöglichen, bedarf es einer angemessenen Ressourcenausstattung der Verwaltung selbst und der Gewährung entsprechender Handlungsspielräume.

## **These 5: Rechnungswesen auf Doppik umstellen**

Im Haushalts- und Rechnungswesen des Landes Berlin ist das Ressourcenverbrauchskonzept zu implementieren, um die Transparenz zu erhöhen und die Rechenschaftsfunktion ("accountability") zu erfüllen. Dieses sollte sich an den Standards staatlicher Doppik sowie den Entwürfen künftiger "European Public Sector Accounting Standards" orientieren. Nur mittels eines doppischen Jahresabschlusses der Gebietskörperschaft ist es darüber hinaus möglich, einen Gesamtabschluss für das Land Berlin und seine zahlreichen Beteiligungsunternehmen zu erstellen, um ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ergebnislage der Landesverwaltung Berlins mit allen nachgeordneten Einrichtungen sowie den Beteiligungsunternehmen zu erlangen und Verzerrungen in der Darstellung der wirtschaftlichen Lage zu vermeiden.

## **These 6: Digitale Transformation professionell organisieren**

Die gegenwärtigen organisatorischen Strukturen in der Berliner Verwaltung und der Zuschnitt der Zuständigkeiten ("organisierte Unverantwortlichkeit") bremsen die ersehnte und erforderliche Beschleunigung der Digitalisierung aus. Wichtige und erfolgskritische IT-Kompetenzen sowie organisatorische Voraussetzungen für IT-Reformen fehlen der Berliner Verwaltung. Weitere notwendige Voraussetzungen für die Beseitigung des Digitalisierungs-Reformstaus sind die Modernisierung der IT-Infrastruktur (Hardware, Software, Netze, Sicherheitsstandards etc.) mit höchster Priorität sowie die Einführung einer Data Governance für die gesamte Landesverwaltung samt ihren IT-Systemen. NutzerInnen- und BürgerInnenorientierung sind dabei relevante Leitprinzipien. Gesetze und Vorschriften sind konsequent einem Automatisierungs- und Digitalisierungsscheck zu unterziehen und dementsprechend zu optimieren. Das Personal muss beim Paradigmenwechsel zur digitalisierten Verwaltung einbezogen und durch strategisch geplante Entwicklungsmaßnahmen vorbereitet werden.

## **These 7: Management- und Führungskompetenzen stärken**

Berlin braucht professionelle administrative Führungskräfte auf allen Ebenen für eine demokratische, leistungsfähige und selbstbewusste Verwaltung. Die Managementkompetenzen sind bislang in der Breite des Personals unterentwickelt. Es bedarf daher einer Stärkung der Management- und Führungskompetenzen auf allen Hierarchiestufen, wofür die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen sind (z.B. substanzielle Anerkennung und Förderung von Beschäftigten, die sich an der Ausbildung von jungen Nachwuchskräften in den Behörden und bei Bildungseinrichtungen beteiligen). In diese Aufgabe sind auch die Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes Berlin einzubeziehen.

## **These 8: Veränderungskompetenzen ausbauen und Innovationsfähigkeit erhöhen**

Eine faktenbasierte Verwaltungs- und Verwaltungsreformpolitik setzt eine schonungslose Analyse des Ist-Zustandes des politisch-administrativen Systems und seiner Funktionsweisen sowie eine systematische Evaluationskultur voraus, welche Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse von Reformvorhaben ex ante, begleitend und ex post transparent und politisch zurechenbar macht. Grundsätzlich muss es das Ziel sein, die Flexibilität in der Verwaltung bzw. deren Anpassungs- und Lernfähigkeiten zu erhöhen und zu beschleunigen. Dafür sind spezifische Kompetenzen, Routinen und Ressourcen erforderlich, die es systematisch zu entwickeln gilt. Dazu gehören bspw. Innovations-, Strategie- und Kritikfähigkeit sowie Change- und Projektmanagement. So kann eine Haltung von Veränderungsbereitschaft kultiviert werden, die nötig ist, um Verwaltungsreform zu einem politischen Gewinnerthema werden zu lassen.

## **These 9: Verwaltungsethik fördern und eine professionelle Verwaltungskultur stärken**

Die Verwaltung als hochspezialisierte ExpertInnenorganisation mit Gemeinwohlaufrag braucht ein klares, selbstbewusstes und verantwortungsvolles Verständnis ihrer eigenen Rolle und Bedeutung. Dieses muss sowohl nach innen für die eigenen Bediensteten als auch nach außen bei der Aufgabenerfüllung gegenüber der Gesellschaft in Form einer aktiv definierten und geförderten professionellen Verwaltungsethik und -kultur wirksam sein. Dafür werden Führungskräfte und Mitarbeitende auf allen Ebenen der Verwaltung benötigt, deren Anspruch es ist, auf Basis grundlegender Werte guten Verwaltungshandelns Anreize für Veränderungen zu schaffen, um Innovationen anzustoßen und zu realisieren.

## **These 10: Politische Verantwortung mit Wirkungsorientierung verbinden**

Der demokratische Rechtsstaat braucht verantwortungsvolle und verwaltungsaffine PolitikerInnen. Auch wenn Politik und Verwaltung in vielfacher Weise aufeinander angewiesen sind, tragen PolitikerInnen dabei kollektiv und individuell die besondere Verantwortung, für eine vollzugstaugliche Normsetzung zu sorgen. Als auf Zeit berufene BehördenleiterInnen müssen PolitikerInnen für eine professionell-fachliche Amtsführung stehen sowie als Ressourcenverantwortliche eine auch mittel- und langfristig stabile und ausreichende finanzielle, personelle und technologische Ausstattung gewährleisten. An daraus abgeleiteten, konkreten Zielsetzungen und deren Erreichung muss sich Politik messen lassen und Verantwortung übernehmen.

# Langfassung der Thesen

## These 1: Klare Verwaltungsstrukturen schaffen

*Die Berliner Verwaltung bedarf einer grundlegenden Strukturreform nach klaren Prinzipien. Das komplexe und äußerst detailreiche Zuständigkeitsgeflecht zwischen Senatsverwaltungen und Bezirken ist zugunsten einer klaren Abgrenzung mit schlankeren Koordinationsmechanismen und eindeutigeren politischen Verantwortlichkeiten so weit wie möglich aufzulösen. Grundsätzlich sind Aufgaben eindeutig den Ebenen (Senatsverwaltungen, Bezirke, Sonderverwaltungen und Betriebe) zuzuordnen und Mischformen möglichst zu vermeiden. Der Senat sollte ein Evokationsrecht gegenüber den Bezirken erhalten, BezirksbürgermeisterInnen das Weisungsrecht gegenüber den StadträtInnen. Verbindliche Mindeststandards bei der einheitlichen Gestaltung der Strukturen und Prozesse in den Bezirken und Sonderbehörden sollten formuliert und durchgesetzt werden. Die weitgehende Standardisierung, Vereinfachung sowie Digitalisierung der Prozesse sind hierzu erforderlich.*

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen ist in vielen Themenfeldern nicht hinreichend klar geregelt. Zahlreiche Verwaltungsverfahren werden aufgrund vorangehender Zuständigkeitsklärung verzögert. Art. 67 der Verfassung von Berlin (VvB) beinhaltet zwar auf den ersten Blick eine klare Aufteilung zwischen den von der Senatsverwaltung vorzunehmenden „Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung“, insbesondere den Leitungsaufgaben und der Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung (Art. 67 Abs. 1 VvB) sowie den von den Bezirken wahrzunehmenden „allen anderen Aufgaben“ (Art. 67 Abs. 2 VvB). Dieses System wird jedoch dadurch durchbrochen, dass die Hauptverwaltung auch zuständig für einzelne Aufgabenbereiche ist, „die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen“ (Art. 67 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 VvB). Diese Öffnungsklausel wird durch das gemäß Art. 67 Abs. 3 VvB erlassene Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG) einschließlich eines Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs sowie einem Zuständigkeitskatalog für Ordnungsaufgaben (als Anlage zum Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin) nicht hinreichend konkretisiert. Vielmehr grenzen diese Kataloge die Zuständigkeitsgrenzen zumeist mittels erst auslegungsbedürftiger unbestimmter Rechtsbegriffe ab. Hinzu kommt, dass bei den vielfältigen bezirklichen Aufgaben angesichts von deren Selbstverwaltungskompetenz (Art. 66 Abs. 2 S. 1 VvB) aufgrund unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen in den zwölf Bezirken die Verwaltungsleistungen in teils unterschiedlicher Qualität und Bearbeitungszeit erbracht werden. Um dies nachvollziehbar zu vereinheitlichen, fehlen dem Senat aufgrund bloßer Rechtsaufsicht (Art. 67 Abs. 2 VvB, §§ 9 ff. AZG) die erforderlichen Steuerungsinstrumente (ebenso Abschlussbericht der Steuerungsgruppe zur Verbesserung der gesamtstädtischen Verwaltungssteuerung [2018], S. 68).

Dieses Bild einer „Stadt [vielfältig] ohne klare Zuständigkeiten“ (Tagesspiegel Online vom 18.4.2018: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/stadt-ohne-klare-zustandigkeiten-2980567.html>) und weitgehend ohne einheitliche Verwaltungsstandards ist aufzulösen (z.B. über eine Rückkehr zum Grundverhältnis in Art. 67 Abs. 1 und 2 VvB unter weitgehender Abschaffung der weiteren Aufgaben der Hauptverwaltung, dafür mit einem Evokationsrecht für den Senat entsprechend § 1 Abs. 4 des Hamburger Gesetzes über Verwaltungsbehörden) und ungleiche bezirkliche Verwaltungsverfahren zu vereinheitlichen durch gemeinsam formulierte Mindeststandards, an die sich die Bezirke selbst binden.

Neben rechtlichen Regelungen und organisatorischen Zuständigkeiten bedürfen auch die Verfahren und Prozesse in der Berliner Verwaltung einer weitergehenden Optimierung. Hier kann auf Ansätze des berlinweiten Geschäftsprozessmanagements (auf Grundlage des § 10 EGovGBIn) aufgebaut werden. Allerdings ist die bisher realisierte Strategie zu evaluieren und im Hinblick auf die

flächendeckende Umsetzung zu intensivieren. Maßgeblich ist dabei die Integration der Bemühungen um Verfahrensvereinfachung – auch im Sinne der Senkung des Aufwands für BürgerInnen, Unternehmen und Verwaltung – und zur Digitalisierung (siehe These 6).

## **These 2: Arbeitgeberattraktivität und Personalmanagement verbessern**

*Es ist möglich und anzustreben, die Berliner Verwaltung zum attraktivsten und innovativsten öffentlichen Arbeitgeber in Deutschland zu machen. Um mit dem verfügbaren Personal handlungs- und leistungsfähig zu bleiben, muss dieses deutlich besser und konsequenter qualifiziert, motiviert, geführt und bezahlt werden. Den aktuellen personellen Umbruch gilt es, als Chance zu begreifen und zu nutzen. In allen Funktionen des Personalmanagements sind verbindliche und anspruchsvolle Qualitätsstandards zu definieren und regelmäßig zu überprüfen, insbesondere bei Personalplanung, -auswahl und -entwicklung. Die Weiterentwicklung des Personalmanagements erfordert mehr Ressourcen und Flexibilität. Auch die Kapazitäten für die Ausbildung sind zu erweitern, deren Qualität ist weiter zu verbessern.*

Zurecht wird von allen Seiten immer wieder betont, wie wichtig gut qualifiziertes und motiviertes Personal in für die Aufgabenerfüllung angemessener Anzahl für eine gut funktionierende, leistungsfähige Verwaltung ist. In Berlin hat sich ein Narrativ durchgesetzt, dass den langjährigen Personalabbau als wesentlichen Grund für Probleme und Defizite der Verwaltung zuschreibt. Dieser wurde bewältigt, indem über einen langen Zeitraum kaum Personal eingestellt wurde – es fehlt quasi eine ganze Generation. Hinzu kommt das Dilemma, dass einer hohen, v.a. altersbedingten Fluktuation kaum ausreichende Möglichkeiten gegenüberstehen, Personal am Arbeitsmarkt zu gewinnen und auszubilden. Die Berliner Verwaltung sieht sich hier einer Wettbewerbssituation ausgesetzt, in der sie relativ schlecht positioniert ist – nicht nur wegen verhältnismäßig schlechter Bezahlung ihrer Bediensteten. Allerdings verfügt Berlin heute (Stand Ende 2022) mit wieder über 121.000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) über fast 17.000 VZÄ mehr als noch in 2014.

Wenn die Berliner Verwaltung langfristig ihren Personalbedarf decken und Beschäftigte an sich binden soll, wird sie sich als besonders attraktive Arbeitgeberin behaupten müssen – und zwar nicht nur rhetorisch (v.a. im Personalmarketing), sondern durch die konkreten Angebote, die sie ihren Beschäftigten macht und die auch im Verwaltungsalltag eingelöst werden. Um diesen Zustand zu erreichen, muss ein hoher Anspruch formuliert und mittels weitreichender Veränderungen realisiert werden. Die Vision, die Berliner Verwaltung zum attraktivsten und innovativsten öffentlichen Arbeitgeber in Deutschland zu machen, steht sinnbildlich für die Tragweite der damit verbundenen Herausforderungen. Drei Ansatzpunkte sind dabei hervorzuheben: Erstens muss der Personalentwicklung deutlich mehr Aufmerksamkeit zuteilwerden. Hier sind spürbar höhere Mindestanforderungen zu definieren und durchzusetzen. Zweitens sollten Personalmanagement und -recht nachhaltig flexibilisiert werden, etwa um Mobilität von Beschäftigten zu erhöhen sowie mehr Spielräume für Behörden und Führungskräfte zu schaffen. Drittens muss die Verantwortung der Führungskräfte im Personalmanagement gestärkt und die Ressourcenausstattung verbessert werden. Qualifizierung und Förderung, zeitgemäße Arbeitsbedingungen und kompetente Führung kosten viel Geld, das hier im Sinne einer strategischen Schwerpunktsetzung fokussiert eingesetzt werden sollte (vgl. Proeller/Siegel (2021): Human Resource Management in German Public Administration, In: Kuhlmann et al. (Hrsg.): Public Administration in Germany, Cham: Palgrave Macmillan, S. 375-392).

Besonderes Augenmerk verdient die Ausbildung auf allen Ebenen und in allen Aufgabenbereichen. Auf Basis einer realistischen, aufgabenbezogenen und langfristigen Personalbedarfsplanung müssen die notwendigen Ausbildungsbedarfe ermittelt werden. Daraufhin sind die Ausbildungskapazitäten entsprechend anzupassen (siehe These 7). Des Weiteren ist dem Wissensmanagement – insbesondere hinsichtlich eines effektiven Wissenstransfers – vor dem Hintergrund der hohen Zahl altersbedingter Abgänge besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

### These 3: Verwaltungshandeln an Zielen und Wirkungen ausrichten

*Alle Beschäftigten der Berliner Verwaltung benötigen klar vereinbarte und funktionale Leistungsziele, über deren Gestaltung und Erreichung mit der Führungskraft mehrfach unterjährig gesprochen wird. Die Performance-Orientierung sollte vom Fremd- bzw. Unwort zu einem akzeptierten und selbstverständlichen Teil der Behördenkultur werden. Wirkungs- und Performance-Ziele sowie Output-Mindeststandards sollten für ganze Behörden, Abteilungen, Referate und Gruppen in einem Prozess, der grundsätzlich Top-Down ausgerichtet ist, festgelegt werden. Diese sollten in einem Kaskadenmodell für ausgewählte Verwaltungsprozesse und -produkte transparent und überprüfbar dokumentiert werden.*

Der demographische Wandel mit den bereits einsetzenden erhöhten Fluktuationen kann dazu genutzt werden, um eine gewandelte Führungs- und Leistungskultur zu etablieren. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine aus heutiger Sicht noch zu steigernde Wertschätzung für die öffentlich Beschäftigten der Berliner Verwaltung. Die Arbeitsbedingungen müssen mit denen der Bundesbehörden mithalten können, vgl. These 2. Mit entsprechend geschulten und authentischen Führungskräften, vgl. These 7, kann es gelingen, neue Koalitionen von leistungswilligen und -fähigen Beschäftigten zu bilden. Kulturelle Entwicklungen können in einer Organisation nicht erzwungen werden, jedoch durch inkrementelle Prozesse strategisch forciert und durch Anreize verstärkt werden (vgl. Landry/Caust, *The Creative Bureaucracy*, 2017). Am Ende dieses langfristigen Prozesses sollte es zur selbstverständlichen Verwaltungskultur und -praxis gehören, dass Leistungsziele (unmittelbare Dienstleistungsergebnisse des Verwaltungshandelns, sog. Outputs, bspw. erzeugte Bescheide und sanierte Gebäude) und Wirkungsziele (mittelbare Dienstleistungsergebnisse des Verwaltungshandelns, sog. Outcomes, bspw. Beschleunigung der Bauaktivitäten und qualitativ bessere Schulleistungen) die zentralen Zielgrößen für einzelne Beschäftigte, Gruppen, Referate, Abteilungen oder ganze Behörden sind. Diese Leistungs- und Wirkungsziele sind zuvor möglichst einfach und klar zu definieren, ggf. auch auf Projektebene, wenn keine Daueraufgaben gegeben sind. Spitzenziele für eine Behörde sollten auf Teilziele in mehreren hierarchischen Ebenen heruntergebrochen und disaggregiert werden (Kaskadenmodell, vgl. Gourmelon/Mroß/Seidel, *Management im öffentlichen Sektor*, 4. Aufl., 2018, S. 459). Der Erreichungsgrad muss transparent und unterjährig aktuell dokumentiert werden. Wenn dies technisch-funktional gelingt und auch Teil einer gemeinschaftlich getragenen Kultur wird, so wäre die dringend notwendige Performance-Orientierung erreicht (vgl. Saliterer, *Performance Management*, in: Veit/Reichard/Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Aufl., 2019, S. 345-358).

Diese Herausforderung ist eine sehr anspruchsvolle Managementaufgabe. Sie kann nur gelingen, wenn das Wollen und Können der Führungskräfte gegeben ist und die Beschäftigten sowie Beschäftigtenvertretungen angemessen einbezogen werden. Insbesondere LeistungsträgerInnen sollten Freiräume sowie intrinsische und extrinsische Anreize gegeben werden, weil sie sonst drohen, motivatorisch abzustumpfen und sich ggf. umzuorientieren. Regelmäßige unterjährige Gespräche zwischen den Akteuren von Zielvereinbarungen sind erforderlich, die nicht als notwendiges Übel betrachtet werden sollten. Vielmehr stellen sie eine Chance dar, den eigenen Wirkungsgrad zu erhöhen und Anregungen zur Weiterentwicklung der Behörde und der Arbeitsprozesse zu geben. Es muss handlungsleitender Konsens sein, dass das Erreichen von Leistungs- und Wirkungszielen zur Legitimation des Verwaltungshandelns gehört – nicht nur in formaler Hinsicht (bspw. Wirtschaftlichkeitsgebot, vgl. These 4), sondern auch in ideeller Hinsicht. Gleichwohl ist eine „Bottom-Line“ zu definieren, welche die Mindeststandards im Hinblick auf die zu erreichenden Leistungsziele darstellt. Bei dieser gilt: „Comply or Explain“. BürgerInnen haben einen Anspruch darauf, den Zielerreichungsgrad zu erfahren und somit das Verwaltungshandeln nicht nur in Bezug auf seine Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die erreichten Ergebnisse zu überprüfen. Dies setzt eine transparente Dokumentation nach innen und außen voraus, die nicht nur als Kontrolle verstanden werden sollte, sondern vielmehr zum Berufsethos und Stolz jeder/jedes öffentlich Beschäftigten gehören sollte.

## These 4: Effektive Ressourcensteuerung gewährleisten

*Der Zenit der aufwendigen inputorientierten Kosten- und Leistungsrechnung im Land Berlin ist überschritten. Eine gesamtstädtische Ressourcensteuerung sollte die Effektivität des Verwaltungshandelns sowie den quantitativen und qualitativen Output anstelle von Stückkostenmedianen fokussieren. Das bezirkliche Budgetierungssystem ist ziel- und ergebnisorientiert neu zu definieren. Ein Monitoring der erreichten und nicht erreichten Wirkungen des Verwaltungshandelns sowie der Erfüllungsquote der Nachfrage nach Verwaltungsleistungen ist erforderlich. Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sind in den haushaltsrechtlichen Vorschriften als Maßgabe zu verankern und sollten über den Sparsamkeitsgrundsatz gestellt werden. Um ein flexibles und performanceorientiertes Verwaltungshandeln zu ermöglichen, bedarf es einer angemessenen Ressourcenausstattung der Verwaltung selbst und der Gewährung entsprechender Handlungsspielräume.*

Der Produktkatalog der Berliner Bezirke umfasst in der aktuellen Version rund 500 Verwaltungsdienstleistungen, ausführlich definiert und beschrieben auf knapp 2.300 Seiten (vgl. <https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/geschaeftsstelle-produktkatalog>, Abruf am 14. 3. 2023). Für die Hauptverwaltung existiert kein vergleichbares Dokument. Dies ist ein Indiz für den Zustand der gleichzeitigen Übersteuerung (Bezirksverwaltungen) und Untersteuerung (Senatsverwaltungen). Konzeptionell beinhaltet der bezirkliche Produktkatalog zwar bereits partiell Output- und Qualitätsziele, ansatzweise auch Kennzahlen zu deren Messung, jedoch wird dies in der Verwaltungspraxis kaum gelebt. Es dominiert die rein finanzwirtschaftliche bzw. buchungstechnische Dimension einer möglichst exakten Kostenzuordnung im Rahmen der vollkostenbasierten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) auf bezirklicher Ebene. Die Wirtschaftlichkeit der hohen Transaktionskosten für die Selbstverwaltung des KLR-Systems auf bezirklicher Ebene muss in Frage gestellt werden. Die Bemessungsgrundlage für die bezirklichen Globalhaushalte durch Mediankosten der bezirklichen Verwaltungsprodukte kann bekannterweise manipuliert werden (vgl. Thau, Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen, 2009, S. 161-268; Bögel, Anreize bei der Budgetierung, 2012, S. 33-60); die erforderliche Validität des Systems ist nicht gegeben. Die Grundlogik der dahinterstehenden Steuerungsrationalität führt letztlich zu einem Kostensenkungswettbewerb unter den Bezirken, der Qualitäten und Ziele der Verwaltungsprodukte außer Acht lässt. Die Fokussierung der bezirklichen Steuerungsdienste auf eine möglichst korrekte Inputerhebung führt zur Manifestation einer primär kostenorientierten Denkkultur.

Aus Sicht der Historie des überschuldeten Berlins mit Haushaltsnotlagen mag dies plausibel erscheinen. Jedoch rund zwei Jahrzehnte später, in einer wachsenden und zunehmend wohlhabenden Stadt, die unter gravierenden Leistungsdefiziten der Verwaltung leidet, benötigt Berlin einen anderen Ansatz. Ein großer Teil der Kosten ist ohnehin nicht unmittelbar und kurzfristig steuerbar. Wie es bereits seit dreißig Jahren in der internationalen und nationalen Verwaltungsreformdiskussion gefordert wird, müssen die Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns in den Mittelpunkt gestellt werden. Sowohl institutionelle als auch persönliche Anreizsysteme sind hieran auszurichten, entsprechende Handlungsspielräume zu gewährleisten. Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§7 der Landeshaushaltsordnung) ist stärker an einem breiten Wirtschaftlichkeitsverständnis zu orientieren, welches Zweckmäßigkeit, Zielerreichungsgrad und erlangte positive Wirkungen für die Zielgruppen bzw. BürgerInnen – zusammengefasst: Effektivität – umfasst. Im Kontext von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist eine Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle bereits in den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO) Ziffer 2.2 zu §7 LHO enthalten. Dies müsste im Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet werden, sowohl in der Breite als auch Tiefe: nicht nur als Kontrollgröße, sondern als Zielmarke des Verwaltungshandelns. Im Umkehrschluss ist auch stärker als bislang eine Aufgabenkritik durchzuführen, welche unwirksames Verwaltungshandeln abbaut. Eine Umsetzung ist nur dann erfolgversprechend, wenn Outputs und darauf beruhende erreichte Zwecke und Wirkungen in eindeutig messbaren Quantitäten und – soweit es möglich und notwendig ist – Qualitäten transparent dokumentiert werden. Dabei ist die Hauptverwaltung einzubeziehen. Dies

zeigt aber auch, dass eine auskömmliche Mindestausstattung mit Ressourcen jeglicher Art gegeben sein muss, um die explizit zu definierenden Effektivitätsziele erreichen zu können. Der Maßstab hierfür sollte der Bedarf sein, nicht ein Medianpreis.

## **These 5: Rechnungswesen auf Doppik umstellen**

*Im Haushalts- und Rechnungswesen des Landes Berlin ist das Ressourcenverbrauchskonzept zu implementieren, um die Transparenz zu erhöhen und die Rechenschaftsfunktion ("accountability") zu erfüllen. Dieses sollte sich an den Standards staatlicher Doppik sowie den Entwürfen künftiger "European Public Sector Accounting Standards" orientieren. Nur mittels eines doppelischen Jahresabschlusses der Gebietskörperschaft ist es darüber hinaus möglich, einen Gesamtabchluss für das Land Berlin und seine zahlreichen Beteiligungsunternehmen zu erstellen, um ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ergebnislage der Landesverwaltung Berlins mit allen nachgeordneten Einrichtungen sowie den Beteiligungsunternehmen zu erlangen und Verzerrungen in der Darstellung der wirtschaftlichen Lage zu vermeiden.*

Das Land Berlin legt derzeit, wie die Mehrzahl der deutschen Bundesländer, nach kameralen Grundsätzen Rechnung und erstellt eine Haushaltsrechnung sowie eine Vermögensrechnung (vgl. § 80 Abs. 3 LHO). Die Vermögensrechnung ist unvollständig, da im Bereich des langfristigen Vermögens immaterielle Vermögenswerte vollständig fehlen und ein erheblicher Teil des Grundvermögens (mit Ausnahme von Gebäude- Frei- und Betriebsflächen) lediglich flächen-, aber nicht wertmäßig ausgewiesen wird (vgl. hierzu Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 19/0044, S. 88 ff.). Im Bereich des kurzfristigen Vermögens werden in erheblichem Umfang Vermögenswerte ausgewiesen, die mindestens befristet nicht werthaltig sind und deshalb einer Berichtigung bedürfen (so z.B. ca. 99% der ausgewiesenen Steuerforderungen, die befristet niedergeschlagen sind). Im Bereich der Schulden werden lediglich Verbindlichkeiten ausgewiesen, nicht jedoch etwa Rückstellungen als bereits bestehende, künftige Schulden, deren Höhe und/oder Fälligkeit noch nicht sicher feststeht - wie insbesondere künftige Verpflichtungen durch Beamtenpensionen. Ein realistisches Bild der Vermögenslage des Landes Berlin kann und wird durch die derzeitige Vermögensrechnung somit nicht vermittelt. Auch die im Rahmen der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Ergebnisse des kassen- und rechnungsmäßigen Jahres- und Gesamtergebnisses sind nur wenig aussagekräftig, um ein tatsächliches Bild der Finanz- und Ergebnislage zu vermitteln. Beide Rechnungen sind zudem nur über die Drucksachen des AGH zu recherchieren und werden für die interessierte Öffentlichkeit nicht transparent über die Website der Senatsverwaltung für Finanzen zur Verfügung gestellt (im Unterschied zu den Haushaltsplänen, die zumindest für die Bezirke abrufbar sind). Die mangelnde Aussagekraft und Unvollständigkeit der Rechnungslegungsdokumente trägt weder gegenüber der Öffentlichkeit noch gegenüber den politischen Entscheidungsträgern zur Erfüllung einer zeitgemäßen Rechenschaftsfunktion bei. Das derzeitige Rechnungswesen ist als Zahlungsrechnung konzipiert und misst lediglich den Geldverbrauch einer Periode. Weil lediglich Transaktionen erfasst werden, die innerhalb eines Haushaltsjahres mit einem Zahlungsfluss verbunden sind, wird die Möglichkeit der politischen EntscheidungsträgerInnen, die Verwaltung für die Verwendung der von ihr im Rahmen der Aufgabenerfüllung beanspruchten Ressourcen zur Verantwortung zu ziehen, stark eingeschränkt, da sich diese lediglich auf Geldmittel, und nicht auf den Umgang mit weiteren Ressourcen bezieht. Dem Rechnungswesen kommt im öffentlichen Sektor allerdings die Aufgabe zu, die zur Steuerung notwendigen wertmäßigen Informationen und Instrumente für die Planung und Ausführung von Leistungen sowie die Erzielung von gesellschaftlichen Wirkungen bereitzustellen (Bericht des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Erfahrungsbericht SNHG, S. 10ff.). Wirtschaftliches Handeln in der Verwaltung benötigt Transparenz über das vollständige Ressourcenaufkommen und den vollständigen Ressourcenverbrauch öffentlicher Leistungen. Die vollständige Abbildung des Ressourcenverbrauches dient nicht nur der Steuerungsunterstützung, sondern auch der Sicherstellung einer intergenerativen Gerechtigkeit. Zum Schutz künftiger Generationen vor Ausbeutung durch vorhergehende Generationen sowie zum Schutz der SteuerzahlerInnen ist es nicht ausreichend, lediglich den Verbrauch des Geldvermögens mittels einer Einnahmen-

Ausgabenrechnung zu messen. Vielmehr ist das gesamte Vermögen einschließlich künftiger Verpflichtungen durch eine periodengerechte Ermittlung von Erträgen und Aufwendungen zu betrachten. Eine Erweiterung der nicht mehr zeitgemäßen und auch international längst nicht mehr üblichen Kameralistik vermag aufgrund der eingeschränkten Datenbasis nur eine Annäherung an die Daten einer Doppik zu liefern; darüber hinaus liefert sie gegenüber der Doppik keinerlei Vorteile und ist zudem als nicht in sich nicht geschlossenes System mit höherer Fehleranfälligkeit behaftet. Des Weiteren ist es nicht möglich, mit einem kameralen System in der Kernverwaltung einen Gesamtüberblick über das Vermögen und die Schulden sowie das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch sämtlicher Aufgaben, einschließlich der von verselbstständigten Aufgabenträgern/Einheiten, einem Konzernabschluss vergleichbar zuverlässig herzustellen. Die zwingend notwendige und überfällige Umstellung des Berliner Rechnungswesens vom Geldverbrauchs- auf das Ressourcenverbrauchskonzept würde für alle Stakeholder (Ressourcengeber, Leistungsempfänger sowie deren jeweilige politische Vertreter) zu einer Verbesserung der bereitgestellten Informationen und einer damit einhergehenden Erhöhung der Transparenz führen. Hierbei kann und sollte sich das Land Berlin an bereits bestehenden, bewährten und in einigen Bundesländern bereits erfolgreich umgesetzten Konzepten wie den Standards staatlicher Doppik orientieren. Da die EU-Kommission mittelfristig eine verpflichtende Umstellung des Rechnungswesens für alle Gebietskörperschaften auf das Ressourcenverbrauchskonzept plant, ist eine gleichzeitige Beschäftigung mit den sich international durchsetzenden Standards für die Rechnungslegung öffentlicher Einheiten, den "International Public Sector Accounting Standards" (IPSAS), die als Grundlage für die Entwicklung eigenständiger europäischer Rechnungslegungsstandards dienen sollen, dringend geboten.

## **These 6: Digitale Transformation professionell organisieren**

*Die gegenwärtigen organisatorischen Strukturen in der Berliner Verwaltung und der Zuschnitt der Zuständigkeiten ("organisierte Unverantwortlichkeit") bremsen die ersehnte und erforderliche Beschleunigung der Digitalisierung aus. Wichtige und erfolgskritische IT-Kompetenzen sowie organisatorische Voraussetzungen für IT-Reformen fehlen der Berliner Verwaltung. Weitere notwendige Voraussetzungen für die Beseitigung des Digitalisierungs-Reformstaus sind die Modernisierung der IT-Infrastruktur (Hardware, Software, Netze, Sicherheitsstandards etc.) mit höchster Priorität sowie die Einführung einer Data Governance für die gesamte Landesverwaltung samt ihren IT-Systemen. NutzerInnen- und BürgerInnenorientierung sind dabei relevante Leitprinzipien. Gesetze und Vorschriften sind konsequent einem Automatisierungs- und Digitalisierungsscheck zu unterziehen und dementsprechend zu optimieren. Das Personal muss beim Paradigmenwechsel zur digitalisierten Verwaltung einbezogen und durch strategisch geplante Entwicklungsmaßnahmen vorbereitet werden.*

Für die angestrebte Beschleunigung bei der Digitalisierung der Verwaltung und Modernisierung der IT-Infrastruktur braucht es klare Zuständigkeiten und gestärkte Kompetenzen. Die erfolgte Einrichtung der Funktion eines Chief Digital Officers im Land Berlin mag ein Schritt in diese Richtung sein, aber von einer ganzheitlichen Strukturreform mit entsprechender Stärkung der ausführenden Institutionen und FunktionsträgerInnen ist dies noch weit entfernt. Das ITDZ ist in einigen Leistungsbereichen ein Monopolist und bewältigt die übertragenen Aufgaben nicht immer in gebotener Zeit und Qualität; schnell stößt es an seine Grenzen, zur Frustration der nachfragenden Behörden. Die in den Senatsverwaltungen angesiedelten diversen Fachabteilungen mit IT-Bezügen arbeiten nicht in der erforderlichen ganzheitlichen, kooperativen Weise zusammen. Ansätze für innovative IT-Lösungen, bspw. durch eigene Programmierleistungen, existieren nicht institutionalisiert (vgl. etwa Angebotsspektrum des Amts für IT und Digitalisierung in Hamburg), sondern nur auf schmalen Fuß auf Basis einer restriktiv bemessenen Projektförderung, etwa im CityLAB Berlin.

Prinzipiell ist Digitalisierung eine Querschnittsaufgabe durch alle Verwaltungsressorts. Dennoch scheint die Bildung einer neuen Senatsverwaltung für Digitalisierung und IT mit zentralisierten

Strukturen und nachgeordneten Einrichtungen wie dem ITDZ und weiteren Körperschaften, bspw. für Programmierungsleistungen, organisatorisch sinnvoll (vgl. Funke, Digitization, Fast and Slow, 2022, S. 174-191). Öffentlich-Private-Partnerschaften sind in ausgewählten Tätigkeitsbereichen denkbar. Auch eine landesweite Data Governance – ein Regelwerk und Organisationsrahmen, in dem die sensiblen öffentlichen Daten professionell strukturiert und verwertet werden können, mithin eine Grundvoraussetzung für eine gelingende Digitalisierung und datengetriebene Verwaltung – könnte in einer Senatsverwaltung für Digitalisierung und IT mit landesweiter Ausstrahlung und Zuständigkeit verankert werden. Die Entwicklung von digitalisierten Fachverfahren kann in öffentlich-öffentlichen Partnerschaften vorangetrieben werden. Auch hier kann die Bündelung unter Federführung einer Verwaltung dafür sorgen, dass die gebotene NutzerInnen- und BürgerInnenorientierung (User Experience) bei neuen digitalen Fachverfahren und niederschweligen Verwaltungsdienstleistungen erreicht wird. Synergieeffekte bei der Anwendungsentwicklung könnten so erzielt werden; methodisches Know How wie agiles IT-Projektmanagement würde wichtige Lernkurven und Skalierungen erfahren (vgl. Mergel/Brahimi/Hecht, Agile Kompetenzen für die Digitalisierung der Verwaltung, Innovative Verwaltung 10/2021, S. 28-31).

Eine wichtige Voraussetzung für das Ausschöpfen der Digitalisierungspotentiale von Verwaltungsfachverfahren sind adäquate Rechtsgrundlagen. Diese sollten konsequent die technologischen Möglichkeiten und Grenzen berücksichtigen. Für die Rechtssetzung bedeutet dies einerseits einen verbindlichen „Digitalisierungs-Check“ im Hinblick auf u. a. Formerfordernisse, Automatisierungspotenziale etwa durch maschinelle Routinen (Robotic Process Automation, RPA), Datenschutz und Vermeidung von Medienbrüchen. Andererseits sind aber neue verwaltungsrechtliche Prämissen erforderlich, etwa in der Definition und Gestaltung von Ermessensspielräumen, wenn auch die maschinell gestützte Sachbearbeitung durch Nutzung von Künstlicher Intelligenz ausgereizt werden soll (vgl. Rumpe/Michael/Kautz et al., Digitalisierung der Gesetzgebung zur Steigerung der Digitalen Souveränität des Staates, NEGZ-Kurzstudie Nr. 19, 2021). Aus heutiger Sicht ist dies für alle Staatsgewalten – Legislative, Exekutive, Judikative – ein Lernschritt, der durch entsprechende Aufklärung und Partizipation und Personalentwicklung begleitet werden muss. Für die ministeriale Vorbereitung der Normenformulierung kann eine derartig innovative und spezialisierte Kompetenz nur an einem zentralen Ort in der Landesverwaltung entstehen, etwa in der Senatskanzlei. Im Hinblick auf die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, die Bewältigung des Fachkräftemangels und die Chancen auf Gleichbehandlung der Antragsbearbeitung der BürgerInnen durch digitale Fachverfahren wäre dies ein sinnvoller Schritt für Berlin.

## **These 7: Management- und Führungskompetenzen stärken**

*Berlin braucht professionelle administrative Führungskräfte auf allen Ebenen für eine demokratische, leistungsfähige und selbstbewusste Verwaltung. Die Managementkompetenzen sind bislang in der Breite des Personals unterentwickelt. Es bedarf daher einer Stärkung der Management- und Führungskompetenzen auf allen Hierarchiestufen, wofür die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen sind (z.B. substanzielle Anerkennung und Förderung von Beschäftigten, die sich an der Ausbildung von jungen Nachwuchskräften in den Behörden und bei Bildungseinrichtungen beteiligen). In diese Aufgabe sind auch die Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen des Landes Berlin einzubeziehen.*

Die VerwaltungsmitarbeiterInnen – das Aushängeschild der Berliner Verwaltung – sind im Umbruch. Bis 2027 besteht ein Bedarf von mehr als 42.000 Vollzeitäquivalenten, davon allein im allgemeinen Verwaltungsdienst des Landes Berlin von ca. 5.600 Vollzeitäquivalenten (Berlin, 2023, Bericht über Engpassberufe in der Berliner Verwaltung. Auswertung und Prognose zur Personalgewinnung bis zum Jahr 2027, S. 24 ff.). Nicht nur die Personalgewinnung und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Beschäftigten von morgen und deren Weiterentwicklung rücken damit in den Mittelpunkt der zentralen Aufgaben der nächsten Jahre, sondern insbesondere auch die Aus- und Weiterbildung von Führungskräften. Dazu gehört eine Honorierung, wenn sich

VerwaltungsmitarbeiterInnen an der Ausbildung jüngerer Nachwuchskräfte beteiligen. Berlin braucht Führungskräfte, die Veränderungswillen vorleben, um die anstehenden Herausforderungen angehen zu können und einen Kulturwandel einzuleiten (vgl. These 3). Die systematische Entwicklung von Change-Management-Kompetenzen von angehenden und zukünftigen Führungskräften ist dafür unabdinglich. Dies betrifft insbesondere die mittlere Führungsebene, da dieser eine Schlüsselrolle in Change-Prozessen zukommt (vgl. These 8).

Zur Verbesserung der Führungs- und Managementkompetenzen ist es geboten, ein klares Ziel- und Anforderungsprofil zu entwickeln und dieses zur Grundlage entsprechender Qualifizierungsstrategien und -maßnahmen zu machen. Der Aufstieg in die Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt (ehem. höherer Dienst) bzw. in entsprechende Stellen sollte grundsätzlich neugestaltet werden – mit einem klaren Fokus auf die Personalführung und die Übernahme von Verantwortung in Veränderungsprozessen, insbesondere hinsichtlich der digitalen Transformation. Dazu gehört nicht nur eine Neukonzeption der formalen Qualifizierung, sondern auch eine größere Verwendungsbreite und eine systematische Identifikation des internen und externen Führungskräftenachwuchses. Eine Voraussetzung für effektive Führung ist die dafür tatsächlich verfügbare zeitliche Kapazität. Daher ist es geboten, Stellenbeschreibungen dahingehend zu überarbeiten, dass auf entsprechenden Stellen grundsätzlich mehr Zeit für Führungsaufgaben zur Verfügung steht.

## **These 8: Veränderungskompetenzen ausbauen und Innovationsfähigkeit erhöhen**

*Eine faktenbasierte Verwaltungs- und Verwaltungsreformpolitik setzt eine schonungslose Analyse des Ist-Zustandes des politisch-administrativen Systems und seiner Funktionsweisen sowie eine systematische Evaluationskultur voraus, welche Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse von Reformvorhaben ex ante, begleitend und ex post transparent und politisch zurechenbar macht. Grundsätzlich muss es das Ziel sein, die Flexibilität in der Verwaltung bzw. deren Anpassungs- und Lernfähigkeiten zu erhöhen und zu beschleunigen. Dafür sind spezifische Kompetenzen, Routinen und Ressourcen erforderlich, die es systematisch zu entwickeln gilt. Dazu gehören bspw. Innovations-, Strategie- und Kritikfähigkeit sowie Change- und Projektmanagement. So kann eine Haltung von Veränderungsbereitschaft kultiviert werden, die nötig ist, um Verwaltungsreform zu einem politischen Gewinnerthema werden zu lassen.*

Eine evidenzbasierte, erfolgversprechende Verwaltungs- und Verwaltungsreformpolitik, die langfristig und nachhaltig angelegt ist und sich nicht auf kurzfristiges Krisenmanagement beschränkt, ist eine komplexe Aufgabe. Sie setzt sowohl eine strukturelle und prozessorientierte als auch eine verhaltensbezogene Herangehensweise voraus bzw. integriert diese idealerweise.

Am Anfang jedweder Reformen muss zunächst einmal eine konsequente Erhebung und Analyse des Ist-Zustandes erfolgen, bei der Schwachstellen und mögliche Ursachen identifiziert werden. Betrachtet werden müssen hierbei sowohl bestehende Ziele, Maßnahmen und bisherige Ergebnisse als auch die Prozesse der Aufgabenerledigung. Auf dieser Basis können neue Ziele definiert werden, Alternativen gesucht und bewertet und Lösungsvarianten diskutiert und idealerweise in Pilotprojekten getestet werden. Diese Art der strategischen Analyse und Reflektion braucht Zeit; diese ist insbesondere – aber nicht nur – bei Führungskräften zu verorten (vgl. These 7).

Parallel zu dieser primär „von der Sache her“ gedachten Herangehensweise geht es aber immer auch darum, Verwaltung als soziale Institution zu begreifen und verhaltensorientiert zu denken. Denn um von systematischen, regelmäßig stattfindenden Evaluationen zu einer institutionalisierten Evaluationskultur zu gelangen, die auf einem hohen Qualitätsverständnis und auf der Lern- und Kritikfähigkeit der Mitarbeitenden beruht, müssen diese konsequent mit einbezogen werden. Eine ganzheitliche Evaluation von Zielen, Maßnahmen und Ergebnissen beinhaltet deshalb neben den Leistungs- und Wirkungsebenen (vgl. These 3) auch die Prozessebene, die eine Evaluation der

Akzeptanz von Veränderung und der Motivation der Mitarbeitenden miteinschließt, um eine Haltung von Veränderungsbereitschaft zu kultivieren. Information, Partizipation und Qualifizierung erhöhen Akzeptanz und Veränderungsbereitschaft in Organisationen (vgl. Potosky/Azan (2022): "Leadership behaviors and human agency in the valley of despair: A meta-framework for organizational change implementation," Human Resource Management Review 33 (1)). Die persönliche Kommunikation durch Führungskräfte nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Insbesondere der mittleren Führungsebene kommt deshalb eine Schlüsselrolle in Change-Prozessen zu, da sie als „Transmissionsriemen“ zwischen der strategischen und operativen Ebene fungiert (Vahs, 2019, S. 429). Good-Practice-Beispiele, eine konstruktive Fehlerkultur (vgl. "Erfolgsfaktoren für die Digitalisierung der Bundesländer," PD-Perspektiven, September 2021. [https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/210906\\_PD-Perspektiven\\_Erfolgsfaktoren-Digitalisierung.pdf](https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/210906_PD-Perspektiven_Erfolgsfaktoren-Digitalisierung.pdf)) und ein transparenter, niedrigschwelliger Ideenmanagementprozess erhöhen zudem die Wandlungsbereitschaft und -fähigkeit.

Um diese neuen Kompetenzen und Routinen zu etablieren, bedarf es personeller, zeitlicher und finanzieller Ressourcen, die bereitzustellen unabdingbar ist, wenn Verwaltungsreformen in Berlin gelingen sollen.

## **These 9: Verwaltungsethik fördern und eine professionelle Verwaltungskultur stärken**

*Die Verwaltung als hochspezialisierte ExpertInnenorganisation mit Gemeinwohlauftrag braucht ein klares, selbstbewusstes und verantwortungsvolles Verständnis ihrer eigenen Rolle und Bedeutung. Dieses muss sowohl nach innen für die eigenen Bediensteten als auch nach außen bei der Aufgabenerfüllung gegenüber der Gesellschaft in Form einer aktiv definierten und geförderten professionellen Verwaltungsethik und -kultur wirksam sein. Dafür werden Führungskräfte und Mitarbeitende auf allen Ebenen der Verwaltung benötigt, deren Anspruch es ist, auf Basis grundlegender Werte guten Verwaltungshandelns Anreize für Veränderungen zu schaffen, um Innovationen anzustoßen und zu realisieren.*

Staat und Verwaltung sind in besonderem Maß auf gefestigte Werthaltungen und ein wertebasiertes Handeln der verantwortlichen politischen AkteurlInnen, Führungskräfte und öffentlich Bediensteten angewiesen. Dessen wesentliche Fundamente sind durch die freiheitlich-demokratische Grundordnung und ihre verfassungsmäßigen Prinzipien bereits vorgegeben: eine demokratisch-rechtsstaatliche Verwaltung, die gemäß ihrer Verpflichtung auf das Allgemeinwohl neutral-objektiv entscheidet, sachfremde Einflüsse abwehrt und leistungsbereit sowie zur Leistungserfüllung befähigt ist. Um dauerhaft wirkmächtig zu sein und zu bleiben, müssen diese Werte allerdings offensiv diskutiert, transparent niedergelegt, je nach den spezifischen Anforderungen weiter ausdifferenziert und durch systematische Rückkoppelung in den Ausbildungs-, Organisations- und Arbeitsalltag dauerhaft integriert werden (zur Wertediskussion vgl. auch Behnke, N., 2011, S. 340 ff.). Ein einheitliches Grundleitbild für den öffentlichen Dienst Berlins, das ebenen- und organisationspezifisch nicht grundsätzlich abgeändert, aber ergänzt werden kann, ist diesbezüglich ein wichtiges Signal der Selbstversicherung nach außen und nach innen. Es kann gleichzeitig den Ausgangspunkt für die sukzessive Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung sein, in der Leitbilder, Strategien und Wirkungsziele eng miteinander verknüpft sind (vgl. auch Thesen 3 und 10). Obwohl in diesem Bereich das Rad sicher nicht neu erfunden werden muss und vielfältige Synergien insbesondere im Hinblick auf Felder wie Arbeitgebermarke, Employer Branding und externes/ internes Verwaltungsmarketing und MitarbeiterInnenbindung zu erwarten sind, zeigen Erfahrungen mit bisherigen Leitbildprozessen, dass nur gesamthafte Strategien Erfolg versprechen. In diesem Sinne müssen die identifizierten Werte und Anforderungen systematisch in alle einschlägigen Prozesse von der Außendarstellung über die Ausbildung und die Rekrutierung, das Onboarding und die Personalentwicklung und – weiterbildung bis hin zu MitarbeiterInnengesprächen und dem Beurteilungs- und Beförderungswesen durchgängig integriert und standardmäßig berücksichtigt werden. Um hier nicht wie so oft auf der

Verlautbarungsebene („talk“) stehenzubleiben, sind regelmäßige spezialisierte MitarbeiterInnenbefragungen – idealerweise alle drei Jahre und ebenfalls ebenen- und organisationsübergreifend einheitlich durchgeführt – zur Überprüfung und kontinuierlichen Verbesserung unabdingbar. Auch diese Aufgabe könnte im Übrigen bei einer zentralen Wirkungscontrollingstelle angesiedelt werden (vgl. auch These 10). Ob, inwieweit, wann und wo eine sinnvolle Ergänzung durch Befragungen von BürgerInnen und Anspruchsgruppen möglich ist, sollte gleichfalls diskutiert werden. Gleichzeitig sollten die bislang nur sporadisch – etwa während der Corona-Pandemie – erfolgten Bemühungen, die tatsächliche Bedeutung der öffentlichen Verwaltung(en) öffentlichkeitswirksam hervorzuheben, intensiviert und vor allem verstetigt werden. Ein positives und vergleichsweise einfach zu setzendes Zeichen gegenüber der Öffentlichkeit und den eigenen Bediensteten könnte in diesem Zusammenhang die jährliche Begehung des seit dem Jahr 2002 von den UN eingeführten „Public Service Day“ am 23. Juni in Berlin sein (vgl. UN, General Assembly, A /RES/57/277: Public administration and development, 20.12.2002), um unterschiedliche Verwaltungsleistungen herauszustellen und besondere Verdienste von VerwaltungsmitarbeiterInnen zu würdigen. Hier wäre auch an eine Verbindung mit dem Berliner Verwaltungspreis zu denken, um die allgemeine Aufmerksamkeit für Leistungen und Innovationen der öffentlichen Verwaltung Berlins zu erhöhen (vgl. Der Regierende Bürgermeister, Berliner Verwaltungspreis, online unter: <https://www.berlin.de/verwaltungspreis/https://www.berlin.de/verwaltungspreis/>). Dabei darf jedoch nicht aus dem Blick geraten, dass punktuelle Ansätze, auch wenn sie ggf. besonders öffentlichkeitswirksam und damit kurzfristig attraktiv sein mögen, alleine nicht zielführend sind. Vielmehr sind abgestimmte und sukzessive verfeinerte interne und externe Maßnahmenpakete sowie entsprechende Evaluationen, Neuadjustierungen und vor allem ein „langer Atem“ erforderlich, um eine selbstbewusste Verwaltungskultur glaubwürdig zu etablieren.

### **These 10: Politische Verantwortung mit Wirkungsorientierung verbinden**

*Der demokratische Rechtsstaat braucht verantwortungsvolle und verwaltungsaffine PolitikerInnen. Auch wenn Politik und Verwaltung in vielfacher Weise aufeinander angewiesen sind, tragen PolitikerInnen dabei kollektiv und individuell die besondere Verantwortung, für eine vollzugstaugliche Normsetzung zu sorgen. Als auf Zeit berufene BehördenleiterInnen müssen PolitikerInnen für eine professionell-fachliche Amtsführung stehen sowie als Ressourcenverantwortliche eine auch mittel- und langfristig stabile und ausreichende finanzielle, personelle und technologische Ausstattung gewährleisten. An daraus abgeleiteten, konkreten Zielsetzungen und deren Erreichung muss sich Politik messen lassen und Verantwortung übernehmen.*

Politik und Verwaltung arbeiten sowohl bei der Politikformulierung und Rechtsetzung als auch insbesondere bei der Maßnahmenauswahl und -umsetzung in vielfältiger Weise zusammen und sind somit eng miteinander verbunden bzw. aufeinander angewiesen. Die simplizistische Vorstellung, die Politik könne sich auf die Vorgabe von Zielen (das „Was“) beschränken, während die Aufgabe der Verwaltung die administrative Umsetzung sei (das „Wie“), ist demnach unrealistisch. Dabei muss aber allen Beteiligten und auch der Öffentlichkeit bewusst sein, dass in dieser Wechselbeziehung die Verwaltung über wesentliche Handlungsparameter nicht selbst bestimmen kann. Es sind gewählte PolitikerInnen, die im demokratischen Rechtsstaat das Letztentscheidungsrecht über den Rechtsrahmen und über Haushalts- und Stellenpläne innehaben sowie direkt als BehördenleiterInnen auf Zeit oder indirekt über politisch legitimierte Behördenspitzen die Verwaltung steuern. Insofern ist zu betonen, dass in der repräsentativen Demokratie ein Verwaltungsversagen letztlich immer auch ein Versagen der Politik in ihrem ureigensten Verantwortungsbereich ist (zum Verhältnis von Politik und Verwaltung vgl. z.B. Bach, T./ Veit, S., 2019, S. 63 ff.; Döhler, M., 2015, S. 91 ff.; Seibel, 2016). Profundes Wissen über die Verwaltung und ein professionelles Amts- und Fachverständnis – ggf. auch gefördert durch verpflichtende Einführungs- und Spezialmodule für neue BehördenleiterInnen auf Zeit (analog z.B. zu entsprechenden Angeboten für neugewählte OberbürgermeisterInnen auf der kommunalen Ebene) – müssen auf individueller Basis eine Selbstverständlichkeit sein. Auf institutioneller Ebene kann hingegen der sukzessive Übergang zu einer wirkungsorientierten Haushalts- und Verwaltungssteuerung einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung „organisierter

Unverantwortlichkeit“ leisten. Durch die Definition von zahlenmäßig begrenzten, dafür aber wesentlichen und mehrjährig angelegten Wirkungszielen (vgl. auch These 3), die Festlegung von Indikatoren zur Messbarkeit und die Einrichtung eines verbindlichen Wirkungscontrollings sowohl in jedem Ressort als auch ressortübergreifend in einer zentralen Wirkungscontrollingstelle kann schrittweise eine strategisch-systematischere, transparentere und besser überprüfbare Ausrichtung von Politik und Verwaltung erreicht werden. Angesichts der bestehenden Herausforderungen in der Berliner Verwaltung sollte sich dabei jeweils ein Wirkungsziel zwingend auf die eigene Organisation und deren Leistungskraft beziehen. Zudem müssen die Beiträge aller Organisationseinheiten und in weiterer Folge aller MitarbeiterInnen zur Erreichung der Wirkungsziele definiert und im Wirkungsreporting, aber auch in den MitarbeiterInnengesprächen kommuniziert und überprüft werden. Erfahrungen hierzu sind etwa in Österreich bereits vorhanden und lassen sich mit den erforderlichen Anpassungen und eigenen Akzentuierungen für Berlin nutzbar machen (vgl. z.B. Bundeskanzleramt Österreich, 2013; Speer, B./ Winkler, K., 2015, S. 28 ff.). Im Ergebnis kann eine wirkungsorientierte Politik-, Haushalts- und Verwaltungssteuerung nicht nur den Einstieg in eine faktenbasierte, erfolgversprechende Verwaltungs- und Verwaltungsreformpolitik erleichtern (s. These 8), sondern auch die Entwicklung einer besseren Evaluations- und schließlich auch Verantwortungskultur nicht zuletzt bei politischen EntscheidungsträgerInnen bewirken.

## Epilog

Diese Vorschläge sind ganzheitlich, weitreichend und langfristig angelegt. Sie gehen insofern über den Rahmen von Legislaturperioden und Koalitionsvereinbarungen hinaus. Eine solche Perspektive trägt der Tatsache Rechnung, dass die Verwaltungsmodernisierung (nicht nur in Berlin) eine hochkomplexe Herausforderung und letztlich eine dauerhafte Aufgabe darstellt, zumal es immer wieder aufs Neue gilt, sich verändernden Rahmenbedingungen und Erwartungen gerecht zu werden. Insofern ist die Berliner Verwaltungsreform auch als kontinuierlicher Lern- und Anpassungsprozess zu begreifen und verantwortungsbewusst zu gestalten. Die hier formulierten Thesen sollen eine Grundlage für eine ebenso fruchtbare wie konstruktiv-kritische Diskussion dazu darstellen. Uns ist bewusst, dass Problemstellungen und Lösungsansätze sehr unterschiedlich wahrgenommen werden und es keine Patentrezepte für eine erfolgreiche Verwaltungsmodernisierung in Berlin geben kann. Umso wichtiger erscheint uns der offene und ausgewogene Dialog mit all jenen, die hierbei Verantwortung übernehmen wollen. Daher gilt es insbesondere, über die Umsetzung und konkrete Maßnahmen ins Gespräch zu kommen – und den Diskussionen auch Taten folgen zu lassen. Dazu laden wir alle Interessierten herzlich ein.

# AutorInnen

## Prof. Dr. Berit Adam

Professur für Öffentliches Management  
030 30877-2666  
[berit.adam@hwr-berlin.de](mailto:berit.adam@hwr-berlin.de)

## Prof. Dr. Stephan Bröchler

Professur für Politik- und Verwaltungswissenschaften  
030 30877-2627  
[stephan.bröchler@hwr-berlin.de](mailto:stephan.bröchler@hwr-berlin.de)

## Dr. Patricia Greve

Wissenschaftliche Geschäftsführung des IVVI Berlin  
030 30877-2660  
[patricia.greve@hwr-berlin.de](mailto:patricia.greve@hwr-berlin.de)

## Prof. Dr. Robert Knappe

Professur für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung /  
Stellvertretender Direktor des IVVI Berlin  
030 30877-2664  
[robert.knappe@hwr-berlin.de](mailto:robert.knappe@hwr-berlin.de)

## Prof. Dr. Erik Kraatz

Professur für Strafrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht und  
die rechtswissenschaftlichen Grundlagenfächer  
030 30877-2610  
[erik.kraatz@hwr-berlin.de](mailto:erik.kraatz@hwr-berlin.de)

## Prof. Dr. John Siegel

Professur für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung  
030 30877-2643  
[john.siegel@hwr-berlin.de](mailto:john.siegel@hwr-berlin.de)

## Prof. Dr. Benedikt Speer

Professur für Verwaltungswissenschaften / Direktor des IVVI Berlin  
030 30877-2635  
[benedikt.speer@hwr-berlin.de](mailto:benedikt.speer@hwr-berlin.de)

## Kontakt

Institut für Verwaltungsforschung und  
Verwaltungsinnovation (IVVI Berlin)

Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin  
Tel.: 030 30877-2660  
[ivvi-office@hwr-berlin.de](mailto:ivvi-office@hwr-berlin.de)

[www.ivvi.hwr-berlin.de](http://www.ivvi.hwr-berlin.de)

## Impressum

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Badensche Straße 52  
10825 Berlin

[www.hwr-berlin.de](http://www.hwr-berlin.de)

## Bildnachweis

Titelseite Orbon Alija / Getty Images / E+