

## Prozeßsteuerung der Berliner Verwaltungsreform - Change Management oder Kochrezept ?

### 1) Ausgangslage

Von der Berliner Verwaltungsreform ist häufig die Rede. Der Regierende Bürgermeister oder der Innensenator werden nicht müde die Erfolge zu preisen.<sup>1</sup> Das Projektmanagement spricht von einer „Aufbruchstimmung“ in der Berliner Verwaltung, so daß „Berlin bundesweit zu den führenden Reformverwaltungen gehören und damit auch in dieser Hinsicht seiner Rolle als Hauptstadt gerecht werden (kann).“<sup>2</sup>

Für die in der Reformarbeit vor Ort Beteiligten stellt sich die Situation anders dar. In der an vielen Stellen aus der Praxis vorgetragenen Kritik an der Reform wird vor allem ihre Wirkungslosigkeit beklagt.<sup>3</sup> In „Verwaltung und Management“ haben Reichard/Röber aus wissenschaftlicher Sicht kürzlich die Elemente der Reform vorgestellt und eine erste Zwischenbilanz gezogen. Sie bewerten die Reform als „umfassendes und sehr ambitioniertes Reformprojekt“ und konstatieren einen „bemerkenswerten Entwicklungsstand.“ Zugleich weisen sie auf eine Reihe von Schwächen hin, die sie u.a. in der zu starken Binnenorientierung und Konzentration auf die „harten“ betriebswirtschaftlichen Instrumente sowie dem Fehlen eines „politischen Kontraktmanagements“ sehen.<sup>4</sup> Die Frage nach der Wirkung der vielfältig eingeführten Instrumente steht dabei aber nicht im Mittelpunkt ihrer Betrachtungen.

Wenn man die unterschiedlichen Bewertungen nicht einfach als interessengeleitete Darstellungen abtun will, lohnt es sich genauer zu untersuchen, was als Erfolgskriterien angesehen wird.

Auf welchem Weg sollte ein Erfolg überhaupt erreicht werden ? Welche Umsetzungsstrategie wird vom zentralen Projektmanagement<sup>5</sup> verfolgt ? Wie hat sich diese Strategie in den Jahren geändert ? Welche Schlußfolgerungen sind daraus zu ziehen ? Mit diesen Fragen soll sich daher der folgende Artikel beschäftigen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Verwaltung und Management 2/1997 oder VOP 10/98

<sup>2</sup> Barbara Meyer-Piton/Udo Rienaß, Berlin auf dem Weg zur Verwaltungsreform, in : Hill/Klages (Hrsg.), Berlin - Unternehmen Verwaltung - Ein erster Erfahrungsbericht zur Umgestaltung der Berliner Verwaltung, Stuttgart u.a., 1997 (Raabe Verlag); S. 21

<sup>3</sup> Vgl. Bernt Albrecht, Es wird immer leiser um die Verwaltungsreform, in: Mitarbeiterkongreß zur Verwaltungsreform 1997, Berlin, Handbuch und Dokumentation, S. 48 Er sprach als Realisierungsbeauftragter aus dem Bezirk Hohenschönhausen und sagte u.a. :: „Nach der anfänglichen Euphorie ist die Ernüchterung schnell und der Frust zu schnell gekommen. Warum erreicht die Reform kaum Mitarbeiter/innen an ihrem Arbeitsplatz? Werden die Bürger einbezogen ? Erkennt die Politik die Chancen der Reform?“

Vgl. Stefan Engelnießer, Vor dem Quantensprung ? - Die Umsetzung der Verwaltungsreform in Berlin, in : Rolf Busch (Hrsg.), Verwaltungsreform in Berlin, Zwischenbilanz, Berlin 1998, S. 7 Er sagte auf der Tagung der Freien Universität : „Die Berliner Verwaltung hat sich durch die Reform bislang nicht nachhaltig verändert - weder für die Bürgerinnen und Bürger, noch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.“

<sup>4</sup> Christoph Reichard /Manfred Röber, Berliner Verwaltungsreform im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung, in : Verwaltung und Management, Heft 3/ 1998, S. 132 - 135

<sup>5</sup> Die Führungsstruktur der Berliner Verwaltungsreform ist kompliziert. Neben der Landesregierung (Senat) wurde ein zentrales Lenkungs-gremium mit Vertretern aus dem politischen und gesellschaftlichen Raum und ein zentrales Projektmanagement aus Vertretern der Querschnittsverwaltungen auf Landesebene und aus Bezirksvertretern gebildet.

## 2) Die konzeptionellen Grundlagen für die Prozeßsteuerung

In den vielen Papieren zur Berliner Reform finden sich nur wenige Aussagen zu dem Grundverständnis, mit dem an die Umsetzung der Reform herangegangen wurde. Die Standardformulierung lautet etwa so : „ Der im September 1994 begonnene innere Verwaltungsreformprozeß durchläuft nach den im Grundsatz gebilligten Konzepten

- eine Konzeptionsphase
- eine Erprobungs- (Werkstatt-)phase und
- eine Umsetzungsphase.

Im bisherigen Reformprozeß sind - wenn auch mit zum Teil erheblichen zeitlichen Verzögerungen...- die Konzeptions- und Werkstattphase im wesentlichen abgeschlossen.“<sup>6</sup>

Auf den ersten Blick macht dieses Phasenmodell Sinn, da es insbesondere durch die „Erprobungs-(Werkstatt-) phase“ eine genügende Offenheit und Flexibilität zu geben scheint. Beim zweiten Blick stellt sich allerdings schon Skepsis ein. Denn dieses Phasenmodell ist als einheitlicher Arbeits- und Zeitplan für alle Verwaltungen und alle Themenfelder der Reform zu verstehen. In seinem Grundverständnis geht das Modell von einem systematisch vorstrukturierbaren und planvoll durchführbaren Organisationsentwicklungsprozesses für eine Megastruktur wie die der Berliner Verwaltung aus. Wenn ein Konzept an einer Stelle erprobt ist, dann soll es überall wirken und gelten. Ob dies tatsächlich als Grundannahme zulässig ist oder ob nicht jede Organisationseinheit eine eigene Erprobungsphase braucht, um die Konzepte tatsächlich annehmen zu können, scheint mir diskussionswert zu sein, soll aber hier als Frage ausgeklammert werden.

Mit dem o.g. Phasenmodell ist zugleich die Einschränkung auf einen „inneren Verwaltungsreformprozeß“ ab September 1994 vollzogen und die Zeit seit 1984 mit den Ergebnissen der Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform des Abgeordnetenhauses, die 1984 von allen Parteien gebilligt worden waren,<sup>7</sup> ausgeblendet worden ebenso wie die Nachwende-Phase zwischen 1990 und 1994.

Dies ist insoweit verständlich, als bis 1990 von den Empfehlungen der Enquete-Kommission wenig umgesetzt worden war, und erst mit den Abgeordnetenhausbeschlüssen im März und Mai 1998<sup>8</sup> zwei wesentliche Punkte (Gebietsreform und Funktionalreform) der Vorlage der Enquete-Kommission erledigt worden sind. Zugleich werden mit dieser Beschränkung auf die Zeit ab 1994 aber auch wesentliche Weichenstellungen für den Reformprozeß ausgeblendet.

In den Senatsbeschlüssen bis 1993<sup>9</sup> wurden vorrangig Fragen und Vorhaben der Gebiets- und Funktionalreform angesprochen, Prüfaufträge an die Senatsverwaltungen verteilt und die externe Unterstützung „auf das geringstmögliche Maß“ begrenzt . Zum Prozeß selber findet sich der bemerkenswerte Satz, „daß die Umsetzung der Verwaltungsreform mit allen erforderlichen administrativen Maßnahmen rechtzeitig zu Beginn der nächsten Legislaturperiode (d.h. 1996!) abgeschlossen werden kann.“<sup>10</sup> Es fällt schwer zu glauben, daß jemand im Senat 1993

---

<sup>6</sup> Udo Rienaß, Stand der Verwaltungsreform - Zwischenbilanz, in : Rolf Busch (Hrsg.), Verwaltungsreform in Berlin, Zwischenbilanz, Berlin 1998, S. 55

<sup>7</sup> 2. Bericht (Schlußbericht) der Enquete-Kommission zur Verwaltungsreform vom 30.Mai 1984, Drucksache 9/1829 vom 21. Juni 1984

<sup>8</sup> AH Beschluß vom 26. 3. 1998 - Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin (Drucksache Nr. 13/ 2567)

AH Beschluß vom 29.5. 1998 - 2. Verwaltungsreformgesetz) (Drucksachen Nr.13/ 2537+2743)

<sup>9</sup> z.B. Senatsbeschluß 1463 vom 10 März 1992, 2493 vom 3. November 1992 oder 3765 vom 24. August 1993

<sup>10</sup> Senatsbeschluß 2493 vom 3. November 1992, S. 21

diesen Satz oder die Reform ernst genommen hat. Von einer durchdachten Umsetzungsstrategie kann bis dahin m.E. kaum gesprochen werden.

Dies ändert sich mit dem Senatsbeschluß Ende 1993, der die Einführung des Neuen Führungs- und Steuerungssystems in je drei Senats- und drei Bezirksverwaltungen, die als „Reforminseln“ dienen sollten, vorsah. „Nach Vorliegen hinreichend praktischer Erfahrungen soll das System auf alle Verwaltungen übertragen werden.“<sup>11</sup>

Kennzeichnend für diesen Ansatz ist also neben der ausdrücklichen Festlegung einer Phase „hinreichend praktischer Erfahrungen“, die Grundentscheidung für die Übernahme eines geschlossenen Systems<sup>12</sup>, des KGSt-Steuerungsmodells, das aber immerhin noch als „variationsfähig“ beschrieben wurde und vor der Übertragung auf alle Verwaltungen in sechs Bereichen erprobt werden sollte. Von diesen sechs Verwaltungen sollte allerdings ein „System“ übernommen werden mit dem gesamten „Steuerungs- und Kontrollinstrumentarium“, unabhängig davon, welche konkreten Probleme in den jeweiligen Verwaltungen vordringlich zu beheben waren bzw. an welchen Stellen die größten „Reform-Renditen“ zu erwarten waren. Es fehlte beim Start der Berliner Reform eine Problemanalyse (z.B. Hauptschwäche = fehlende Informationstechnik) oder eine Abschätzung des größten Nutzen (z.B. : durch Immobilien-Management). Folgt man den Kriterien für einen erfolgreichen Change Management Prozeß wie sie Damkowski/Precht beschreiben<sup>13</sup>, so war bei diesem Ansatz nur wenig davon verwirklicht. Allein die Offenheit für „praktische Erfahrungen“ kann dazu zählen, ansonsten waren schon eine Vielzahl der typischen Fehler wie „Imitation statt Innovation“ gemacht worden.

Die beschriebene konzeptionelle Grundorientierung wurde durch den Senatsbeschluß 4741 vom Mai 1994 weiter verengt. Auf Druck der Bezirke wurde nämlich die Übernahme des Neuen Steuerungsmodells auf alle Bezirke ausgedehnt.<sup>14</sup> und die Erprobungsoption durch Aufgabe der „Reforminseln“ weitgehend aufgegeben. Die flächendeckende Anwendung war nun angesagt.<sup>15</sup> Das KGSt-Modell war in allen beteiligten Verwaltungen nach dem gleichen Schema und in demselben Zeitrahmen<sup>16</sup> umzusetzen ist. Mit dieser Grundentscheidung für ein flächendeckend einheitliches System war m.E. der schmale Pfad des Change Management endgültig verlassen und der Weg für den späteren „Kochrezept-Ansatz“ eingeschlagen worden.

---

<sup>11</sup> Senatsbeschluß 3765 vom 24. August 1993

<sup>12</sup> Meyer-Pieton/Rienau, ebenda, sagen dazu : „Es handelt sich um eine Reform aus einem Guß.“ (S.21)

<sup>13</sup> Vgl. Damkowski/Precht, *Moderne Verwaltung in Deutschland*, Stuttgart (Kohlhammer) 1998 (ISBN : 3-17-014288-7), S. 476ff Sie geben in ihrem Beitrag über Change Management u.a. als positive Kriterien an : „die Mitarbeiter (werden) nicht die Betroffenen organisatorischer Veränderungen, sondern sie sind die Träger der Organisationsentwicklung.“ (S. 476) „Veränderungsvermögen - die Eigenschaft als Ressource- ist das zentrale Steuerungselement“ (S.478). Als typische Fehler bezeichnen sie u.a. : „Imitation statt Innovation, inkorrekte Diagnosen, versteckte Intentionen, entscheidungsunfreudige Annäherung, fehlerhafte Planung,... keine breite Beteiligung, kein Vertrauen“ (S.478) . Zusammenfassend heißt es : „CM ist gerade bei den Top-Down-Ansätzen nur denkbar, wenn es keine gravierenden Informationsasymmetrien zwischen Führung und Mitarbeitern gibt. Es muß gesagt werden, was gewollt wird. Andernfalls bleibt der Weg zur lernenden Organisation von vornherein versperrt.“ (S. 479)

<sup>14</sup> Senatsbeschluß Nr. 4741 vom 10. Mai 1994

<sup>15</sup> Durch diesen Schritt war die Beschleunigung der Reform insgesamt intendiert. Tatsächlich wurde aber nur erreicht, daß auch zwischen den Bezirken deutliche Unterschiede im Grad der Umsetzung auftraten. Auch im fünften Jahr der Reform stehen manche Bezirke noch am Anfang der Reform, viele Senatsverwaltungen sowieso.

<sup>16</sup> So auch noch im Senatsbeschluß 864/97 („Ziel muß es sein, mittelfristig einen Gleichklang des Reformprozesses in allen Verwaltungen zu erreichen.“ (S. 7) bzw. „Dennoch konnte eine einheitliche konzeptionelle Grundlage geschaffen werden, an der sich die konkrete Anwendung von Reformelementen ausrichtet.“ (S.17) )

Um dieses ehrgeizige Ziel der flächendeckenden Anwendung in allen Bezirken zu erreichen, wurde zugleich eine umfassende externe Unterstützung beschlossen, die bisher mit über 40 Mio DM finanziert wurde.<sup>17</sup> Die sich daran anschließende Entwicklung meint offensichtlich Udo Rienaß, wenn er vom „inneren Verwaltungsreformprozeß“ ab September 1994 spricht. Allerdings ist bei diesen eindeutigen Vorgaben unklar, was die „Konzeptphase“ und insbesondere die „Erprobungs-(Werkstatt-)phase“ noch für eine Bedeutung haben sollten.

### 3) Der Weg zur „formalen Umsetzung“

Was war durch den Senatsbeschluß im Mai 1994 anders geworden? Augenfällig war, daß ab Ende 1994 durch die Einbeziehung externer Beratungsfirmen eine große Hektik und auch Euphorie entstand. Alle (Bezirke und einige Senatsverwaltungen) stürzten sich in die Produktbildung. Zugleich tagten eine Vielzahl von Arbeitsgruppen, die viele Konzeptpapiere erstellten. Meyer-Pieton/Rienaß zählen sieben Teilprojekte<sup>18</sup> auf, die die Aufgabe hatten, „zunächst konzeptionelle Überlegungen für die konkrete Umsetzung des KGSt-Modells in der Berliner Verwaltung anzustellen, um dann in den einzelnen Verwaltungen in Werkstätten die Anwendungsmöglichkeiten konkret zu erproben.“<sup>19</sup>

Die „Konzeptphase“ war also gleichbedeutend mit Umsetzungsplanung des KGSt-Modells, während die Werkstattphase dann noch einmal eine Erprobungsphase sein sollte und damit Reste des ursprünglichen Ansatzes enthielt, auch wenn sie schon stärker „Top-Down“ ausge ausgerichtet war. Allerdings wurde dieser Ansatz nicht eingehalten. Für viele Bereiche fand eine Erprobung in Werkstätten mit der entsprechenden Auswertung (z.B. für die Budgetierung)<sup>20</sup> nicht statt. Die Verbindlichkeit der Konzepte wurde aber dennoch beschlossen und bis heute verteidigt. Von einem Reformansatz mit einer Erprobungsphase kann m.E. nicht gesprochen werden. Das „Neue Steuerungs- und Führungsmodell“ wurde vielmehr per Beschluß eingeführt.

Erst mit dem Senatsbeschluß 1295/98 wurde wenigstens der Anspruch des zeitlichen „Gleichklangs“ aller Reformschritte in allen Verwaltungen aufgehoben, der in der Realität nie eingelöst worden war. Die in der anfänglichen Euphorie mitschwingende Hoffnung auf angemessene Formen zur Beteiligung der Mitarbeiter(innen) und des experimentellen Charakters der Reform wurde durch diese Vorgehensweise erstickt. Die in einer Problembeschreibung der drei in Berlin tätigen Beratungsfirmen<sup>21</sup> genannte „formale Umsetzung“ der Reform beschreibt m. E. zutreffend das Vorgehen des zentralen Lenkungsgremiums und Projektmanagements.

---

<sup>17</sup> Meyer-Pieton/Rienaß, ebenda, S. 19 sprechen von 35 Mio DM bis Ende 1997.

<sup>18</sup> Es sind dies die Teilprojekte : „dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung einschließlich Zielvereinbarungsmanagement“, „IT-gestützte Kosten- und Leistungsrechnung“, „Berliner Produktkatalog“, „Budgetierung“, „Controlling und Berichtswesen“, „Rechtliche Rahmenbedingungen“ und „Qualifizierung“ .

<sup>19</sup> dieselben, S. 14

<sup>20</sup> Laut Senatsbeschluß 864/97 sollte das vorliegende („verbindliche“) Budgetierungskonzept bis Mitte 1997 durch ein „Feinkonzept“ ergänzt werden, das bis heute nicht vorliegt.

<sup>21</sup> Bericht der Unternehmensberatungen über Problempunkte beim gegenwärtigen Stand der Verwaltungsreform in Berlin und Möglichkeiten zu ihrer Lösung, Manuskript Oktober 1997. Darin heißt es u.a. : „Die unzureichende materielle Aufbereitung der Reformkonzepte im Detail und die mangelnde problemgerechte Differenzierung für die angewandte Praxis behindern die Reform. Reformskeptiker weisen teilweise zu Recht auf konzeptionelle Schwächen oder praktische Schwierigkeiten hin. **Dem Reformdruck wird zu oft durch eine formale Umsetzung ausgewichen**, Reform ist dann nicht ausreichend inhaltlich substantiiert, sondern gerät in Gefahr, zu einer Türschildreform und zum Etikettenschwindel zu verkommen. Diese Reformpraxis enttäuscht, desillusioniert und demotiviert wiederum viele grundsätzlich reformwillige Mitarbeiter.“<sup>21</sup>

Neben dieser demotivierenden Wirkung der eingeschlagenen Umsetzungsstrategie, liegt ihr wesentlicher Mangel daran, daß sie die „Implimentierung des Steuerungs- und Kontrollinstrumentariums“<sup>22</sup> in den Mittelpunkt aller Aufmerksamkeit rückte und nicht die mit den Instrumenten erreichte Wirkung. Kontrolliert und abgefragt ( z.B. für die Statusberichte) wurde die Nutzung der Instrumente, es gibt aber keinen Versuch, die dadurch erreichten Veränderungen zu messen<sup>23</sup>.

Hinderlich für eine wirkungsorientierte Veränderung der Berliner Verwaltung ist darüberhinaus, daß bei dieser Denkstruktur jeder Vorschlag zur Veränderung der gebilligten und verbindlichen Konzepte in den Verdacht gerät, die ganze Verwaltungsreform in Frage zu stellen<sup>24</sup>. Es besteht eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen der nach außen vertretenen Erfolgsgewißheit und der Bereitschaft, die Konzepte einer praktischen Überprüfung zu unterwerfen.

Dieser Top-Down-Pfad der verbindlichen Umsetzung der im kleinen Kreis überarbeiteten KGSt-Vorlagen wurde bis heute nicht verlassen. 1996 wurde das Vorgehen vielmehr auf alle Senatsverwaltungen ausgedehnt und für sieben Aufgabenfelder<sup>25</sup> weit über 50 detaillierte Handlungsanweisungen für alle Verwaltungen erlassen.<sup>26</sup> Damit soll die Abarbeitung der Konzepte der o.g. Teilprojekte im Sinne von „Kochrezepten“<sup>27</sup> gesichert werden. Dementsprechend heißt es auch in dem Senatsbeschluß. „Die Konzeptphase ist weitgehend abgeschlossen. ... Nunmehr geht es darum, die Reformmaßnahmen umzusetzen.“ Man ist fast geneigt zu ergänzen: Nunmehr geht es nur noch darum, die Reformmaßnahmen umzusetzen und die 110% Planerfüllung zu geloben. NÖSPL läßt grüßen<sup>28</sup>

Mag diese Kritik auch überzogen sein, so ist dennoch festzustellen, daß der beschriebene Weg der Berliner Reform auch von wohlmeinenden Verwaltungswissenschaftlern mit großer Skep-

---

<sup>22</sup> So im Senatsbeschluß 3765/93 Ebenso im Grußwort von Eberhard Diepgen in „Verwaltung und Management“ 2/1997. Er schreibt : „Die Berliner Verwaltung wird in zunehmenden Maße durch eine breite Einführung aller Reforminstrumente einen selbsttragenden, langfristig wirksamen Optimierungsprozeß in Gang setzen.“

<sup>23</sup> Als Erfolgskriterium wird z.B. im Senatsbeschluß 864/97 die Anzahl der abgeschlossenen Zielvereinbarungen gewertet. (S.8) Während man noch bei häufiger Durchführung von Kundenmonitoren erwarten kann, daß die betreffende Organisationseinheit auch kundenfreundlicher geworden ist, ist eine positive Wirkung aus der Erstellung von Produkten, der Einrichtung von Kostenstellen, dem Ausdrucken von Berichten u.ä. nicht abzulesen, geschweige denn ist die Erhöhung der Zahl der Produkte oder Berichte ein Ausweis einer Qualitätssteigerung.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. die Kontroverse in der Mitgliederzeitschrift der GRÜNEN Berlin, Stachlige Argumente Nr. 107 und 108

<sup>25</sup> Aufgeführt wurden : „Organisationsbereich“, „Personalmanagement“, „Qualitätsmanagement“, „Produktkatalog“, „Kostenrechnung“ mit der Unterteilung in „Budgetierung“ und „Controlling“

<sup>26</sup> Senatsbeschluß 202/96 Während dieser umfangreiche Senatsbeschluß en detail regelt, was die einzelnen Verwaltungen zu tun haben, hält er sich bei der Formulierung der Ziele bemerkenswert zurück. Kriterien für den Grad der Zielerreichung o.ä. fehlen völlig. Es heißt kurz und bündig : „Ziel der Verwaltungsreform ist eine Konzentration auf die ergebnisorientierte Erledigung der Sachaufgaben.“

<sup>27</sup> Entsprechend dieses instrumentellen Verständnisses von Steuerung wurde eine „Checkliste“ zur Verwaltungsreform erarbeitet, die in hunderten von Punkten die Stand der Umsetzung der Instrumente abfragt, dies gewichtet und mit Rangziffern belegt. Dabei kommen so unsinnige Ergebnisse zustande, daß die abgeschlossene Durchführung eines Kundenmonitors schon eine 100% Erfüllungsquote erzeugen.

<sup>28</sup> Die Assoziation zum „Neuen Ökonomischen System der Planung und Leitung“ in der DDR (=NÖSPL) ist vielleicht allzu gewagt, Parallelen zum Neuen Steuerungssystem sollten aber einmal untersucht werden. In dem Fischer Handbuch : „DDR Wirtschaft“ , Frankfurt am Main 1971 (Fischerbücherei 6137) werden als wesentliche Elemente dieses Systems benannt : „indirekte Steuerung der Betriebe über monetäre Lenkungsmitel“, „in begrenztem Maße Entscheidungsbefugnisse ...und ..Gewinnerzielung und ... Gewinnverwendung“ für die Betriebe. (S. 59)

sis betrachtet wird..<sup>29</sup> Die flächendeckende Übernahme eines Systems ist unter den Bundesländern einmalig<sup>30</sup> und selbst unter den westdeutschen Städten haben nur knapp 60% einen vergleichbaren Weg gewählt.<sup>31</sup> Neueren Ansätze der Organisationsentwicklung oder zum „Change Management“, widerspricht die Berliner Entwicklung in einer Reihe von Punkten.<sup>32</sup> Allerdings werden diese modernen Ansätze auch von Unterstützern der Reform unter den Wissenschaftlern zum Teil als zu naiv und gutgläubig kritisiert.<sup>33</sup>

Schaut man sich aber die Ergebnisse der fast fünfjährigen Anstrengungen an, so überzeugt der eingeschlagene Top-Down-Weg nicht. Die Steuerung durch „Koch-Rezepte“ war keine optimale Umsetzungstrategie. Die Hamburger Verwaltungswissenschaftler Peter Damkowski und Claus Precht schreiben quasi als Resümee ihrer Analyse der modernen Verwaltung in Deutschland : „ Eine praktische allgemeingültige Anleitung im Sinne eines Manuals oder auch einer Heuristik der Prozeßgestaltung für den Öffentlichen Sektor gibt es nicht. CM (=Change Management) ist dabei insbesondere nicht kompatibel mit tayloristischen Mißtrauensorganisationen.“<sup>34</sup>

Bezogen auf die Ausgangsfrage wird aber deutlich, daß es mit der Verkürzung der Reformstrategie auf die Einführung von Instrumenten leicht und zugegebenermaßen auch berechtigt ist, von „Erfolgen“ zu sprechen, wenn die Einführung der Instrumente vollzogen ist. Wer Verwaltungsreform aber als tatsächliche Veränderung der Verwaltungskultur versteht, kann sich damit nicht zufrieden geben.

#### 4) Was tun ?

Die Berliner Verwaltungsreform hat bisher den „subjektiven Faktoren“ der Reform zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt und eine Detail-Steuerung durch Instrumente und Verfahrenswege versucht, statt eine Global-Lenkung durch Ziele und Erfolgskriterien. Es bedarf daher eines entsprechenden Paradigmenwechsels in der Führungskultur der Berliner Verwaltungsreform, so daß bei Umsetzungsproblemen die Konzepte und nicht die Beteiligten kritisiert werden. Noch

Ende 1997 hat der Leiter der Projektgruppe Verwaltungsreform bei der Senatsverwaltung für Inneres, Udo Rienaß, der den eingangs zitierten Hauptstadt-der-Reform-Anspruch mitformuliert hatte, zwar eine Reihe kritischer Punkte benannt wie die fehlende Verknüpfung der Reformelemente, die nicht wirksamen Anreizsysteme oder die mangelhafte Außendarstellung.<sup>35</sup>; zugleich aber in seiner Ursachenanalyse die Schwächen der beteiligten Personen in den Mit-

---

<sup>29</sup> Damkowski/Precht, *Moderne Verwaltung in Deutschland*, Stuttgart (Kohlhammer) 1998 ( ISBN : 3-17-014288-7) Sie schreiben u.a. : „Insbesondere die flächenhafte Umgestaltung der Verwaltung in Berlin unter Einbezug mehrerer externer Beratungsgesellschaften, die zwischenzeitlich durch eine(!) neue Beratungsfirma ausgewechselt worden sind, war und ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.“ (S.18) und an anderer Stelle : „Zur Zeit erscheint es noch schwierig, eine Prognose über den Erfolg dieser Berliner Strategie anzustellen.“ (S.26)

<sup>30</sup> Vgl. auch Michael Bürsch, *Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen*, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung) 1996 ....

<sup>31</sup> Sabine Lorenz, *Einführung Neuer Steuerungsmodelle on ostdeutschen Kommunalverwaltungen ...*, in Damkowski/Precht, ebenda, S. 187

<sup>32</sup> Damkowski/Precht, ebenda, S. 476ff

<sup>33</sup> So schreibt Christoph Reichard z.B. : „ Es fragt sich nun allerdings, ob dieses Änderungskonzept mit seinem positiven Menschenbild und harmonischen Organisationsverständnis in unsere bürokratische Verwaltungswelt paßt.“ Christoph Reichard, *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, Berlin, New York, 1987, S. 220 .

<sup>34</sup> Damkowski/Precht, ebenda, S. 486

<sup>35</sup> Udo Rienaß, *Stand der Verwaltungsform - Zwischenbilanz*, ebenda, S. 56f .

telpunkt der Kritik gestellt.<sup>36</sup> und lapidar geschrieben : „Die Beschlüsse im Rahmen der Verwaltungsreform werden nicht konsequent umgesetzt.“<sup>37</sup>

Um einen Erfolg der Reform zu sichern, muß das Engagement und die Kompetenz der Mitarbeiter(innen) vor Ort gestärkt und stärker zur Wirkung kommen können. Die Reform muß vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Ohne den Anspruch einer flächendeckenden Reform aufzugeben, muß die Schwerpunktsetzung in den Arbeitsvorhaben der dezentralen Verantwortung übergeben werden. Die Reform kann unterschiedliche Tempi und Themen vertragen, wenn es im Senat und Rat der Bürgermeister einen tatsächlichen Reformwillen gibt.

In verschiedenen Verwaltungen ist die Tragfähigkeit einzelner konzeptioneller Elemente wie der Budgetierung, des Querschnittscontrolling, der Wirkungskontrolle von Transferzahlungen oder der projektmäßigen output-Steuerung zu überprüfen, bevor sie zum verwaltungsmäßigen Regelvollzug werden.

Außerdem ist die Führungsstruktur der Berliner Verwaltungsreform reformadäquat zu gestalten, so daß die schon genannten administrativen Steuerungsformen zurückgedrängt werden, das Nebeneinander oder gar Gegeneinander der verschiedenen Reformbereiche in den Querschnittsverwaltungen reduziert wird und das Gewicht und die Verantwortung des Senats sowie des Rats der Bürgermeister für die Reform gestärkt wird. Dafür sind mit dem Abgeordnetenhaus die Voraussetzungen für ein politisches Kontraktmanagement zu klären.

Das zentrale Projektmanagement ist als eine Unterstützungsgruppe für die Verwaltungsreform aus verantwortlichen Trägern der Reform in Bezirken und Senatsverwaltungen zu gestalten, mit einem Expertenstab zur Beratung der Verwaltungen vor Ort und einer Geschäftsstelle Produktkatalog/KLR zur Koordination .

Darüberhinaus ist ein Beirat zur Begleitung der Verwaltungsreform zu schaffen mit Vertretern gesellschaftlicher Gruppen, Fraktionen und Querdenkern (neben den Mitgliedern des zentralen Projektmanagements).

Wenn es gelingt, auf diesem Weg einen deutlichen Schritt voranzukommen, so daß durch eine regelmäßige Rückkoppelung zwischen Verwaltung und Politik der Reformprozeß den Anforderungen an eine „lernende Organisation“ besser entspricht, so werden damit die Chancen für einen Erfolg erhöht. Der Erfolg der Verwaltungsreform ist kein Selbstzweck, sondern ein unverzichtbares Element für eine positive Stadtentwicklung der Metropole Berlin.

---

<sup>36</sup> derselbe, S. 56f So schreibt er u.a. : „In der Praxis scheitert dies oft an der fehlenden Phantasie ... und an den verschiedenen Machtinteressen. ... Da die Vorteile der veränderten Verwaltung oft nicht erkannt werden, fehlen... der Anreiz, die einzelnen Maßnahmen nunmehr auch konsequent umzusetzen.... ,so daß letztlich die fehlenden individuellen Anreize und Perspektiven alle Beschäftigtengruppen auf allen Ebenen in ihrer Skepsis einengen.“

<sup>37</sup> derselbe, S. 57