

Jörg Bogumil (Hrsg.)

Modernisierung der Landesverwaltungen

polis Nr. 42/1999

mit Beiträgen von

**Hans-Georg Benzmann, Hans Dietrich Block, Jörg Bogumil,
Klaus Lotz, Christel Mariß, Ulrich Melzig und Torsten Noe**

hrsg. vom Institut für Politikwissenschaft
(Prof. Dr. Roland Czada, Prof. Dr. Georg Simonis, N.N.)
der FernUniversität - Gesamthochschule - Hagen
FB Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften
58084 Hagen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Jörg Bogumil Modernisierung der Landesverwaltungen - Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven	5
Torsten Noe Modernisierung der Landesverwaltung in Bayern	14
Hans-Georg Benzmann Modernisierung der Landesverwaltung in Hamburg	29
Klaus Lotz Die Neuorganisation der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz	47
Christel Mariß Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen	61
Ulrich Melzig Brauchen wir heute noch die Bezirksregierung?	76
Hans Dietrich Block Das Neue Steuerungsmodell der Polizei Nordrhein-Westfalens (NSMPol) als ein Beitrag zur Modernisierung der Landesverwaltung	88
Literaturverzeichnis	106

Vorwort

Konzepte der Verwaltungsmodernisierung orientiert am Vorbild des Public Management sind Ende der 90er Jahre flächendeckend in den Landesverwaltungen anzutreffen. Damit ist nach den Reformversuchen in den 70er Jahren (Einführung von Planungssystemen, Gebietsreform, Funktionalreform) eine zweite Welle der Modernisierung staatlicher Verwaltung in Deutschland zu beobachten. Die öffentliche und wissenschaftliche Aufmerksamkeit für diese zweite Modernisierungswelle ist bezogen auf die Landesebene allerdings eher gering, vergleicht man sie mit den kaum mehr übersehbaren Veröffentlichungen zu den Modernisierungsprozessen auf kommunaler Ebene. Nach wie vor gibt es kaum vergleichende Untersuchungen von Modernisierungskonzepten¹ geschweige denn der Modernisierungspraxis. Die Diskussion zur Landesmodernisierung ist weitgehend geprägt von den Selbstdarstellungen der einzelnen Landesregierungen.

Dieses Defizit kann dieses polis-Heft nicht beheben. Es ist das Ergebnis eines von mir durchgeführten Seminars zur Modernisierung der Landesverwaltungen an der FernUniversität Hagen, in dessen Verlauf einige studentische Hausarbeiten entstanden, die hier nun dokumentiert werden. Gemeinsames Ziel der Hausarbeiten war die Orientierung an einem Dreischritt in der Darstellung von Modernisierungsbemühungen auf Landesebene, um vergleichende Überlegungen anstellen zu können. Die AutorInnen sollten

- das Konzept (Modernisierungsanlaß, -beginn, -ziele, -schwerpunkte, institutionelle Ausgangsbedingungen),
- die Implementation (Prozeßmanagement, Formen der Beschäftigtenbeteiligung, Einbeziehung der Politik und Personalvertretungen) und
- erste Evaluationsergebnisse (Erfahrungsberichte, Erfolgskontrolle) jeweils bezogen auf ihren Untersuchungsbereich darstellen.

Dazu wurden Dokumente und Berichte ausgewertet und Expertengespräche durchgeführt. Von Vorteil war hier eine Besonderheit der FernUniversität, denn es handelt sich bei den Autoren um Studierende, die als Berufstätige in der Regel selbst in Verwaltungen arbeiten und insofern über erhebliches Praxiswissen verfügen. Auch Feldzugänge konnten so einfacher erschlossen werden.

Betrachtet man nun die Beiträge im einzelnen, fällt auf, daß die Betrachtung der konzeptionellen Ausrichtung und der Implementationsstrategien den Hauptteil der Ausführungen ausmacht und noch sehr wenig zu den Folgen gesagt wird. Dies entspricht einerseits dem Stand der Modernisierung auf Landesebene, macht aber andererseits darauf auch aufmerksam, daß Evaluationsprozessen in der Praxis immer noch ein nur geringer Wert zugemessen wird. Der Versuch, die Erkenntnisse der Hausarbeiten unter Hinzuziehung einiger weiterer Literaturangaben zusammenfassend zu diskutieren, findet sich am Anfang diesen Bandes.

¹ Der aktuellste Überblick über Modernisierungsmaßnahmen auf Landesebene findet sich bei Konzen-dorf 1998, der auf der Grundlage der WiDuT Datenbank beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer einige vergleichende Überlegungen anstellt (vgl. auch <http://foev.dhv-speyer.de>).

Das Hauptaugenmerk gebührt jedoch den weiteren Ausführungen der Studierenden. Auch wenn es den Autoren nicht immer ganz gelungen ist, sich von der Sichtweise der Interviewpartner und der auszuwertenden Dokumente zu lösen, so finden sich doch zahlreiche interessante Hinweise auf Modernisierungsschwerpunkte, Vorgehensweisen, Probleme und Blockaden, deren Diskussion die Möglichkeit einer Optimierung der Modernisierungspraxis beinhaltet. Auch wenn allgemein der Ruf nach „best practice“ Modellen kaum noch zu stoppen ist, aus denen man meint, für die Praxis lernen zu können, wird hier daran festgehalten, daß man *auch* aus Fehlern und Blockaden lernen kann, vorausgesetzt es gelingt, ein Klima zu schaffen, in dem man möglichst sanktionsfrei miteinander kommuniziert.

Zum Schluß sei Nicole Mauska dafür gedankt, daß sie aus den sehr unterschiedlichen Computerdateien und Schaubildern ein zumindest formal, aber hoffentlich auch inhaltlich ansprechendes Produkt erstellt hat.

Jörg Bogumil

Hagen, Mai 1999

Jörg Bogumil

Modernisierung der Landesverwaltungen - Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven

1 Institutionelle Ausgangslage

Von der institutionellen Ausgangslage her müßten die Länder eigentlich eine Schlüsselrolle für die Verwaltungsmodernisierung spielen. Sie sind für die Ausführung der meisten Bundesgesetze zuständig und sie setzen zugleich wesentliche Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Kommunalverwaltungen (durch Kommunalaufsicht, Gemeindeordnungen, Regelung von Verfahrensweisen). Diese Verwaltungszuständigkeiten und insbesondere der geringe Anteil zentralstaatlicher Verwaltung in Deutschland sind eine Folge des Föderalismusprinzips (Verwaltungsföderalismus), des Gewaltenteilungsprinzips sowie der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Allerdings werden viele Verwaltungstätigkeiten, die Länder und Kommunen innehaben, durch einheitliche Bundesgesetze gesteuert. Der Bund bedient sich in der Regel der Verwaltung der Länder und der Kommunen.

Zu dem eigenständigen Kompetenz- und Regelungsbereich der Länder gehört vor allem die *Kulturhoheit*, also der gesamte Bereich des Schulwesens, der Förderung von Wissenschaft und Kunst, des Baus und der Unterhaltung von Hochschulen sowie die Gesetzgebung gegenüber Presse, Funk und Fernsehen. Allerdings lassen sich auch diese Aufgaben nicht alleine durch die Länder wahrnehmen, so daß eine klare Aufgabenabgrenzung recht schwierig² ist. Insgesamt ist eine Entwicklung zu Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungsverbänden zu beobachten, die 1969 durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau, Wirtschaftsstrukturverbesserung, Agrarstrukturverbesserung) begann. Hier finanziert der Bund die Aufgabenerfüllung generell zu 50% und hat insofern auch Planungseinfluß. Diese Form der Mitwirkung des Bundes an Landesaufgaben führt zu einer gesonderten Form der Willensbildung, die in der Politikwissenschaft unter dem Stichwort *Politikverflechtung*³ diskutiert wird (vgl. Scharpf u.a. 1976).

² Dies gilt auch für den Bereich konkurrierender Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern (z.B. Strafrecht, Strafvollzug, Vereins- und Versammlungsrecht, Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Vertriebenenangelegenheiten, Wirtschaftsrecht, Kernenergie, Arbeitsrecht, Boden-, Gesundheits-, Lebensmittelrecht, Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung). Hier haben die Länder solange Gesetzgebungsbefugnis, bis der Bund mit Hinweis auf die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" nach Art. 72 Abs. 2 GG von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht. Dies hat dieser in zunehmende Maße getan, so daß den Ländern mittlerweile meist nur ein Mitwirkungsrecht zukommt (vgl. Hesse/Ellwein 1997.).

³ Politikverflechtung steht für alle Kompetenzverschränkungen, die die staatsrechtlich autonomen Entscheidungsträger des Bundes und der Länder zwingt, bei der Erfüllung der Aufgaben zusammenzuwirken (und zunehmend auch auf EG-Ebene). Sie gilt sowohl für die Politikvorbereitung als auch für den

Die Dominanz dezentraler Verwaltungsstrukturen in Deutschland zeigt sich auch an den Personalbeständen der Gebietskörperschaften. Generell ist mit der deutschen Vereinigung die Zahl der Vollzeitbeschäftigten (ohne Wirtschaftsunternehmen, Bundesbahn, Bundespost und Anstalten des Bundes) in allen Gebietskörperschaften von 2.715 Mio. im Jahr 1990 auf 3.859 Mio. im Jahr 1992 angestiegen (zu den Zahlenangaben vgl. Miller 1995, S. 205). Vergleicht man die Anzahl und den Anteil des vollbeschäftigten Personals, so verfügt die Bundesverwaltung 1992 über ca. 351.000 Beschäftigte, was einem Anteil von 9%, bezogen auf alle in Gebietskörperschaften Beschäftigten, entspricht. In den Ländern (mit Stadtstaaten) gibt es dagegen mit ca. 1.977.000 Beschäftigten und einem Anteil von 51% den größten Personalblock vor dem der Gemeinden und Gemeindeverbände mit ca. 1.530.000 Vollzeitbeschäftigten, was einem Anteil von 40% entspricht. Insofern wundert es daher nicht, daß die Länder mit einem Anteil von ca. 40% an den Gesamtausgaben den höchsten Personalkostenanteil aller Gebietskörperschaften haben, während es bei den Gemeinden durchschnittlich 26% und auf Bundesebene ca. 12% der Ausgaben sind (vgl. Kassenstatistik „bereinigte Ausgaben der Gemeinden“ der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes auf der Web-Seite des Statistischen Landesamtes Brandenburg, <http://www.brandenburg.de>).

Die Länder sind unter den Gebietskörperschaften also diejenigen mit dem größten Personalbereich. Insofern kann als *Auslöser* der Modernisierungsanstrengungen insbesondere in den Ländern die Finanzkrise und die Notwendigkeit der Personaleinsparung gesehen werden. Der größte Anteil des Personals befindet sich im Bereich von Bildung und Wissenschaft (knapp über 50% aller Beschäftigten) gefolgt von dem Bereich Polizei / öffentliche Sicherheit und Ordnung mit ca. 20% aller Beschäftigten (vgl. Miller 1995, S. 212f.). Die Verwaltung des Landes besteht also nur zum kleinen Teil aus Verwaltung im engeren Sinne, dominant ist vor allem der Dienstleistungsbereich.

In den Landesverwaltungen gibt es neben den *obersten Landesbehörden* (Landesministerien) und den *Landesoberbehörden* (oft parallel zu den Bundesoberbehörden) noch die *Landesmittelbehörden* (Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien)⁴ und die *unteren Landesbehörden* im Rahmen staatlicher Sonderverwaltungen (z.B. Finanzämter, Forstämter, Versorgungsämter, Gewerbeaufsichtsämter, Gesundheitsämter, Katasterämter, Straßenbauämter). In den kleineren Flächenländern gibt es keine Landesmittelbehörden, in den Stadtstaaten nehmen die Landesregierungen, die hier als Senate bezeichnet werden, gleichzeitig Landes- und Gemeindeaufgaben wahr. Unterhalb der Senatsebene existieren in Stadtstaaten zudem die Bezirksverwaltungen. Die Landesministerien nehmen sowohl Regierungs- als auch Verwaltungsfunktionen wahr und sie verfügen daher in der Regel über einen Verwaltungsunterbau. Bei den Aufgaben der Landesverwaltung sind

Politikvollzug und stellt ein wesentliches Merkmal des kooperativen Föderalismus in Deutschland dar (Benz 1997, S. 165). Neben dieser vertikalen Form der Politikverflechtung gibt es auch horizontale Verflechtungen zwischen dezentralen Gebietskörperschaften, wenn diese Entscheidungen, die über das eigene Territorium hinausreichen, mit den betroffenen Gebietskörperschaften abstimmen. Beispiele für aus einer horizontalen Verflechtung entstandene Einrichtungen sind z.B. das ZDF oder die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen. Vor- und Nachteile von Politikverflechtung lassen sich nur aufgrund einer differenzierten Analyse einzelner Formen erfassen. Die Vorteile liegen generell in der Koordinierungsfunktion und der Herstellung von Stabilität und Flexibilität öffentlicher Aufgabenerfüllung, während die Nachteile in der Intransparenz, der Fragmentarisierung von Staatstätigkeit und in einer ineffizienten und ineffektiven Aufgabenerfüllung gesehen werden.

⁴ Das Personal der Regierungspräsidien spielt mit bundesweit insgesamt ca. 26.000 Beschäftigten, das entspricht einem Anteil von 1,3%, eher eine untergeordnete Rolle im Landespersonal.

solche der *Bundesauftragsverwaltung* und solche der unmittelbaren *Landesverwaltung* zu unterscheiden. Im ersten Fall führen die Länder Bundesrecht im Auftrag eigenständig durch. Dazu werden die Zweckausgaben, allerdings nicht die Personal- und Sachausgaben, vom Bund erstattet. Typische Bereiche sind die Verwaltung der Bundesautobahnen und der Bundesfernstraßen, der Vollzug der Wehrgesetze und der Vollzug von Gesetzen zur Erzeugung und Nutzung von Kernenergie. Die unmittelbare Landesverwaltung ist für den Vollzug von Landesgesetzen zuständig.

Der prinzipielle Dispositionsspielraum der Länder wird, wie schon erwähnt, hinsichtlich der von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben allerdings durch bundesrechtliche Regelungen begrenzt. Daß die starke Verwaltungsdezentralisierung die staatliche Einheit nicht gefährdet, wird neben einer bundeseinheitlichen Rechtsordnung durch einen weitgehend bundeseinheitlichen geregelten öffentlichen Dienst, eine nationale Parteienstruktur sowie ein bundeseinheitliches Wirtschaftssystem gewährleistet. Dieser mit dem Föderalismus verbundene Zwang zur weitgehenden Einheitlichkeit verhindert eine größere Variationsbreite im Verwaltungsaufbau zwischen den einzelnen Bundesländern. Dennoch ist einiges möglich:

Beeinflussbar ist auf der Landesebene

- die Zahl der Ressorts und (begrenzt) die Anzahl der Sonderverwaltungszweige und Fachbehörden,
- das Ausmaß an Dekonzentration von Aufgaben auf ortsnahe Träger,
- die Frage des zwei- oder dreistufigen Verwaltungsaufbaus (also mit der Ebene der Regierungsbezirke oder ohne diese),
- die interne Organisation der Landesministerien und Fachbehörden sowie
- die Gestaltung der Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Gegenstand von Reformvorschlägen können insofern

- die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen,
- die Veränderung von Verwaltungsstrukturen (z.B. die Frage der Mittelinstanzen),
- die Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung,
- die Verbesserung der Verwaltungsabläufe,
- die Eindämmung des Vorschriftenschungels sowie
- die Unterstützung kommunaler Maßnahmen (z.B. durch die Schaffung von Experimentierklauseln in den Gemeindeordnungen oder die Förderung von Modellprojekten in den Gemeinden⁵) sein.

Zur besonderen Ausgangslage *der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern* gehört, daß man sich zunächst mit den Problemen der Gebiets- und Funktionalreform, der Verabschiedung von Kommunalverfassungen, dem enormen Personalüberhang im öffentlichen Sektor (allein auf der Kommunalebene fand zwischen 1991 und 1994 eine Personalreduzierung von 28% statt, während es im gleichen Zeitraum in Westdeutschland nur 0,3% waren, Wollmann 1996, S. 121) und der Neubildung von Institutionen, für die es in der DDR kein Äquivalent gegeben hatte, wie den Ländern, die dort 1952

⁵ Im Saarland findet z.B. ein flächendeckender Wettbewerb für alle Kommunen des Landes statt.

abschaffen worden waren, auseinandersetzen mußte. Allerdings sind die neuen Länder durch deutlich niedriger Personalkostenanteile gekennzeichnet als die alten (Brandenburg 21%).

2 Konzeptionelle Schwerpunkte

Die Länder werden ihrer Schlüsselrolle gemessen an den eben aufgezählten Möglichkeiten bis jetzt nicht gerecht. Aus den wenigen vergleichenden externen Veröffentlichungen zu diesem Thema wird deutlich, daß

- die Grundstruktur der Aufbauorganisation,
- die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen
- und das Verhältnis von Politik und Verwaltung in der momentanen Modernisierungsdiskussion kaum thematisiert werden.

Insbesondere der Zusammenhang zwischen *Verwaltungsmodernisierung und föderativer Staatsorganisation* gerät kaum in das Blickfeld der Verwaltungsmodernisierer auf Landesebene.

"Eine Modernisierungspolitik auf der Länderebene muß nicht nur veränderte Aufgaben, sondern Aufgaben-, Entscheidungs- und Finanzverflechtungen sowie veränderte räumliche Reichweiten von Problemen und öffentlichen Einrichtungen berücksichtigen. (...) Dezentrale Verwaltungsreformen zeigen nicht nur die Leistungsfähigkeit der Länder, sondern können zur Verbesserung des gesamtstaatlich bedeutsamen Gesetzesvollzuges, zur Optimierung der Kooperationsbeziehungen zwischen Gebietskörperschaften, zur Modifizierung von bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, zur Anpassung von Gebietsstrukturen und zur Erweiterung der Interessenberücksichtigung in politischen Prozessen beitragen" (Benz 1995, S 126).

Stattdessen steht die Art der Aufgabenbewältigung in den einzelnen Organisationen und hier insbesondere die Einführung von modernen Managementmethoden im Vordergrund der Überlegungen. Die meisten Anstrengungen sind primär auf Einspareffekte (Effizienzgewinn, Abbau von Staatstätigkeit) in der Verwaltung und nicht so sehr auf die Steigerung der Intelligenz der Verwaltung (Effektivitätsgewinn, Optimierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft) ausgerichtet. Konzendorf spricht hier von einer anpassenden Modernisierung und nicht so sehr von einer Verwaltungsreform im Sinne einer aktiven Politik (vgl. Konzendorf 1998, S. 64).

Die *parteiliche Zusammensetzung* (do parties matter?) hat einen gewissen, aber nicht zu überschätzenden Einfluß auf die Modernisierungsstrategien der Länder. Insbesondere in den betont konservativen Ländern Sachsen und Bayern wird Privatisierung als wichtiges Reforminstrument hervorgehoben. Allerdings wird auch in rotgrün-regierten Bundesländern auf dieses Instrument zurückgegriffen. Auffällig ist zudem, daß mit Ausnahme von Berlin bis jetzt nur in Ländern mit sozialdemokratischer oder rotgrüner Regierung Rahmenvereinbarungen mit Gewerkschaften und Personalräten existieren (Hamburg, Hessen, NRW, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Allerdings wird zur Zeit auch in Bayern über eine derartige Vereinbarung verhandelt.

Wesentlicher als die parteipolitische Ausrichtung scheinen *personenbezogene* Konstellationen zu sein. Besonders deutlich wird dies in NRW mit dem Wechsel von Rau zu

Clement bei gleicher Regierungskonstellation (vgl. den Beitrag von Christel Mariß in diesem Band). Während unter der Ministerpräsidentenschaft Rau bis Mitte 1998 der Schwerpunkt bei der konzeptionellen Vorbereitung der Binnenmodernisierung lag, setzt Clement sein Hauptaugenmerk auf eine umfassende Neuorganisation der Landesverwaltung. Nicht mehr allein die Art der Aufgabenbewältigung der jeweiligen Behörden steht im Vordergrund, sondern erstmals wird von der Regierung die Grundstruktur des Verwaltungsaufbaus in NRW infrage gestellt. Neben der Einsicht in die Notwendigkeit, die Organisationsstrukturen in den einzelnen Behörden zu modernisieren, ist offensichtlich erkannt worden, daß die Vielzahl von Ministerien, Mittelbehörden (zur Problematik der Bezirksregierungen vgl. den Beitrag von Ulrich Melzig in diesem Band) und regionalen sowie lokalen Verwaltungseinheiten auf den Prüfstand gestellt werden muß. Die Reduzierung der Ministerien von zwölf auf acht stellt hier einen ersten Erfolg dar. Wie weit das gesamte Maßnahmenpaket allerdings durchsetzbar ist, ist eine andere Frage, wie die aktuelle Entwicklung insbesondere bezogen auf die Landschaftsverbände zeigt.

Ähnliche Veränderungsprozesse aufgrund neuer personeller Konstellationen sind auch in Rheinland-Pfalz seit der Amtsübernahme von Ministerpräsident Beck (vgl. den Beitrag von Klaus Lotz in diesem Band), in Bayern unter der Regierung Stoiber (vgl. den Beitrag von Torsten Noe in diesem Band) und in Schleswig-Holstein durch Ministerpräsidentin Heide Simonis zu beobachten. Verwaltungsmodernisierung wird in all diesen Fällen zumindest partiell zur Chefsache, da sie mit einer neuen, zukunftsorientierten und moderneren Ausrichtung der Landespolitik verbunden werden kann und zur Profilierung beitragen soll.

3 Implementationsstand

In der Modernisierungspraxis sind vor allem nahezu flächendeckend Versuche der *Aufgabenkritik* zu beobachten. In der Regel wird dabei versucht, mit oder ohne Hilfe von Unternehmensberatern die Mitarbeiter zu befragen, welche Aufgaben entbehrlich oder verlagerbar sind. Neben der Aufgabenkritik sind als weitere Haupthandlungsbereiche

- die Regelungsoptimierung (Gesetzesfolgenabschätzung),
- verschiedenste Maßnahmen im Bereich des Personalmanagements sowie
- die modellhafte Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells (vor allem Produktdefinitionen und -beschreibungen, Kosten- und Leistungsrechnungen, Controlling)

zu beobachten. Zunehmendes Gewicht erhalten auch Maßnahmen zur intensiveren Nutzung von neuen Informationstechniken, wobei hier vor allem in Bayern mit einer umfassenden Vernetzungsstrategie und der aufzubauenden Datenbank „Bayern-Recht“ seinem neuen Image „Mit Laptop und Lederhosen“ gerecht zu werden scheint.

1996 haben drei der nach Ansicht von Böhrer modernisierungsfreudigsten Länder Zwischenberichte vorgelegt: die Anfang 1992 gegründete Regierungskommission "Verwaltungsreform" aus Baden-Württemberg, die Ende 1992 gegründete 4. Projektgruppe der schleswig-holsteinischen Denkfabrik "Modernisierung des öffentlichen Sektors" und die Anfang 1995 gegründete Verwaltungsmodernisierungskommission aus Rheinland-Pfalz. Seit 1997 wird am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Hochschule für

Verwaltungswissenschaften Speyer eine wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle "Verwaltungsmodernisierung der Länder" eingerichtet (vgl. Konzendorf 1998).

Am fortgeschrittensten sind bei der Entwicklung neuer Steuerungsmodelle die Stadtstaaten Berlin und Hamburg (vgl. den Beitrag von Hans-Georg Benzmann in diesem Band). In den einzelnen Ländern werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und verschiedene Methoden, Organisationsformen und Instrumente benutzt. Beispiele sind die Budgetierung in der Schul- und Forstverwaltung, die Einführung des Neuen Steuerungsmodells bei der Polizei (vgl. den Beitrag von Hans-Dietrich Block in diesem Band), die landesweite Einführung von Serviceeinheiten bei den Gerichten, Gesetzesfolgenabschätzungen, Änderungen des Reisekostenrechtes, die Überprüfung von Verwaltungsvorschriften oder die Vereinfachung des Melderechtes (Böhret 1996, S. 327). Am fortgeschrittensten auf Landesebene gelten für Damkowski/Precht unter den Flächenländern Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie alle drei Stadtstaaten (vgl. Damkowski/Precht 1998, S. 26).

Teilweise begleiten die Landtage die Reform durch Enquetekommissionen, Ausschüsse oder Regierungskommissionen oder die Verwaltung richtet Denkfabriken oder Stabsstellen ein. Das *Vorgehen* zunächst über Einzelprojekte mit anschließender systematischer oder freiwilliger Ausdehnung (die sogenannte „Ölfleckstrategie“, vgl. Konzendorf 1998, S. 2) dominiert, allerdings variiert die Vorgehensweise von der Installierung von Modellprojekten über Organisationsuntersuchungen, Leitbilddiskussionen, Ideenwettbewerbe bis zu Mitarbeiterbefragungen. Manchmal werden externe Beratungen durch private Unternehmen in Anspruch genommen (besonders in Berlin und NRW), manchmal wird entlang der bestehenden Ministerialverwaltung vorgegangen (NRW), manchmal erfolgt ein sektorales Vorgehen, wie in Baden-Württemberg oder der Versuch eines systematisch-flächendeckenden Ansatzes wie in Berlin. Als dritte Strategie neben der ganzheitlichen Vorgehensweise und dem Einsatz von Pilotprojekten ist der flächendeckende Einsatz von einzelnen Instrumenten wie Aufgabenkritik und einzelnen Pilotprojekten zu nennen (vgl. hierzu die Übersicht bei Konzendorf 1998, S. 66).

Die Nutzung *externer Unternehmensberater* wird in sehr unterschiedlichem Ausmaß gehandelt, allerdings in der Regel auf höherem Niveau als in den Kommunalverwaltungen. Für das Land Berlin sollen 30 Unternehmensberater tätig sein. In NRW sind seit der Gründung des Arbeitsstabes Aufgabenkritik, der die gesamte Landesverwaltung durch externe Berater überprüft, bis 1998 insgesamt 73 Organisations- und Strukturuntersuchungen mit Kosten von 80 Mio. DM in Auftrag gegeben bzw. abgeschlossen worden. Bezüglich der Rolle von Unternehmensberatung wird allerdings mitunter die Ansicht geäußert, daß bei einem Beratungsgespräch der Berater mehr über den öffentlichen Dienst lerne als die beratende Stelle an neuen Impulsen erhalte.

4 Besondere Problemlagen auf Landesebene

Mittlerweile gibt es kaum noch ein Bundesland ohne eigene Reformkommission und -konzeption und zumindest einzelne Modernisierungsprojekte. Allerdings ist die Konzeptionsphase noch nicht überall abgeschlossen und mit der Implementation von konkreten Modernisierungsmaßnahmen wird z.T. erst begonnen. Auf jeden Fall sind die konkreten Folgen zum jetzigen Zeitpunkt kaum abschätzbar. Allerdings können aufgrund der institutionellen Ausgangslage und den ersten Erfahrungen einige besondere

Problemlagen der Modernisierung auf Landesebene benannt werden. So sind die Verwaltungsstrukturen auf Landesebene im Vergleich zu den weiter fortgeschrittenen Kommunen durch einige Besonderheiten gekennzeichnet, die möglicherweise Auswirkungen auf den Modernisierungserfolg haben werden: eine komplexere Ausgangslage, die Besonderheiten der Ministerialverwaltung und geringerem externen Modernisierungsdruck.

(1) Auf Landesebene gibt es eine doppelt organisierte Unverantwortlichkeit. Analog zur kommunalen Ebene gibt es in den Behörden der Landesverwaltung eine Trennung zwischen den fachlichen und den zentralen Diensten, die zu Problemen bei der Zuordnung von Verantwortung führt, was auf der kommunalen Ebene als "organisierte Unverantwortlichkeit" bezeichnet wird. Auf Landesebene kommt nun noch die Intransparenz auf vertikaler Ebene hinzu. In dem komplexen Geflecht⁶ von Ministerien, Mittelbehörden, regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten sowie verschiedenen Sonderbehörden kann jede einzelne Behörde sowohl bei fachlichen als auch bei Ressourcenproblemen auf die (Mit)verantwortung einer anderen Behörde verweisen, so daß Stöbe hier von einer "doppelt organisierten Unverantwortlichkeit" spricht (vgl. Stöbe 1995b, S. 178f.), die wesentlich zur Ineffektivität und Ineffizienz beiträgt.⁷ Es reicht also auf Landesebene nicht aus, nur die Organisationsstruktur in den einzelnen Behörden zu modernisieren, sondern auch die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Behörden im Sinne einer Entflechtung von Verantwortungsstrukturen wäre anzugehen. Dafür gibt es bis jetzt aber wenig Anzeichen. Die *komplexere Ausgangslage*, also das Vorhandensein verschiedener Verwaltungstypen und verschiedener vertikaler Ebenen behindert den Entwurf eines einheitlichen Modernisierungskonzeptes wie des NSM im kommunalen Bereich.

(2) Landesministerien nehmen in der Regel Regierungs- (Politikformulierung, -planung, -koordinierung, Unterstützung des Kabinetts, Anlaufstelle für Klientel) und Verwaltungsfunktionen (Implementation, Programmierung, Normierung, Aufsicht, Organisationsfunktionen) zugleich wahr. Es gibt hier eine überaus enge Beziehung zwischen Verwaltung und Politik. Die Ministerialverwaltung ist stark verhandlungsorientiert und nicht so weisungsorientiert wie die Vollzugsverwaltung und damit nicht so planbar. Neue Prioritäten ergeben sich oft über Nacht. Zudem besteht die Gefahr der Vermischung von politischem Zuarbeiten und Verwaltungsvollzug. Generell unterliegen die Ministerialverwaltungen stärker als andere Verwaltungen dem politischen Willen des jeweiligen Ministers. Durch seine Organisationshoheit ist es auch schwer zu landeseinheitlichen Modernisierungsanstrengungen zu kommen. Diese *Besonderheiten der Ministerialverwaltung* stehen einem einheitlichen Modernisierungsstrategie im Wege.

(3) Generell ist auf Landesebene der *externe* Modernisierungsdruck geringer und die Bürgerkontakte sind seltener. Deshalb ist es hier, ebenso wie auf Bundesebene, (noch)

⁶ So sind z.B. im technischen Umweltschutz in NRW Behörden auf fünf Ebenen zu unterscheiden. Dem zuständigen Ministerium ist das Landesumweltamt unterstellt, welches vor allem Sachverständigenfunktion hat. Die Bezirksregierungen sind für größere Genehmigungsverfahren und die Aufsicht über die nachgeordneten Behörden zuständig. Das sind zum einen die Staatlichen Umweltämter, die beim Immissionsschutz Vollzugs- und beim Wasser und Abfall Beratungsaufgaben wahrnehmen. Zum anderen sind die Kommunen als Untere Wasser- und Untere Abfallbehörde für den Vollzug in diesen Bereichen zuständig.

⁷ Hier liegt im übrigen auch eine Ursache für lange Genehmigungsverfahren und nicht nur in der viel diskutierten Bürgerbeteiligung.

leichter als im kommunalen Bereich, externem Druck auszuweichen. Zudem gilt für die Landesebene ebenso, wenn nicht sogar in größerem Ausmaß, daß Modernisierungsprozessen immer auch Machtprozesse sind. Die bestehenden Machtkonstellationen prägen nicht nur das Modernisierungskonzept und die Implementationsstrategie, sondern vor allem den Umsetzungsprozeß. Die Mikropolitik in der Organisation hat einen nicht zu unterschätzenden, aber bis jetzt vielfach übersehenen Einfluß auf die Realisierung von Modernisierungszielen (vgl. Bogumil/Kißler 1998). Veränderungsabsichten drohen immer nur selektiv aufgenommen zu werden, indem man sie in vorhandene Denkstrukturen integriert oder für eigene Handlungsabsichten instrumentalisiert. Der Versuch, Modernisierungselemente an vorhandene Strukturen und tradiertes Denken anzupassen, sollte also nicht unterschätzt werden.

5 Ausblick

Auch für die Landesebene gilt, daß Prozesse der Organisationsentwicklung dann besonders nachhaltig sind, wenn es gelingt, das Kreativitäts- und Motivationspotential möglichst aller Organisationsmitglieder zu *mobilisieren* (*Beschäftigtenbeteiligung, Personalpolitik*), die Umsetzungsprozesse organisatorisch *abzusichern* (*Prozeßmanagement*), wenn sich die Organisationsentwicklung in Richtung einer *Prozeßorientierung* bewegt und wenn der Innovationsprozeß *von außen* unterstützt wird. Auch ist zur Bewältigung von mikropolitischen Problemkonstellationen die Herstellung einer Meinungsführungscoalition unabdingbar.

Diese im Bereich der Kommunalverwaltung gewonnenen Erkenntnisse könnten Ansatzpunkte zur Optimierung der Strategien auf Landesebene sein. So ist das *Prozeßmanagement* auf Länderebene deutlich komplexer als in den Kommunalverwaltungen. In der Regel sind verschiedenste Stellen beteiligt (Politische Gremien, zentrale und dezentrale Steuerungsgruppen, Projektgruppen, Staatssekretärsausschuß, Reformbeauftragte u.ä.) und ein Steuerungszentrum ist nicht immer erkennbar oder verfügt nicht über entsprechende Kompetenzen. Die *organisatorische Absicherung von Modernisierungsprozessen* stellt daher auf Landesebene ein wesentliches Problem dar. Am vielversprechendsten wäre es, wenn das Prozeßmanagement mit entsprechenden Kompetenzen direkt dem Ministerpräsidenten bzw. der Staatskanzlei unterstellt ist. Ohne politische Unterstützung kann Verwaltungsmodernisierung nicht gelingen. Zudem müssen hier Freistellungen erfolgen, denn die Steuerung des Modernisierungsprozesses kann nicht nebenbei erfolgen und darf sich auch nicht mit anderen Tätigkeiten mischen. Mehr ist hilfreich ist dabei vor allem eine externe wissenschaftliche Unterstützung, wie das Beispiel in Rheinland-Pfalz zeigt.

Wichtig ist zudem, daß den *Implementationsstrategien* mehr Aufmerksamkeit gezollt wird. Der erfolgskritische Punkt ist immer die Umsetzung von Konzepten in die Verwaltungspraxis. Hier werden mutmaßliche Gewinner und Verlierer deutlich, hier zeigt sich die Realitätstüchtigkeit der Konzepte, hier wird versucht Neues in alte Strukturen einzupassen, hier entstehen Enttäuschungen, weil sich nichts oder zu langsam verändert, hier werden neue Karrieren geschmiedet und alte beendet, hier zeigt sich die Beharrungskraft der Verwaltung. Angesichts dieser Erkenntnisse ist die eine Antizipation von Widerständen, eine Gewinnung von Verbündeten, eine transparente Informationspolitik und eine angemessene Beteiligung von Beschäftigten über Hierarchiegrenzen hinweg wichtig. Dazu gehört weiterhin, daß auch die Folgen von Modernisierungsmaßnahmen

untersucht werden, um zu überprüfen, welche beabsichtigten, aber auch welche unbeabsichtigten Effekte sind eingestellt haben und welche Schlüsse für den weiteren Modernisierungsweg daraus zu ziehen sind. Dies wäre dann aber weniger die Aufgabe von Unternehmensberatungen, bei denen durchaus immer die Tendenz besteht, Problemanalyse und Auftragsrequirierung zu vermischen, sondern die Stunde wissenschaftlicher Einrichtungen.

Torsten Noe

Modernisierung der Landesverwaltung in Bayern

1 Einleitung

"Anders als in der ersten großen Modernisierungskonjunktur der frühen 70er Jahre entstammt die derzeitige Diskussion den wachsenden Knappheiten, dem weiteren Ansteigen der Staatsquote, dem oft unzeitgemäßen Verhalten der Amtsträger und auch der Vorahnung künftiger Herausforderungen" (Böhret 1996, S. 325).

"Der Sozialstaat steht nicht nur vor gravierenden Finanzierungsproblemen, sondern auch vor nicht minder gravierenden Schwierigkeiten, in seinen Leistungen veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen; Mängel im Wissenstransfer zwischen Hochschulen und Wirtschaft werden zu Engpaßfaktoren für die Innovations- und damit auch Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft; auf wachsende Umweltrisiken einerseits und ein gestiegenes Umweltbewußtsein andererseits wird mit immer neuen Gesetzen und Vorschriften reagiert, die dann in der Umsetzung an ihrer eigenen Komplexität scheitern; der Notwendigkeit einer generellen Anhebung des Qualifikationsniveaus steht eine Schule gegenüber, die den Anschluß an die technologische Entwicklung zu verpassen droht" (Behrens u.a. 1995, S. 9).

Diese politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, die seit 1989 von tiefgreifenden Umbrüchen in Deutschland und Europa begleitet wurden, haben der Verwaltungsmodernisierung in den 90er Jahren ein zunehmendes Gewicht verliehen. Im Rahmen der aktuellen Diskussionen und Bemühungen um eine Reform des öffentlichen Sektors haben die Bundesländer auf der Suche nach überzeugenden zukunftsfähigen Antworten eine Schlüsselrolle wahrzunehmen, insbesondere da das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die Verwaltungskompetenz innerhalb des Bundesstaats überwiegend den Ländern zuweist.

Die vorliegende Arbeit beabsichtigt daher die Modernisierung der Landesverwaltung am Beispiel des Freistaates Bayern zu untersuchen. Zunächst wird dazu das Konzept der Verwaltungsreform Bayern dargestellt. Die dabei gewonnenen Grundlagen dienen anschließend als Ausgangspunkt, um darauf aufbauend ihre Implementation und ihre Evaluation nachzuzeichnen. Diese analytische Trennung soll - obgleich die Übergänge fließend sind - eine bessere Orientierung ermöglichen. Die aktuellen Bemühungen zur Verwaltungsreform markieren jedoch nur eine Etappe im dynamischen Modernisierungsprozeß. Daher bilden Überlegungen zu Perspektiven der Verwaltungsreform den Schlußteil der Arbeit.

Die vorliegende Arbeit stützt sich dabei maßgeblich auf Veröffentlichungen der Bayerischen Staatskanzlei im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und auf ein vertiefendes Gespräch mit Herrn Dr. Lars Jakob (Bayerische Staatskanzlei) vom 15. Dezember 1998 sowie bereits vorhandene Sekundärliteratur zum Themenbereich der Arbeit.

2 Entstehungszusammenhang und Ausrichtung

2.1 Institutionelle Ausgangslage

Alle Teile des bayerischen Staatsgebietes sind grundsätzlich einer Gemeinde zugewiesen (Art. 11 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern). Die Gemeinden erledigen alle öffentlichen Aufgaben, die sich auf den örtlichen Bereich beziehen. Der Staat verzichtet also auf eigene Verwaltungsbehörden auf gemeindlicher Ebene. Die Staatsverwaltung des Freistaates Bayern umfaßt als untere Staatsbehörden die Landratsämter, als staatliche Mittelbehörden die Regierungen und als Oberste Staatsbehörden die Ministerien plus Staatskanzlei sowie nachgeordnete staatliche Sonderbehörden (z.B. Ämter für Landwirtschaft und Ernährung, Schulämter, Wasserwirtschaftsämter).

Das Landratsamt ist eine Behörde mit Doppelfunktion, die sowohl dem Freistaat Bayern als Staatsbehörde als auch dem jeweiligen Landkreis als Kommunalbehörde dient. Das Hoheitsgebiet des Landkreises stellt dabei zugleich den Verwaltungssprengel des staatlichen Landratsamtes dar. Im Gebiet der kreisfreien Städte, die wie die Landkreise der zweiten kommunalen Ebene zuzuordnen sind, hat der Freistaat Bayern für den Bereich der allgemeinen inneren Verwaltung auf die Einrichtung eigener unterer Staatsbehörden verzichtet und die Aufgaben dem übertragenen Wirkungskreis der kreisfreien Städte zugewiesen.

Mittelinstanzen sind die sieben bayerischen Regierungen, deren Verwaltungssprengel mit dem jeweiligen Hoheitsgebiet der Bezirke als dritter kommunaler Ebene übereinstimmt, wobei die Bezirke als kommunale Gebietskörperschaften solche Aufgaben zu erfüllen haben, die über die dauernde Leistungsfähigkeit der Landkreise und der kreisfreien Städte hinausgehen (z.B. Gewährung überörtlicher Sozialhilfe, Errichtung und Betrieb von stationären und teilstationären Einrichtungen für Psychiatrie, Neurologie und Suchtkranke).

An der Spitze der bayerischen Staatsverwaltung stehen die Staatsministerien mit den Ressorts Inneres; Justiz; Unterricht und Kultus; Wissenschaft, Forschung und Kunst; Finanzen; Wirtschaft, Verkehr und Technologie; Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit; Landesentwicklung und Umweltfragen sowie die Staatskanzlei.

2.2 Modernisierungsbeginn und Reformanlaß

In seiner Regierungserklärung vom 30. Juni 1993 kündigte Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber eine umfassende Verwaltungsreform in Bayern an. Zugleich forderte der bayerische Ministerpräsident in seiner Regierungserklärung "Mut zu Neuem" vom 8. Dezember 1994 einen schlanken und dynamischen Staat:

"Nicht nur Wirtschaft und Gesellschaft, auch der Staat steht im internationalen Wettbewerb. Unser langwieriges Verwaltungs- und kompliziertes Rechtssystem ist ein gewichtiger Wettbewerbsnachteil geworden. Wir brauchen eine noch effektivere, wirtschaftlichere und kostenbewußtere Verwaltung."

Am 8. Oktober 1996 leitete die Staatsregierung mit ihrem '20-Punkte-Aktionsprogramm' eine alle Verwaltungsbereiche umfassende Strukturreform in der Staatsver-

waltung ein (im Freistaat Bayern gibt es eine Gesamtzahl von derzeit rund 1.500 Landesbehörden). Die wichtigsten Fragen der Verwaltungsreform Bayern lauten dabei (vgl. Falthäuser, VRR 1/98, S.1):

- Muß eine Aufgabe wirklich zwingend vom Staat erfüllt werden oder kann sie genauso gut auch von Privaten erledigt werden?
- Können Verfahren und Verwaltungsabläufe noch effektiver und zügiger gestaltet werden?
- Wird die vorhandene Vielzahl von Ämtern und Behörden gebraucht oder können manche Bereiche sinnvoller zusammengefaßt werden?
- Sind Regelungen und Vorgaben durch den Staat für alles und jedes notwendig?

Zur Behandlung dieser Fragen und zur Koordinierung aller Verwaltungsreformbestrebungen richtete der Ministerpräsident die "Projektgruppe Verwaltungsreform Bayern" in der Staatskanzlei ein.

2.3 Reformziele und konzeptionelle Schwerpunkte

"Reformen sind nicht einfach und bequem. Sie erfordern hohes Engagement von allen Beteiligten und vor allem die Bereitschaft, vorurteilsfrei eingefahrene Abläufe und Handlungsweisen kritisch zu hinterfragen. Denkverbote darf es bei der Verwaltungsreform nicht geben; jede Behörde und jede Aufgabe muß auf den Prüfstand" (Falthäuser, VRR 1/98, S.1).

Die Verwaltungsreform Bayern umfaßt im einzelnen folgende Teilansätze:

2.3.1 Aufgabenkritik und Neuorganisation

Allgemeines Ziel der Aufgabenkritik ist es die Verwaltung auf allen Ebenen (noch) effektiver und kostengünstiger zu gestalten und die Aufgaben im Dialog mit den Mitarbeitern auf ihren Kern zurückzuführen.

Im Bereich der **Ministerien** (derzeit neun plus Staatskanzlei) gibt es sehr unterschiedliche zeitliche⁸ und methodische⁹ Ansätze zur Aufgaben- und Organisationsreform, denn "die Staatsregierung hat im 20-Punkte-Aktionsprogramm bewußt dem 'Wettbewerb der Methoden' den Vorzug gegeben, um für die Phase der Umsetzung die jeweiligen Erfahrungen wechselseitig nutzen zu können" (Falthäuser VRR 3/98, S. 1).

⁸ Weil sie zum Teil auf einem vergleichsweise frühen Start beruhen oder an frühere Aufgaben- und Organisationsuntersuchungen anknüpfen (vgl. Falthäuser VRR 3/98, S. 1).

⁹ Das Umwelt- und das Kultusministerium sind als Pilotressorts von zwei externen Unternehmensberatern untersucht worden. Die übrigen Ressorts haben ihre Untersuchungen - zum Teil mit externer Unterstützung - durchgeführt. Die Berichte dieser Untersuchungen liegen in einem Gesamtumfang von 1800 Seiten vor (vgl. Falthäuser VRR 3/98, S. 1).

Der Freistaat Bayern hat aus den verschiedenen Untersuchungen¹⁰ ein Gesamtkonzept¹¹ zur Strukturreform aller Obersten Staatsbehörden erstellt (vgl. Faltlhauser VRR 3/98, S. 1). Die Strukturreform ist dabei sowohl auf quantitative Ziele (Stellenabbau um 10%¹² und Aufgabenabbau) als auch qualitative Ziele (größere Flexibilität, schnellere Verfahrensabläufe zur Einsparung von Zeit und Kosten, bessere interne Selbstkontrolle und bessere Vernetzung über moderne Kommunikation) gerichtet (vgl. VRR 3/98, S. 2). Zur Erreichung dieser Ziele soll ein Bündel von Maßnahmen dienen (vgl. hierzu VRR 3/98, S. 2):

- Prozeßoptimierung durch Vereinfachung der Kernprozesse¹³ und Verbesserung der Serviceprozesse¹⁴
- Strukturverschlinkung durch Abbau von Abteilungen und Referaten
- Veränderung der Steuerungssysteme durch Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Budgetierung
- Personalmanagement durch Führung, Personalentwicklung und Flexibilisierung
- Auf- und Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik

Bei den sieben bayerischen **Regierungen**, also den Mittelbehörden der Staatsverwaltung mit insgesamt rd. 4.000 Mitarbeitern, sind im Rahmen der Aufgaben-¹⁵ und Organisationsreform¹⁶ folgende Ziele beabsichtigt (vgl. hierzu VRR 1/98, S. 2):

10 Insgesamt wurden rund 4.000 Vorschläge unterbreitet. Davon wurden etwa 3.300 positiv bewertet (vgl. VRR 3/98, S. 2).

11 Das Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Verwaltungsreform in der Staatskanzlei und den Ministerien wurde vom Ministerrat am 28. April 1998 beschlossen. Es soll nunmehr ressort-spezifisch und im wechselseitigen Erfahrungsaustausch umgesetzt werden (vgl. Faltlhauser VRR 3/98, S. 1).

12 Um eine sozialverträgliche Realisierung des vorgesehenen Personalabbaus im Rahmen der bestehenden Altersstrukturen zu ermöglichen, hat der Ministerrat die personalwirtschaftliche Umsetzung durch Ausbringen von kw-Stellen (= künftig wegfallend) bis Ende 2002 beschlossen. Zugleich hat die Staatsregierung daran festgehalten, daß ein 'Einstellungskorridor' von etwa 33 % offengehalten werden muß (Möglichkeit der Wiederbesetzung jeder dritten frei werdenden Stelle). Damit soll sichergestellt werden, daß stellensuchenden jungen Menschen der Weg in den Staatsdienst durch die Einsparungsmaßnahmen nicht völlig verschlossen wird (vgl. VRR 3/98, S. 3).

13 Dabei beziehen sich die Vorschläge zur Optimierung von Kernprozessen auf die Verringerung der Schnittstellen (Reduzierung der unproduktiven Transport- und Liegezeiten, Abbau des Koordinierungs- und Abstimmungsbedarfs, Reduzierung von Mitzeichnungen), die rationellere und flexiblere Bearbeitung von Sachthemen durch moderne Formen der Zusammenarbeit (z.B. durch Teamarbeit in Projektgruppen und Workshops), die Sicherung der Qualität der Arbeitsergebnisse durch Qualitätszirkel, den verstärkten Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie, die rationellere Beantwortung von Anfragen durch zentrales Anfragemanagement, die verstärkte Delegation von Verantwortung und Unterschriftsbefugnissen sowie die Vereinfachung von Berichtspflichten (vgl. VRR 3/98, S. 3).

14 Diesbezügliche Vorschläge beziehen sich auf die Optimierung der 'Inneren Dienste' wie Schreibdienst, Registratur, Botendienst, Fahrdienst oder Pförtnerdienst (vgl. VRR 3/98, S. 3). Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) hat eine Sonderprüfung der Inneren Dienste in den Ministerien und der Staatskanzlei durchgeführt. Der ORH kam dabei zu dem Ergebnis, daß im Bereich der Inneren Dienste Einsparungen von circa 26% möglich seien (insbesondere durch Zusammenlegung zu Pools bzw. durch Privatisierung). Die Vorschläge des ORH werden derzeit auf ihre Realisierbarkeit überprüft (z.B. wurde die Redaktion des Staatsanzeigers bereits privatisiert), schon jetzt zeigt sich aber, daß die Vorschläge insbesondere im Hinblick auf die gegenwärtige Personalstruktur nicht in vollem Umfang umgesetzt werden können (vgl. VRR 3/98, S. 4).

- Stärkung der regionalen Bündlungsfunktion
- Sozialvertraglicher Personalabbau um etwa 10 % bis zum Jahr 2000
- Reduzierung der Zahl der Sachgebiete um circa 25 % (Rahmenkonzept)

Zur Zielverwirklichung sind dabei folgende Maßnahmen vorgesehen (vgl. VRR 1/98, S. 2 ff.):

- Abbau von Aufgaben (Wegfall, Übertragung, Privatisierung, Vereinfachung)
- Straffung von internen Abläufen und Verfahren
- Übertragung von Aufgaben der Ministerien auf die Regierungen und von den Regierungen auf nachgeordnete Behörden (möglichst bürgernah)
- Verbesserung der Informations- und Kommunikationstechnik (Behördenetz).

Zwischenzeitlich wurde ihre Umsetzung zum Teil bereits verwirklicht, z.B. Auflösung der Ortsplanungsstellen zugunsten privater Architektenbüros, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in 13 Hauptfallgruppen; die Konzentration der Planfeststellungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz bei zwei Regierungen (vgl. VRR 1/98, S. 3) sowie die Delegation personalrechtlicher Zuständigkeiten bis A14 vom Staatsministerium des Innern auf die Regierungen zum 1. Januar 1998 (vgl. VRR 1/98, S. 4).

Die 71 bayerischen **Landratsämter** als untere staatliche Verwaltungsbehörden sollen unter Beachtung des Prinzips der 'Einheit der Verwaltung' durch die Aufgaben- und Organisationsreform gestärkt werden. Hierzu wurden zwischenzeitlich bereits die 71 staatlichen Gesundheitsämter und die 71 staatlichen Veterinärämter als selbständige Behörden aufgelöst und in die Kreisverwaltungsbehörden eingegliedert. Zugleich übernahmen die Landratsämter Aufgaben der Regierungen und bekamen Teilaufgaben von den Wasserwirtschaftsämtern übertragen. Die Vielzahl der Initiativen zur Aufgabenkritik werden unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände seit März 1998 in Arbeitskreisen und anschließend in der Projektgruppe Verwaltungsreform behandelt (vgl. VRR 1/98, S. 4).

2.3.2 Dezentrale Budgetverantwortung

Die dezentrale Budgetverantwortung als Steuerungsinstrument für wirtschaftlichen Ressourceneinsatz wurde in der Staatsverwaltung zum 1. Januar 1998 flächendeckend eingeführt.

"In den Jahren 1996 und 1997 wurde in einigen Pilotbehörden (z.B. Forstämtern und Bezirksregierungen) eine Wirtschaftlichkeitsverbesserung von über 25 Mio. DM erzielt.

¹⁵ Die Projektgruppe Verwaltungsreform hat hierzu 1.044 Vorschläge geprüft. Der Großteil der Vorschläge kam von den Regierungen selbst, weitere Vorschläge wurden von Kammern, Verbänden und einem unabhängigen Beirat aus erfahrenen ehemaligen Praktikern vorgelegt. 641 Reformvorschläge wurden von der Projektgruppe Verwaltungsreform positiv bewertet. Die Umsetzung der ersten Stufe der Aufgabenreform wurde vom Kabinett am 15. Oktober 1996 beschlossen (vgl. VRR 1/98, S. 3).

¹⁶ Eine externe Unternehmensberatung hat hierzu Ende Dezember 1996 einen Schlußbericht mit über 130 Empfehlungen vorgelegt. Das daraus vom Staatsministerium des Innern in Abstimmung mit der Projektgruppe Verwaltungsreform und den Regierungen entwickelte Rahmenkonzept wurde vom Ministerrat am 29. April 1997 beschlossen (vgl. VRR 1/98, S. 4).

Ansatzpunkt der Flexibilisierungen sind die sog. Verwaltungsbetriebsmittel¹⁷ (sächliche Verwaltungsausgaben, behördenbezogene Investitionsausgaben und teilweise Mittel für Personalausgaben). Erfahrungen und Kreativität der Arbeitsebene werden nutzbar gemacht, das Kostenbewußtsein in der Verwaltung vor Ort wird gestärkt" (Faltlhauser VRR 4/98, S. 1).

Die mit der dezentralen Budgetverantwortung verbundene Stärkung der Eigenverantwortung beinhaltet sowohl einen Anreiz für 'erfolgreiches' Verwaltungshandeln als auch die Übernahme von Risiko (vgl. VRR 4/98, S. 3f.):

- Erhöhte Flexibilisierung durch deutlich erweiterte gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel
- Mehr Planungssicherheit bei der Übertragung der tatsächlich verfügbaren Ausgabe-
reste durch quotierte Zulassung periodenübergreifender Mittelverwendung (Vermeidung des 'Dezemberfiebers')
- Bis zu 10% managementbedingter Verwaltungsmehreinnahmen (Basis: Haushaltsansätze) werden den Behörden nunmehr generell zur Hälfte für eigene Zwecke, z.B. für zusätzliche Ausstattungen, überlassen
- Im Gegenzug müssen die Behörden aber auch bis zu 10 % anfallender Mindereinnahmen (Basis: Haushaltsansätze) zur Hälfte in ihren Budgets ausgleichen.

"Die mit diesen Befugnissen erwartete Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit muß zu einer monetär meßbaren Verringerung des staatlichen Finanzbedarfs führen (deshalb: 1998 globale Minderausgabe von 2 v.H. der betroffenen Ausgabeansätze)" (VRR 4/98, S. 4).

2.3.3 Kosten- und Leistungsrechnung

Durch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Fällen soll eine kritische Betrachtung staatlichen Wirtschaftens und Handelns ermöglicht werden (vgl. Beschluß des Bayerischen Kabinetts vom 28.04.1998).

"Die Staatsregierung zieht damit die Konsequenzen aus den positiven Erfahrungen der Kosten- und Leistungsrechnung bei einigen Pilotprojekten¹⁸ (...). Bei geeignetem und zielorientiertem Einsatz kann die Kosten- und Leistungsrechnung wichtige Entscheidungshilfen liefern" (Faltlhauser VRR 4/98, S. 1).

Die Kosten- und Leistungsrechnung richtet sich dabei an folgenden Zielen aus (vgl. VRR 4/98, S. 2):

- Schaffung von Transparenz im Kosten- und Leistungsgefüge
- Verbesserung der Planung und Steuerung
- Förderung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- Prüfung der Privatisierungsmöglichkeiten und des Outsourcing

¹⁷ Zur Sicherung des Budgetrechts des Bayerischen Landtags können nicht alle Haushaltsstellen in die Budgetierung einbezogen werden (vgl. VRR 4/98, S. 4).

¹⁸ Seit 1. Januar 1996 in der Vermessungsverwaltung sowie bei einem Finanzamt als Pilotbehörde (vgl. VRR 4/98, S. 2f.).

- Förderung des Wettbewerbs (Benchmarking¹⁹)

"Für diese Zwecke ist eine Vollkostenrechnung²⁰ mit den Elementen Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträger-Rechnung der richtige Weg" (VRR 4/98, S. 2), jedoch ist in Bayern keine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung, sondern eine auf die Anforderungen der einzelnen Verwaltungszweige zugeschnittene spezifische Rechnung vorgesehen.

"Grundsätzlich soll ressortverantwortlich jeweils das geeignetste und wirtschaftlichste System gewählt werden können, wobei einheitliche Standards natürlich für die gesamte Staatsverwaltung gelten müssen (z.B. pauschalierende Regelungen für die Erfassung bestimmter Kosten, Abschreibungsdauer für Investitionsgüter, kalkulatorische Zinsen usw.)" (VRR 4/98, S. 2).

2.3.4 Deregulierung

Ziel ist dabei die Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren. Die Staatsregierung hat auf Landesebene eine Vielzahl von Deregulierungsmaßnahmen auf den Weg gebracht, beispielsweise in den Bereichen

- Raumordnung und Landesplanung (mittels Deregulierung ist eine Straffung und Neustrukturierung vorgesehen²¹ - vgl. Falthäuser VRR 2/98, S. 1): inhaltlich durch die Konzentration auf thematische Schwerpunkte, verfahrensmäßig durch die Begrenzung auf die Bedarfsfortschreibung bei Regionalplänen und die Reduzierung von Umfang und Darstellungstiefe der Unterlagen sowie organisatorisch durch die effizientere Kompetenzverteilung zwischen den Verbandsorganen;
- Bauordnungsrecht (insbesondere Genehmigungsfreistellungen für bebauungsplan-konforme Wohn- oder vergleichbare Gewerbebauten bis zur Hochhausgrenze, soweit deren Erschließung gesichert ist);
- Förderwesen (z.B. durch Einstellung, Auslaufen, teilweisen Wegfall oder Zusammenlegung von Förderprogrammen; Einführung bzw. Anhebung von Bagatellgrenzen; Umstellung auf Festbetragsfinanzierung und Kostenpauschalierungen);
- Haushaltsrecht (z.B. durch Einführung der dezentralen Budgetverantwortung oder im Rahmen der Experimentierklauseln in den Kommunalgesetzen) sowie
- Umweltschutz (Deregulierungsmaßnahmen im Umweltpakt Bayern vom 23.10.1995 - vgl. VRR 6/98, S. 4).

¹⁹ Benchmarking stellt in der Managementsprache darauf ab, sich an besonders herausragenden Leistungen einer anderen Unternehmung als Bezugsgröße zu orientieren. Es geht darum, die Praktiken des 'Klassenbesten' zu übernehmen. Dies soll nun auch im öffentlichen Sektor praktiziert werden (Bogumil 1998, Glossar zu Modernisierung des Staates, vgl. <http://www.fernuni-hagen.de/polad/verwalt.htm>).

²⁰ Die Vollkostenrechnung ist ein bestimmtes Kostenrechnungssystem, welches vor allem dadurch gekennzeichnet ist, daß in ihm sämtliche anfallenden Kostenarten (teilweise direkt, teilweise indirekt über die Kostenstellenrechnung) auf die einzelnen Kostenträger weiterverrechnet werden, so daß für diese stets 'volle' Kosten ausgewiesen werden (Mus/Wittstock 1992, S. 65).

²¹ Das mit einigen Übergangsregelungen zum 01.10.1997 in Kraft getretene Gesetz über weitere Maßnahmen zur Verwaltungsreform - Verwaltungsreformgesetz - vom 26.07.1997 berücksichtigt die hier formulierten Ziele zwischenzeitlich bereits als Eckpunkte (vgl. Falthäuser VRR 2/98, S. 1).

2.3.5 Innere Reform und Motivation

"Der Erfolg der Verwaltungsreform hängt entscheidend davon ab, daß sie von den unmittelbar betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert und aktiv mitgestaltet wird" (VRR 2/98, S. 3).

Durch die Entwicklung eines spezifischen Leitbildes²² für jeden Bereich der bayerischen Landesverwaltung soll sichergestellt werden, daß sich die Beschäftigten mit ihren Aufgaben, ihrem Selbstverständnis, ihren Zielen und Vorschlägen einbringen können (vgl. VRR 2/98, S. 3). Dabei soll das Leitbild "nicht das Ergebnis eines 'Schönschreibwettbewerbs' sein, sondern zu einem selbstkritischen Hinterfragen und im Ergebnis zu tatsächlichen Verbesserungen des Dienstleisters öffentliche Verwaltung führen" (VRR 2/98, S. 3). Die erarbeiteten "spezifischen" Leitbilder sollen dann mit dem Ziel, ein allgemeines Leitbild für die Verwaltung des Freistaates Bayern zu entwickeln, "koordinierend zusammengeführt und inhaltlich weiter verdichtet werden" (VRR 2/98, S. 3).

Außerdem sollen die Reformen dafür Sorge tragen, daß die Beschäftigten durch verbesserte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten²³ zum einen auf eine zukünftig zu erwartende weitere Arbeitsverdichtung vorbereitet werden und zum anderen auch die Motivation der Mitarbeiter gefördert wird (vgl. VRR 2/98, S. 3).

Des weiteren sollen Personalentwicklungskonzepte²⁴ erarbeitet werden, die der Förderung, Entwicklung und Beurteilung von Mitarbeitern dienen und für die Personalauswahl ein wichtiges Instrument darstellen sollen (vgl. VRR 2/98, S. 3). Die zugleich vorgesehene Reform des öffentlichen Dienstrechts soll das starre Besoldungssystem im Beamtenrecht aufbrechen. Durch die Einführung neuer Elemente soll eine leistungsgerechte Besoldung ermöglicht werden, denn nur "Leistung, die sich lohnt, motiviert" (vgl. Nr. 6 des Berichts aus der Kabinettsitzung vom 15. Dezember 1998 - Pressemitteilung Nr. 436):

- Über Leistungsstufen können leistungsfähige Beamte das Grundgehalt der nächsthöheren Stufe bereits nach der Hälfte der sonst gesetzlich vorgesehenen Zeit erhalten. Ab 1999 sollen diese Leistungsstufen an 10% der Beamten vergeben werden, die das Endgrundgehalt noch nicht erreicht haben.
- Mit Leistungsprämien sollen ab 1. Januar 1999 herausragende Einzelleistungen von Beamten mit einem Einmalbetrag honoriert werden.

²² Bisher hat lediglich das Bayerische Staatsministerium der Justiz ein 'Leitbild der bayerischen Justiz' (mit Stand vom 31.12.1997) veröffentlicht. Es beginnt mit den einführenden Worten "Dieses Leitbild ist entstanden aus der intensiven Diskussion einer großen Zahl von Angehörigen der Justiz. Es soll - bei aller Kürze - Orientierungshilfe sein, Ziele setzen und Perspektiven aufzeigen." Es endet mit der Aufforderung "Dieses Leitbild muß 'gelebt' werden. Seine Ziele zu verwirklichen, sind alle aufgerufen!"

²³ Entsprechend der Qualifizierungsoffensive der Staatsregierung werden seit 1997 insbesondere Lehrgänge in den Bereichen Zeitmanagement, Wirtschaftlichkeitsdenken und Kommunikationstraining für die Beamten des höheren und des gehobenen Dienstes angeboten. Der Freistaat möchte zugleich verstärkt externe Angebote zu Fortbildungsmöglichkeiten aufgreifen (vgl. VRR 2/98, S. 3).

²⁴ Mehrere Verwaltungen, z. B. die Innere Verwaltung sowie die Verwaltung für Ländliche Entwicklung, haben bereits mit der Erarbeitung von Personalentwicklungskonzepten begonnen (vgl. VRR 2/98, S. 3).

- Die Leistungszulage soll ab 1. Januar 1999 besondere Leistungen über einen längeren Zeitraum durch eine monatliche Zusatzzahlung belohnen.

"Durch Zulagen und Prämien können nicht nur Einzel-, sondern auch Teamleistungen honoriert werden. Die Möglichkeit für Prämien und Zulagen ist in jeder Behördenstufe auf zehn Prozent der rund 194.000 bayerischen Beamten beschränkt" (vgl. Nr. 6 des Berichts aus der Kabinettsitzung vom 15. Dezember 1998 - Pressemitteilung Nr. 436).

Insgesamt werden in Bayern als Instrumente einer Modernisierungsstrategie durch Organisationsentwicklung insbesondere die Entwicklung eines spezifischen Leitbildes für jeden Geschäftsbereich der bayerischen Landesverwaltung, die gezielte Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten der Beschäftigten sowie die Erarbeitung von Personalentwicklungskonzepten angesehen.

2.3.6 Personaleinsparung

"Bayern wendet jährlich 42 % seiner Einnahmen (rund 25,4 Mrd. DM) für Personalkosten auf (Bezüge der Beamten, Arbeitsentgelte für Angestellte und Arbeiter und Personalkostenzuschüsse für verschiedene Träger). Die Einsparung von fixen Kosten, also von Personalkosten ist Ziel der Verwaltungsreform, um das eigentliche Ziel für Staat und Gesellschaft zu erreichen, wieder verstärkt gestalten und neue Schwerpunkte setzen zu können" (VRR 2/98, S. 2).

Von 1993 bis 2007 sollen rund 12.000 Stellen sozialverträglich durch "natürliche" Fluktuation abgebaut werden (Zeitplan - vgl. VRR 2/98, S. 4):

1993 bis 1997:	4.200 Stellen (Art. 6a Haushaltsgesetz)
1998 bis 2007:	5.000 Stellen (Art. 6b Haushaltsgesetz)
1997 bis 2000:	2.780 Stellen (zusätzlich durch 20-Punkte-Programm)
Summe	<u>11.980 Stellen</u>

Laut VRR wurden die 4.200 Stellen der ersten Phase zwischenzeitlich bereits eingespart (vgl. VRR. 2/98, S. 2). Zusätzlich eingestellt werden sollen in den genannten Zeiträumen u.a. 675 Lehrer, 415 Mitarbeiter an den neuen Fachhochschulen und 200 Polizisten (vgl. VRR 2/98, S. 2).

2.3.7 Datenbank Bayern-Recht

Auf Vorschlag der Projektgruppe Verwaltungsreform hat die Bayerische Staatsregierung am 28. Juli 1998 die Einrichtung eines ressortübergreifenden Rechtsinformationssystems beschlossen (vgl. Faltlhauser VRR 5/98, S. 1). Die landesweite 'Datenbank Bayern-Recht' soll eine digitale Gesamtdokumentation von Rechtsquellen vorhalten. Die gespeicherten Rechtsgrundlagen sollen über das Behördennetz an jedem geeigneten Arbeitsplatz in einer stets aktuellen Fassung verfügbar sein (vgl. VRR 5/98, S. 2). Die 'Datenbank Bayern-Recht' soll dabei (vgl. VRR 5/98, S. 2)

- alle Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Freistaats Bayern,
- Recht des Bundes und der Europäischen Union in erforderlichem Umfang,

- sonstige bedeutsame Regelungen wie z.B. Tarifverträge,
- wichtige Ergebnisse der Rechtsprechung sowie
- Fundstellennachweise und einschlägige Literaturhinweise

umfassen. Alle Texte in der Datenbank sollen inhaltlich vollständig sein, d.h. es wird der Volltext einschließlich Grafiken und Tabellen gespeichert werden. Die einzelnen Rechtsquellen sollen über elektronische Querverweise (Hyperlinks) technisch miteinander verknüpft werden, so daß z.B. zu einer Regelung in einem Bundesgesetz unmittelbar die zugehörigen bayerischen Normen und Verwaltungsvorschriften aufgefunden werden können sollen (vgl. VRR 5/98, S. 2).

Die Rechtsquellen werden in einer zum jeweils gewünschten Zeitpunkt gültigen Fassung dargestellt. Hierzu sollen diese zu einem bestimmten Stichtag erfaßt werden. Darauf aufbauend werden alle künftigen Änderungen mit Nachweisen in die Datenbank übernommen. Diese Änderungsnachweise erfolgen, soweit für den Verwaltungsvollzug erforderlich, in 'Rückwärtsdokumentation', so daß auf einfache Weise ein bestimmter Rechtszustand zu einem beliebigen Zeitpunkt festgestellt werden kann, was z.B. im Steuerrecht (Veranlagungszeitraum!) von entscheidender praktischer Bedeutung ist (vgl. VRR 5/98, S. 2).

Zugleich bietet die sukzessive Erstellung der Datenbank den zuständigen Ressorts die Möglichkeit, den gesamten Bestand von derzeit über 100.000 Seiten Verwaltungsvorschriften auf Aktualität, Erforderlichkeit und Praktikabilität zu überprüfen und im Rahmen der umfassenden Deregulierungsaktion zu vereinfachen (vgl. VRR 5/98, S. 2). Ab einem noch festzulegenden Stichtag sollen nur noch die in die Datenbank aufgenommenen Verwaltungsvorschriften (ausgenommen sog. Verschlusssachen) gelten (vgl. VRR 5/98, S. 2).

Die 'Datenbank Bayern-Recht' soll internetübliche Standards und Schnittstellen mit entsprechender Oberfläche und Suchroutinen verwenden. "Damit können über das Behördenetz, an dem in der Endausbaustufe über 50.000 PCs angeschlossen sein sollen, von jedem geeigneten staatlichen Arbeitsplatz aus mit einheitlicher Oberfläche und einheitlicher Bedienung alle Teile der Datenbank erschlossen werden. Dies erleichtert ein schnelles Auffinden einschlägiger Fundstellen und von Zusatzinformationen. Es ermöglicht die Übernahme ganzer Textpassagen z.B. in Briefe und Bescheide" (VRR 5/98, S. 3).

Der Freistaat Bayern erwartet durch die Einrichtung der Datenbank insbesondere folgende Vorteile (vgl. VRR 5/98, S. 4):

- Rückgang der Beschaffungskosten für juristische Loseblattsammlungen,
- Rückgang der Herstellungs- und Verteilungskosten für die Amtsblätter,
- Personalentlastung durch Einsparen von Sortierarbeiten sowie
- Steigerung der Effizienz durch höhere Aktualität und durch schnelleren Zugriff auf die gewünschten Rechtsquellen.

"Entsprechend den Grundsätzen der Bayerischen Staatsregierung, staatliche Aufgaben soweit als möglich zu privatisieren, hat der Ministerrat beschlossen, Ersterfassung und Fortführung des Datenbestandes an ein privates Unternehmen zu vergeben. Ferner ist vorgesehen, dem beauftragten Unternehmen entgeltliche Verwertungsrechte für Drittnut-

zer zu übertragen. Dadurch können auch Kommunen, Kammern und Verbände, Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Architekten und jeder interessierte Bürger den Bestand der 'Datenbank Bayern-Recht' nutzen" (Faltlhauser VRR 5/98, S. 1).

3 Implementation

"Der Wille zur Modernisierung der Verwaltung allein bewirkt noch nichts. Neben der Verkündung einer Absichtserklärung und der Erarbeitung von Modernisierungsvorschlägen muß über die Implementation, über potentielle Widerstände und über wirksame Implementationsstrategien nachgedacht werden" (Böhret/Konzendorf 1995, S. 36f.).

"Die in der Bilanz eher ernüchternden Erfahrungen aus der Reformphase der siebziger Jahre haben gezeigt, daß die Umsetzung der Reformkonzeptionen oft schwieriger ist, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Sie stoßen auf das Beharrungsvermögen von Institutionen, auf sehr unterschiedliche, teilweise gegenläufige und oft auch gut organisierte Interessen, auf Strukturen, die seit langen Jahren unverändert sind, an die sich viele gewöhnt haben, die vielen lieb geworden sind, die sie verinnerlicht haben" (Stöbe 1995, S. 130).

"Quer durch alle Hierarchieebenen gibt es somit keineswegs nur Engagement und Begeisterung für Neuerungen, sondern oft Ängste und Blockaden. In zunehmendem Maße, wenn auch noch längst nicht überall, verbreitet sich daher inzwischen die Erkenntnis, daß Verwaltungsreformen nicht von oben nach unten durchsetzbar sind, sondern Organisationsentwicklungsprozesse innerhalb der einzelnen Institutionen erfordern" (Stöbe 1995, S. 131).

3.1 Zentrale Erfolgsbedingungen

Modernisierung des Staates funktioniert "weder als 'Durchwursteln' von Problem zu Problem, also als Lösen von vielen nicht miteinander verbundenen Einzelaufgaben, noch als 'großer Reformwurf'" (Naschold 1995, S. 82). Eine "(...) Reform im Sinne eines 'großen Wurfs' erweist sich angesichts des vorhandenen Problemstaus schon im Ausgangspunkt als verfehlte Strategie" (Wohlfahrt 1995, S. 100). Vielmehr müssen eine Vielzahl von Entscheidungen in ihrer Folgewirkung für das Gesamtsystem abgeschätzt werden.

Dabei sollten für erfolgsversprechende Neuerungsprozesse einige zentrale Voraussetzungen beachtet werden, die auch hinsichtlich der Reform der Landesverwaltung in Bayern zu untersuchen sind (vgl. Abschnitte 3.2 bis 3.5 der Arbeit):

- Modernisierung muß als ein Optimierungsprozeß auf allen Ebenen der Landesverwaltung verstanden und mit hoher Integrationsfähigkeit gesteuert werden, wenn er nicht scheitern soll (vgl. Klages 1995, S. 7ff.; Hill 1995, S. 27)
- Die erfolgreiche Verwirklichung des Modernisierungsprozesses setzt auch die Einbeziehung der betroffenen Mitarbeiter als Beteiligte und ihre Motivierung voraus, um sich dadurch selbst zu tragen und zu verstärken (vgl. Klages 1995, S. 9ff.).

3.2 Zentrale Steuerung und Prozeßmanagement

Verwaltungsreform kann nicht mit wenigen Grundsatzentscheidungen abgehandelt werden, sondern wird nur über viele koordinierte Einzelschritte erfolgreich gelingen, die sich im Detail mit der Landesverwaltung auseinandersetzen (vgl. VRR 2/98, S. 3). Modernisierung der Verwaltung

"ist ein andauernder und auf vielen Feldern gleichzeitig verlaufender Prozeß. (...) Ein solcher Prozeß muß organisiert werden - schon wegen der inhaltlichen Vielfalt und der auf mehreren Ebenen verlaufenden Versuche. Eine wenigstens minimale Institutionalisierung für die Bündelung und für den Anstoß weiterer Initiativen scheint geboten. (...) Verwaltungsmodernisierung braucht offensichtlich ein institutionelles Zentrum, das konzeptionelle Vorschläge unterbreitet und den Modernisierungsprozeß für einige Zeit begleitet" (Böhret 1996, S. 326f.).

Als politisch zentrales Entscheidungs- und Abstimmungsgremium der Verwaltungsreform Bayern fungiert das Bayerische Kabinett. Zur zentralen Steuerung der Reform wurde die Projektgruppe Verwaltungsreform eingerichtet, deren politische Leitung der Leiter der Staatskanzlei wahrnimmt. Im Plenum der Projektgruppe sind Beamte/innen des höheren Dienstes aus allen Ressorts vertreten. Die Projektgruppe soll Modernisierungsmaßnahmen in Bayern initiieren, koordinieren, bündeln, begleiten, unterstützen und bewerten. Auf Arbeitsebene wird das zentrale Prozeßmanagement der Verwaltungsreform durch eine Geschäftsstelle in der Rechtsabteilung der Staatskanzlei wahrgenommen.

3.3 Formen der Mitarbeiter- und Gewerkschaftsbeteiligung

"Verwaltungsreform braucht 'Insiderwissen'. Sie wird damit zu einer besonderen Herausforderung an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Ideen und Kompetenz das größte Kapital bei der Reformumsetzung darstellen" (VRR 2/98, S. 3).

Mittel- und langfristig tragfähige Erneuerungen kommen nur dann zustande, "wenn sie die Beschäftigten für die Reform motivieren und befähigen und deren Interessen berücksichtigen" (Naschold 1995, S. 91). Im Hinblick auf kooperative Führung und gezielte Motivation der Mitarbeiter sollen in Bayern regelmäßige Mitarbeitergespräche für alle staatlichen Verwaltungen richtungsweisende Bedeutung entfalten. Diese wurden verbindlich zum 1. Juli 1998 flächendeckend eingeführt.

"Darüber hinaus ist die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen sowie mit den Gewerkschaften und den Berufsverbänden im Sinne einer offenen und vertrauensvollen Kooperation ein wichtiges Anliegen der Staatsregierung und des 20-Punkte-Aktionsprogramms zur Verwaltungsreform. Zahlreiche Gespräche des (ehemaligen²⁵; der Verf.) Leiters der Projektgruppe Verwaltungsreform, Prof. Dr. Falthäuser, mit Vertretern von Gewerkschaften und Verbänden tragen diesem zentralen Anliegen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit und frühzeitigen Einbindung in die Maßnahmen zur Verwaltungsreform Rechnung" (VRR 2/98, S. 3).

25 Staatsminister Prof. Dr. Kurt Falthäuser war Leiter der Staatskanzlei und der Projektgruppe Verwaltungsreform in der Legislaturperiode 1994 bis 1998. Nachfolger ist Staatsminister Erwin Huber.

Eine Rahmenvereinbarung zur Verwaltungsreform zwischen dem Freistaat Bayern einerseits und dem Hauptpersonalrat, den Gewerkschaften bzw. den Berufsverbänden andererseits wurde bisher jedoch (noch) nicht abgeschlossen.

3.4 Rolle der Politik

"Effektvolle Verwaltungsmodernisierung erfordert (...) zuvörderst erfolgreiche Verwaltungspolitik. Sie wird zur zentralen Aufgabe der politischen Führung. Aktive Verwaltungspolitik, das ist '...die von der politischen Führung ausgeübte Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstrukturen der Verwaltung'" (Böhret 1996, S. 330).

"Die Politik muß den Anstoß für den Wandel geben. Sie muß verfestigte Strukturen und Organisationsmodelle ständig hinterfragen und prüfen, ob sie den aktuellen Anforderungen noch gerecht werden" (Faltlhauser, VRR 1/98, S. 1).

Als politisch zentrales Entscheidungs- und Abstimmungsgremium der Verwaltungsreform Bayern fungiert das Bayerische Kabinett. Die CSU - Landtagsfraktion wollte die Bemühungen zur Verwaltungsreform nachhaltig unterstützen und setzte eine Arbeitsgruppe 'Schlanker Staat' ein (vgl. Kupka 1995, S. 42). Im Bayerischen Landtag gibt es derzeit keinen eigenen Ausschuß zur Verwaltungsreform Bayern. Vielmehr werden diesbezügliche Fragestellungen in den jeweils zuständigen Fachausschüssen des Landtags behandelt.

3.5 Externe Beratung

Die Aufgabenkritik der Ministerien wurde zunächst durch eine Kommission unter Leitung von Prof. Dr. Peter Badura unterstützt, deren Tätigkeit jedoch mit Schlußbericht vom Januar 1994 endete (vgl. VRR 3/98, S. 3). Zu Beginn des Jahres 1998 hat die Projektgruppe Verwaltungsreform mit Unterstützung der Beratungsfirma Roland Berger & Partner GmbH die Strukturreformerberichte der Staatskanzlei und der Ministerien ausgewertet. Aus den Ressortberichten wurden Schwerpunkte der Umsetzung und des wechselseitigen Erfahrungsaustausches herausgearbeitet (vgl. Faltlhauser, VRR 3/98, S. 1). Eine umfassende wissenschaftliche Begleitung der Verwaltungsreform findet nicht statt.

4 Evaluation

4.1 Formen von Erfahrungsbericht

Um die unterschiedlichen Ergebnisse aus den unabhängig voneinander durchgeführten Untersuchungen der Ministerien und der Staatskanzlei ('Wettbewerb der Methoden') für die gesamte Staatsverwaltung nutzbar zu machen, ist die Einrichtung von Workshops für bestimmte Themenbereiche vorgesehen, in denen die gewonnenen Erfahrungen ausgetauscht werden sollen ('best practice'). Die einzelnen Workshops werden dabei jeweils von dem Ministerium geführt, das in einem Themenbereich die besten Erfahrungen bzw. Vorarbeiten aufzuweisen hat (vgl. VRR 3/98, S. 4). Folgende Themenfelder sind derzeit geplant (vgl. VRR 3/98, S. 4):

- Fokussierung auf Kernaufgaben,
- Prozeßoptimierung/"Innere Dienste",
- Personalmanagement,
- Realisierungscontrolling,
- Interaktive Methoden/Transformationsmanagement sowie
- Betriebliche Steuerungsinstrumente - Technisches Rahmenkonzept.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit informiert die Bayerische Staatskanzlei über die Verwaltungsreform Bayern z.B. durch den VerwaltungsReformReport oder im Internet unter <http://www.bayern.de/Politik/Verwaltungsreform>.

4.2 Erfolgskontrolle

Die Projektgruppe Verwaltungsreform führt zusammen mit externen Beratern ein 'Realisierungsmonitoring' durch, das die Umsetzungsprozesse der vorgesehenen Reformen erfaßt und auswertet.

5 Schlußbetrachtung

"Reformen im Staat und Modernisierung der Verwaltung sind angesichts der gegenwärtigen Lage und angesichts der jetzt erforderlichen Zukunftssicherung unerläßlich" (Böhret 1996, S. 333).

Der Bayerische Verwaltungsreformprozeß umfaßt viele verschiedene Facetten, die im 'Wettbewerb der Methoden' die Landesverwaltung zu einer modernisierten Steuerung befähigen sollen. Obgleich die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Analyseebenen 'Konzeption - Implementation - Evaluation' in der Verwaltungspraxis - entgegen der hier vorgenommenen idealtypischen Trennung - fließend ineinander übergehen, bewegt sich der Freistaat Bayern nach Abschluß einer intensiven Konzeptionsphase derzeit überwiegend in der Implementationsphase. Hervorzuhebende Reformschritte sind:

- das entwickelte Gesamtkonzept zur Strukturreform aller Obersten Staatsbehörden;
- die durchgeführte Eingliederung von Sonderverwaltungen in die Landratsämter (z.B. Gesundheitsämter, Veterinärämter) bzw. ihre Straffung (z.B. Schaffung eines Zentralen Ausgleichsamts beim Landratsamt Fürth und stufenweise Auflösung der vor der Reform bestehenden 14 Ausgleichsamter, die zur Zeit noch als Außenstellen existieren; Zusammenlegung der Tierzuchtämter und der Ämter für Landwirtschaft und Ernährung und anschließend Schaffung von Verbundämtern durch Zusammenlegung örtlich benachbarter Ämter; Verringerung der Forstämter und der Reviere mit Staatswald; Zusammenlegung der für Hochbaumaßen des Freistaats Bayern zuständigen 26 Landbauämter und der für Baumaßnahmen des Bundes in Bayern zuständigen 14 Finanzbauämter zu 23 Staatlichen Hochbauämtern und 5 Universitätsbauämtern nach der Reform);
- die Übertragung von Aufgaben auf möglichst bürgernahe nachgeordnete Behörden und
- die Entwicklung der ressortübergreifenden "Datenbank Bayern-Recht", deren Verwirklichung eines der modernsten Rechtsinformationssysteme entstehen läßt.

Dabei sind die "Veränderungen von Organisation, Führung und Arbeitsabläufen kein einmaliger Einschnitt, der durch eine Phase jahrzehntelanger Stabilität und Kontinuität belohnt wird, sondern eine Daueraufgabe" (Belzer/Brandel 1995, S. 172).

"Wenn nicht auf Dauer eine Vielzahl von vielversprechenden Ansätzen wieder 'versickern' soll, müssen die 'Innovationsinseln' gefördert und ihre Promotoren und Mitarbeiter ermutigt werden. Politische Impulse und eine eindeutige Rückendeckung für Reforminitiativen sind daher unabdingbar. Der Mut zu politischen Entscheidungen, mit denen die Entschlossenheit zu tiefgreifenden Veränderungen eindeutig dokumentiert wird, ist Voraussetzung dafür, daß diese einzelnen Schritte zum Erfolg führen" (Behrens u.a. 1995, S. 379).

Hans-Georg Benzmann

Modernisierung der Landesverwaltung in Hamburg

1 Einleitung

In den vergangenen Jahren haben viele Politiker der drückenden Bürokratie den Kampf angesagt. Sie beabsichtigen, Behörden in moderne Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln. Im wesentlichen geht es darum, daß die Verwaltung Aufgaben an andere Einrichtungen abgibt, die besser und preisgünstiger sind. Weitere allgemeine Ziele dieser Modernisierungstendenzen sind u.a. Qualitätssteigerung und -sicherung, d.h. Orientierung an Managementmethoden, Anpassung an neue Informationstechniken, Kosteneffizienz, Transparenz und Kundenorientierung, d.h. Orientierung an den Bedürfnissen des "Kunden" Bürger. Der Weg zu diesen Zielen ist nicht grundlegend neu, obwohl es keine globalen Lösungen gibt. Lösungsansätze finden sich aber in den Unternehmen der Wirtschaft, die sich ständig bemühen, sich am Markt zu halten und dort möglichst dominant zu sein. Daher erschöpfen sich die Erfahrungen der Wirtschaft nicht in Patentrezepten, sondern können von erprobten Wettbewerbsstrategien abgeleitet werden. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang, daß die Wirtschaft sich früher einmal an den strengen Tugenden der Verwaltung preußischer Tradition orientiert hat, dies aber überholt ist und heute umgekehrt die öffentliche Verwaltung an den Strukturen und "Gepflogenheiten" einer modernen, effizienten und effektiven Wirtschaft lernen möchte. Allerdings ist bei den Reformansätzen der Verwaltung nicht außer acht zu lassen, daß der Vergleich der Wirtschaft mit der Verwaltung von jeweils unterschiedlicher "Kultur" geprägt ist. Die geplanten Absichten zur Modernisierung der Verwaltung mit Hilfe eines New Public Managements finden in Deutschland zur Zeit auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene statt. Bis vor wenigen Jahren galt in der Bundesrepublik Deutschland das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, d.h. ein hoher Stellenwert für den Gesetzesvollzug. Wirtschaftliche Aspekte spielten in der Verwaltung eine untergeordnete Rolle (vgl. Steger, 1994, S. 149).

Das Ziel (die Fragestellung) der vorliegenden Arbeit ist es, den aktuellen Stand der Modernisierung der Hamburger Landesverwaltung herauszuarbeiten und zu recherchieren, in welchem Ausmaß die Ziele des Hamburger Projektes "Verwaltungsmodernisierung" mit den tatsächlichen Maßnahmen auf Landesebene übereinstimmen. Begleitend wird untersucht, inwieweit die verantwortlichen politischen Akteure und Eliten das umzusetzen bereit sind, was durch politische Mehrheitsentscheidungen des Hamburger Senates beschlossen wurde.

Um das Ziel dieser Arbeit zu erreichen, beinhaltet die methodische Vorgehensweise sowohl die Analyse vorhandener einschlägiger Literatur (Sekundäranalyse), als auch die Analyse der Ergebnisse von Experteninterviews mittels eines vorstrukturierten Fragebogens. Im Verlauf der Arbeit werden die Strukturen und die Besonderheiten der Hamburger Landesverwaltung im Vergleich mit den Flächenstaaten erläutert. Die darauffolgenden Abschnitte präsentieren die Soll - Vorgaben zur Modernisierung der Hamburger Landesverwaltung, die anschließend gemäß der o.a. Methode auf ihren aktuellen und

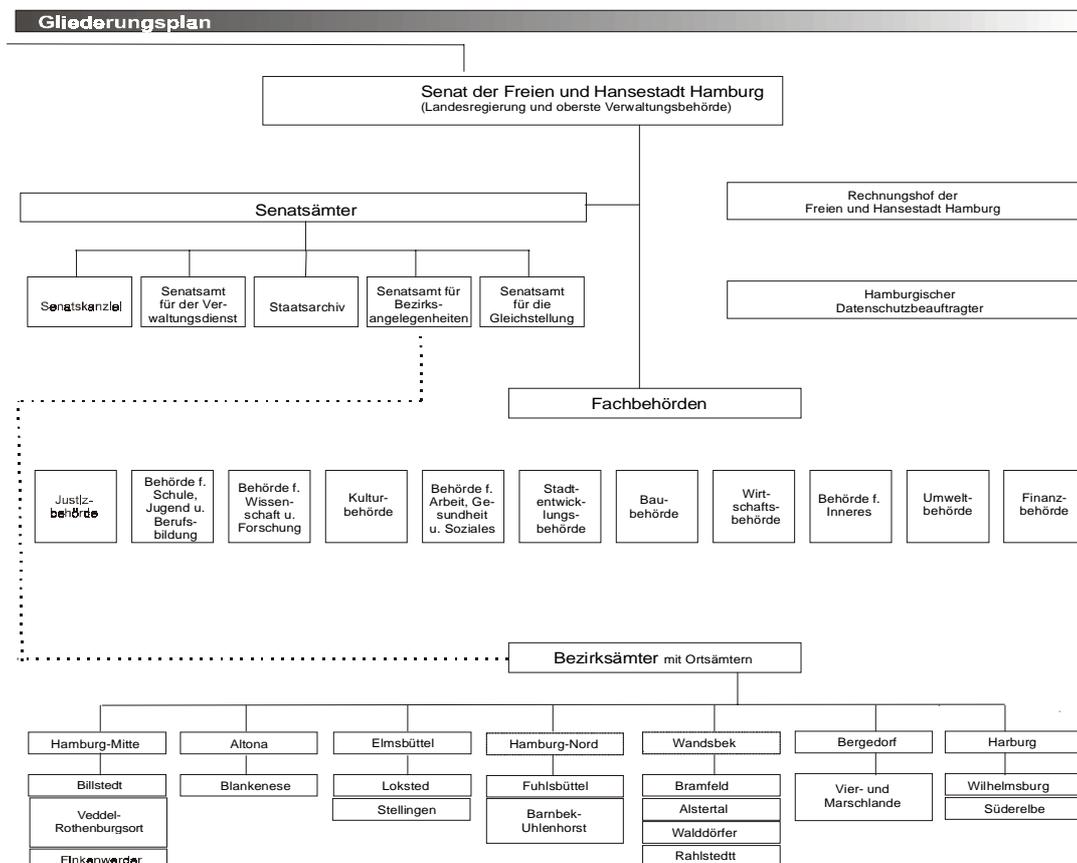
tatsächlichen Stand überprüft werden. Zur Ergänzung der Analyse werden die Ergebnisse der Befragungen mit in die Gesamtbeurteilung einbezogen. Die Ergebnisse der Analyse und der Befragung werden dann gemeinsam zur Beantwortung der beschriebenen Fragestellung dieser Arbeit herangezogen, am Ende zusammenfassend dargestellt und in einem abschließenden Ausblick perspektivisch betrachtet.

Die folgenden Abschnitte befassen sich mit der konkreten Fragestellung, welche Strategien und welches Steuerungsmodell in Hamburg politisch gewollt sind und wie sie aufgrund der Hamburger Strukturen umgesetzt werden.

2 Strukturen der Hamburger Landesverwaltung

Zu den Verfassungsorganen in Hamburg zählen die Hamburger Bürgerschaft (Landesparlament), der Hamburger Senat (Landesregierung) und das Hamburgische Landesverfassungsgericht.

Im Vergleich mit dem dreistufigen Aufbau der Verwaltung in den Flächenstaaten (kommunale-, Kreis- und Landesstrukturen) gilt für Hamburg, daß der Stadtstaat sich als Einheitsgemeinde versteht. Aus diesem Grund sind die Strukturen der Flächenstaaten im Stadtstaat Hamburg nicht explizit wiederzufinden, d.h. die Verwaltung Hamburgs kann als eininstufiges System beschrieben werden.



Aus: Hamburg Handbuch. 1994/95. Mit Hamburg verbunden. Senatsamt für den Verwaltungsdienst (Hg.) - Organisationsamt - in Zusammenarbeit mit der staatlichen Pressestelle. Hamburg. 1994

Für die Festlegung der Strukturen auf Landesebene als Gegenstand dieser Arbeit kann daher als Hilfe nur ein Vergleich der Strukturen herangezogen werden. Selbst die Expertenbefragungen haben kein einheitliches Befragungsergebnis darüber geliefert, was man als Hamburger Landesverwaltung bezeichnen kann. Für das Verständnis im Rahmen dieser Arbeit, was man unter der Landesverwaltung in Hamburg verstehen kann, werden daher die Fachbehörden, der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, der Hamburgische Datenschutzbeauftragte, die Senatsämter, sowie der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg als Landesregierung und oberste Verwaltungsbehörde im Sinne einer Nominaldefinition festgelegt. Zur Zeit werden auch typische kommunale Infrastruktureinrichtungen (z.B. Stadtreinigung, Stadtentwässerung oder der Landesbetrieb Krankenhäuser) als Anstalten des Öffentlichen Rechts zur Landesverwaltung gezählt, weil sie zentral angesiedelt sind. Unterhalb der Landesebene ist in Hamburg die Bezirks-ebene zu verzeichnen, die mit der Kreis- und kommunalen Ebene der Flächenstaaten vergleichbar ist. Die Bezirksverwaltungen sind nicht eigenständig, sondern gegenüber dem Hamburger Senat weisungsgebunden. Die Ortsämter leiten ihre Kompetenzen von den Bezirksverwaltungen ab.

Ebenso wie in den anderen Stadtstaaten läßt sich die Abgrenzung zwischen den Fachbehörden (im Prinzip die Ministerien) und der Bezirksverwaltung nicht ohne weiteres nachvollziehen. Als "Faustregel" kann einerseits gesagt werden, daß "bürgernahe" Durchführungsaufgaben bei den sieben Bezirksämtern, die jeweils Ortsämter als Außenstellen haben, angesiedelt sind und andererseits "ministerielle, bzw. Grundsatzaufgaben" von den Fachbehörden wahrgenommen werden (vgl. Miller, 1995, S. 582). Dabei sind allerdings auch Ausnahmen zu verzeichnen. Die in den Flächenländern als "klassische" Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Bauleitplanung) institutionalisierten Aufgaben sind in Hamburg z.T. zentral angesiedelt, d.h. Bebauungspläne werden z.B. je nach Zuständigkeit entweder vom Senat als Rechtsverordnung (über die Stadtentwicklungsbehörde) oder - in bestimmten Fällen - von der Bürgerschaft als Gesetz beschlossen. In manchen Angelegenheiten werden diese Aufgaben seit der Bezirksverwaltungsreform von 1997 auch vom Leiter der Bezirksverwaltung per Delegation durch die Fachbehörde wahrgenommen.

Die politische Soll-Vorgabe (policy) zur Modernisierung der Verwaltung kann aus den vorgenannten Gründen nicht explizit zwischen kommunaler-, Kreis- oder Landesebene unterscheiden. Die, in dem Modernisierungskonzept genannten Absichten lassen allerdings die Auswirkungen auf die jeweilige Ebene erkennen. Um Rückschlüsse zur Modernisierung der oben beschriebenen Landesverwaltung Hamburgs zu erhalten, sind die Schnittstellen der Ebenen zu untersuchen, um den institutionellen Rahmen für den Handlungsspielraum der verantwortlichen Akteure abzustecken.

3 Analyse des Hamburger Modernisierungsprozesses

In Hamburg geht man zunächst davon aus, daß Verwaltungsmodernisierung ein kontinuierlicher Prozeß ist, der als Daueraufgabe nie aufhört. Der Hamburger Senat hat hierzu eine *Doppelstrategie* zur Verwaltungsmodernisierung beschlossen, da das Ziel der outputorientierten Umgestaltung nicht kurzfristig flächendeckend möglich sei. Die Doppelstrategie sieht einerseits vor, die bereits flächendeckend vorhandenen Ansätze der dezentralen Ressourcenverwaltung, die zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit führen, weiter voranzutreiben. Andererseits sieht die Doppelstrategie vor ein neues

Steuerungsmodell (NSM) zu erproben, das sich an dem Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Anlehnung an das "Tilburger Modell" orientiert (vgl. Drucksache 15/1813, 1994, S. 1, der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg). Zur Analyse der Modernisierung der Hamburger Landesverwaltung ist diese Doppelstrategie zu untersuchen.

3.1 Historische Entwicklung

Der erste Strang der o.a. Doppelstrategie sieht vor, das bisher erreichte Ergebnis zur Modernisierung nicht zu gefährden, das im Rahmen globaler Steuerung vom Senat seit Anfang der 70er Jahre verfolgt wurde (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde, Verwaltungsmodernisierung in Hamburg, Tagesveranstaltung am 15.11.1996, S.24). Die Chronologie der bisherigen Modernisierung der Verwaltung Hamburgs zeigt folgenden Abriß:

In den 70er Jahren wurde die Verselbständigung von Betriebseinheiten / Gründung von Landesbetrieben (z.B. Datenverarbeitungszentrale 1972) in relativ abgrenzbare Verwaltungseinheiten mit dem Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch zurechenbare Ergebnisverantwortung und stärkere Bürgerorientierung beschlossen.

Die 80er Jahre standen unter den Vorgaben des Berichtes der "Kommission zur Überprüfung von Verbesserungsmöglichkeiten in der Hamburger Verwaltung (Haas-Bericht 1981). Im wesentlichen ging es um die Konzeption und Umsetzung eines neuen Steuerungsinstrumentariums für Betriebseinheiten und der Neuordnung von Professionalisierung der Beteiligungsverwaltung für privatrechtliche Gesellschaften (öffentliche Unternehmen). 1984 betraf dies die Zusammenführung fachpolitischer und betriebswirtschaftlicher Steuerung; bei größeren Gesellschaften das 3-Stufen-Controlling. 1985 erfolgte dann die Neuordnung und Finanzierung für den Einsatz von IuK-Techniken. Ab 1986 wurde mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente wie Erfolgskontrolle und Controlling, KLR und Innenrevision begonnen, was sich u.a. 1988 an dem an dem Projekt «Prosa» - Automation der Sozialhilfestellen zeigen läßt. Betroffen hiervon waren auch die Stadtreinigung und die öffentlichen Krankenhäuser. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Finanzbehörde deren Haushalt zu überwachen.

Die 90er Jahre begannen nach Senatsbeschluß zunächst mit der Gründung von Anstalten des öffentlichen Rechts. Als Beispiel dazu kann in Hamburg auf den gegründeten Landesbetrieb Krankenhäuser verwiesen werden, der 1980 durch die Veränderung seiner Rechtsform vom Eigenregiebetrieb zu einem Betrieb nach § 26 der Landeshaushaltsordnung und seit dem 01.01.1996 in eine Anstalt des öffentlichen Rechts übergang und somit mehr Eigenverantwortung im Rahmen von Wettbewerb bekam. Zu beachten ist jedoch, daß diese Veränderungen auch durch bundesweite gesetzliche Veränderungen forciert wurden (Gesundheitsstrukturgesetz, Bundespflegesatzverordnung, u.v.m.). Interessant ist, daß dadurch z.B. der Kunde "Patient" eine Kundenorientierung erfährt, die man messen kann und die einzelnen Krankenhäuser im Sinne eines Benchmarking verglichen werden. Weitere Verselbständigungen fanden 1995/96 im Rahmen der Nettoveranschlagung der Hochbaudienststellen und Hochschulen statt. Zur Stärkung der Effizienz und Flexibilisierung wurden in den Jahren 1990-1994 mehrere Projekte begonnen, wie z.B. "Propers" (Entwicklung eines modernen Personalwesens), Selbstbewirtschaftungsfonds für Unterrichtsmittel in Schulen, Globalisierung der Landesbetriebe oder

"Probau" (Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung). Seit 1994 wurde außerdem mit der mittelfristigen Aufgabenplanung (MAP) begonnen.

Größere dezentrale Reform- und Modernisierungsprojekte sind "ProBis" (Aufgabenanalyse bei Innenbehörde und Personalamt, seit 1994), "ProMod" (Verwaltungsreform in der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, seit 1995), "Proevus" (Neuorganisation von Ämtern in der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, seit 1995) und MoBil (Modernisierung der Bezirksverwaltung, seit 1996). Im Zuge dieser Reformen wurden auch die drei Staatstheater als Hamburgische Unternehmen in die Rechtsform von GmbHs überführt. Die Auswirkungen durch den Einsatz neuer I u K - Techniken waren erheblich, denn beispielsweise stieg der Anteil der bildschirmunterstützten Arbeitsplätze "von ca. 3.000 im Jahr 1987 auf ca. 14.000 im Jahr 1995" (Bonorden 1995, S. 2). Auch wurden in einzelnen Behörden und Ämtern vorab im Rahmen von Partizipationsprozessen (Arbeitsgruppen, Projektgruppen) Methodenwechsel (z.B. AKV-Prinzip = Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand) diskutiert.

1994 erfolgte der Beschluß zur Flexibilisierung und Globalisierung des Haushaltes und 1995 der Beschluß von verbindlichen Eckdaten bei der Haushaltsplanung durch den Senat zur Einführung von Behördenbudgets. Seit 1996 wird der Haushaltsentwurf flächendeckend (90%) mit Produktinformationen für 1997 geführt, das Zuwendungsrecht flexibilisiert, die MAP weiterentwickelt und die Haushaltsplanaufstellung in Einzelplanbänden durchgeführt. Dadurch wird innerhalb bestimmter Grenzen die Durchlässigkeit zwischen Personal- und Sachhaushalt ermöglicht. In den Bereichen, die mit einem Anreizsystem zusätzliche Einnahmen erwirtschaften, ist die teilweise Zweckbindung von Einnahmen vorgesehen. Geplant wurde demnach eine übersichtlichere Darstellung der relevanten Haushaltsdaten und -informationen zum Betriebshaushalt nach dem Motto "alles auf einen Blick" (Bonorden 1995, S. 5).

Am 19.04.1994 hat der Senat den Auftrag zur Vorlage einer Einstiegs- und Umsetzungsstrategie für das NSM in Hamburg erteilt und am 13.09.1994 die o.a. Doppelstrategie für Hamburg beschlossen und am 20.06.1995 erfolgte der Senatsbeschluß über die Einrichtung des Projektes ProVi (Verwaltungsinnovation) zur Unterstützung, Koordination und Beratung des Modernisierungsprozesses in der Hamburger Verwaltung.

Der zweite Strang der Doppelstrategie, der die Einführung eines NSM betrifft, sah zunächst eine Pilotierung in fünf Bereichen vor. Diese Pilotierung begann am 01.01.1995 und sollte über einen Zeitraum von zwei Jahren die Instrumentarien testen und weiterentwickeln, um zu einer outputorientierten Steuerung der Verwaltung zu gelangen (vgl. Bonorden 1995, S. 13). Diese ursprünglich geplante Ausweitung auf andere Pilotbereiche wurde nicht eingehalten. Ein Experte äußerte hierzu im Interview "wir hatten keine Zeit mehr auf eine Evaluierung zu warten, d.h. Ende 1996 war Schluß mit der Pilotierung". Bereits Mitte 1996 zeichnete sich der Trend zur flächendeckenden Umsetzung ab. Die Teilnahme am Pilotbereich erfolgte aufgrund freiwilliger Meldungen, wobei die Übertragbarkeit der zu erwartenden Ergebnisse auf andere Einrichtungen zuvor geprüft wurden. Bei den Einrichtungen handelte es sich um:

- die Justizbehörde (Justizvollzugsanstalt Glasmoor),
- Behörde für Arbeit Gesundheit und Soziales (Amt für Arbeitsschutz/Abteilung Arbeitnehmerschutz),
- Strom- und Hafengebäude (Peil- und Vermessungsdienst),

- Behörde für Inneres (Landesfeuerwehrschule) sowie
- die Bezirke (Einwohnerämter).

3.1.1 Entstehungszusammenhang und Ausrichtung

Wie in anderen Bundesländern auch, gibt es in Hamburg diverse Gründe für die Entstehung der Modernisierung der Landesverwaltung. Da auf der Landesebene nicht so einheitlich verfahren wird, wie auf kommunaler Ebene im Rahmen der KGSt seit 1992/93, sind die Ausrichtungen unterschiedlich, aber die Entstehungszusammenhänge vielfach ähnlich. Zentraler Aspekt ist, daß ein Modernisierungsdruck bestand, d.h. die Verwaltung war von starrer Hierarchie und ineffizienter Dienstleistung trotz ihres teuren Personalkostenanteils geprägt. Der wesentliche Druck scheint jedoch von der weiter unten beschriebenen Haushaltslage, d.h. dem Schuldenstand Hamburgs zu kommen. Daher lassen sich in allen Ansätzen zur Strategie und Umsetzung des NSM die Argumente «kostenbewußte und sparsame Verwaltung» wie ein roter Faden wiederfinden. Die Ausrichtung des NSM stand daher vorrangig unter der Prämisse des Sparens im Verwaltungssektor. Ein Grund liegt in der Bedeutung der Verwaltung für die Wirtschaft, was in Hamburg (generell in Deutschland) zu spät erkannt wurde. Werner Jann stellt 1996 auf einem «Werkstattgespräch zur Verwaltungsreform in Berlin» fest, "daß Deutschland in einschlägigen internationalen Berichten zur Verwaltungsmodernisierung gar nicht erst auftaucht" (ProVi Aktuell, 1996, 2. Ausg., S. 11). Begonnen wurde die Modernisierung der Verwaltung in Hamburg - wie in anderen Bundesländer auch - relativ spät. Nicht immer trennbar scharf zu erkennen ist der Grund der Modernisierung, d.h. ob es darum geht, bestehende Strukturen zu verbessern oder ob nur gespart werden soll. So hat Hamburg z.B. für die Jahre 1994-2001 ein Konsolidierungsprogramm entwickelt, das mit dem Ziel eines ausgeglichenen Betriebshaushaltes 2,35 Mrd. DM durch strukturelle Haushaltsentlastungen bewirken soll. Aktuell sind 1998 bereits 1,4 Mrd. DM umgesetzt.

3.1.1.1 Modernisierungsbeginn, -anlaß und -befürworter

Ungezielt wurde die Verwaltungsmodernisierung in Hamburg bereits seit Anfang der 70er Jahre durchgeführt, wie dies am Beispiel des Landesbetriebes Krankenhäuser gezeigt wurde. Als gezielter Beginn kann die Implementation einer Verwaltungsmodernisierung in Hamburg mit der Einführung des o.a. beschriebenen NSM zum 01.01.1995 genannt werden, wobei die Doppelstrategie beibehalten wurde (vgl. König 1997, S. 78f).

Die **Anlässe zur Modernisierung** lassen sich einerseits davon ableiten, daß das System der Öffentlichen Verwaltung immer komplexer und schwerfälliger und den Kunden nicht mehr adäquat gerecht wurde, so daß neue Handlungsnotwendigkeiten in der Verwaltung erforderlich waren. In diesem Sinn kann zu Beginn der 90er Jahre von einer Struktur- und Kompetenzkrise der Hamburger (Landes-) Verwaltung gesprochen werden, die gleichzeitig eine Identitäts- und Legitimitätskrise mit sich brachte. Das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung und Politik war gesunken, was sich z.B. an Wahlabstinenz manifestierte und dadurch den Ruf nach einem neuen Leitbild der Verwaltung lauter werden ließ. Als Anlaß zur Modernisierung der Verwaltung kann auch das Postulat nach "mehr Demokratie durch Modernisierung" genannt werden, das von vielen Parteien vor der letzten Bürgerschaftswahl aufgestellt wurde. Erschwerend kam hinzu,

daß parallel die Entwicklung der öffentlichen Haushalte im Zuge der deutschen Einigung seit 1989/90 zunehmend restriktiver verlief. Als besonderer Modernisierungsanlaß kann daher wiederholt abgeleitet werden, daß die Einführung des NSM in Hamburg vorrangig aus betriebs- bzw. volkswirtschaftlichen Gründen vorangetrieben wurde. Geplant sind u.a. outputorientierte Strukturen, um längerfristig den Haushalt zu sanieren. Die Entscheidung für eine Modernisierung wurde z.B. im Rahmen der Haushaltsberatungen der Hamburger Bürgerschaft gefällt. Auch an einem Treffen zur Modernisierung der Verwaltung der norddeutschen Bundesländer Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, die am 02./03.02.1996 auf ihrer Tagesordnung das Thema "längerfristige Haushaltskonsolidierung" *vorrangig* behandelten, wird dies deutlich (ProVi Aktuell, 2. Ausg. 1996, S. 11). Damit verbunden ist auch der Druck zur materiellen Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Hamburg, die unabhängig vom Staat sein sollen, sowie auch formelle Privatisierung, bei der der Staat die Kontrolle über die privatisierten Unternehmen behält. Dabei läßt sich erkennen, daß Privatisierungen im Vergleich mit den neuen Bundesländern in Hamburg nicht so leicht durchgeführt werden konnten. In Hamburg vollziehen sich Privatisierungsprozesse zu öffentlichen Unternehmen mühsam in Zusammenwirken von Gewerkschaften, Mitarbeitervertretungen und Behördenleitungen.

Als Befürworter der Modernisierung der Verwaltung können weder konkrete Namen von Funktionsträgern aus der Verwaltung, Politik, Öffentlichkeit noch Parteien genannt werden. Allerdings nennen die Experten bei den Befragungen unterschiedliche Haltungen der Parteien. Die Vertreter der Grünen legen ihren Schwerpunkt auf Mitarbeiterbeteiligung, die der CDU auf Betriebswirtschaft und die der SPD auf die ganze Breite des NSM. Insgesamt sei jedoch ein breiter Konsens vorhanden. Als Befürworter können allerdings die Kunden genannt werden: Bürger und Wirtschaftsvertreter, die ihre Bedürfnisse auch bei der herrschenden Staatsverschuldung anmelden.

3.1.1.2 Schuldenstand

Die Neuverschuldung des Staates nahm in Hamburg ebenso dramatische Ausmaße an, wie in den anderen Bundesländern. So drohte dem Hamburger Senat für 1995 z.B. eine Finanzierungslücke von ca. 1,5 Mrd. DM im Betriebshaushalt (vgl. Schulte 1995, S. 4). Diese Situation hat sich bis heute nicht wesentlich verändert. So erläutert z.B. ein Experte, " ... daß für den Haushalt 1999 mit einem Gesamtvolumen von 18 Mrd. DM noch eine Finanzierungslücke von 1,6 Mrd. DM besteht, die nicht durch neue Kredite ausgeglichen werden darf".

3.1.1.3 Konzeptionelle Modernisierungsziele

Die in dem Hamburger Konzept vorgesehenen Ziele der Modernisierung der Verwaltung sind überwiegend an betriebswirtschaftlichen Merkmalen orientiert. Geplant ist zukünftig eine Verwaltung, die qualitäts- und kostenbewußt handelt und ihre Kosten und Leistungen transparent darstellt. Weitere "Meilensteine" des Projekts sind u.a. Dezentralisierung, Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit und ergebnisorientierte Steuerung. Mit Hilfe des NSM, das die Einführung von Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungsvereinbarung und Budgets, Qualitätsmanagement, Produkte und Kennzahlen vorsieht, sollen der Prozeß und die neuen Strukturen in Hamburg imple-

mentiert werden. Aber nicht Lösungen "von der Stange sind angedacht, sondern feine Maßarbeit mit gleicher Richtung und unterschiedlicher Geschwindigkeit" (ProVi, 1996, 2.Ausg., S. 1), um sich den Bedürfnissen der Kunden anzupassen.

3.1.1.4 Kundenorientierung

Die Anpassung an die Bedürfnisse und Wünsche der Kunden (Bürger oder Wirtschaft) an die Produkte (=Dienstleistungen) wird dabei als Kundenorientierung bezeichnet, d.h. entsprechend diesem Bedürfnismodell müssen die Bedürfnisse in den Vordergrund gerückt, ständig hinterfragt und überprüft werden. Kundenorientierung und Wirtschaftlichkeit sind zentrale Eckpunkte des NSM. Sie werden als zusammengehörende Komponenten betrachtet, d.h. nur das Zusammenwirken von "Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einerseits und Kundenorientierung andererseits kann die volle Dynamik des NSM entfalten (ProVi Aktuell, 2. Ausg. 1996, S. 10). Die Bedürfnisse der Kunden sind u.a. räumliche Nähe zu den Orts- oder Bezirksämtern, standardisierte Wartezeiten, standardisierte Antragsbearbeitungszeiten für die Bürger oder der Wirtschaft, flexibles Reagieren auf die Bedürfnisse oder bürgerfreundliche Wartezonen. Letztlich geht man in Hamburg gemäß des NSM davon aus, daß das, was Qualität ausmacht, von den Kunden bestimmt wird.

3.2 Implementation

Das NSM sieht vor, betriebswirtschaftliche Instrumente und Verfahren in einem Prozeß in fünf Schritten einzuführen, wobei die einzelnen Schritte nicht sequentiell erfolgen, sondern sich prozessual überlappen. Die Schritte sind im einzelnen wie folgt festgelegt (vgl. Bonorden 1995, S. 6):

- Definition von Produkten/Leistungen als Basis zur Bildung von Kostenstellen und Bestimmung von Kostenträgern in der Kostenrechnung.
- Budgetbildung auf der Basis der bislang zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel (provisorischer Charakter bis zur Institutionalisierung von Kosten- und Leistungsrechnung). Die Budgets der Pilotbereiche können im Rahmen von Personal-, Sach- und Fachausgaben grundsätzlich flexibel bewirtschaftet werden. Überschüsse der Budgets, die ins folgende Haushaltsjahr übertragen werden können, verbleiben im Pilotbereich und zusätzliche Einnahmen dürfen mit 50% behalten werden. Von der Einführung der Budgetierung in der Landesverwaltung bleibt das Etatrecht des Senates und der Bürgerschaft unberührt. Entscheidend ist, daß es für die Budgetbildung keinen "Nachschlag" gibt.
- Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung: Neben den "normalen" Problemen besteht die Schwierigkeit, wie mit kalkulatorischen Kosten verfahren werden soll. Als Lösungsansatz wurde eine gestufte Deckungsbeitragsrechnung entwickelt, die neben der Teilkostenkalkulation auch die Vollkosteninformation für die Gebührenkalkulation bereitstellt. Die Definition der Kostenarten wurde mittels der bestehenden Systematik des Haushaltes des jeweiligen Pilotbereiches vorgenommen. Zur technischen Unterstützung der Kosten- und Leistungsrechnung wurde ein Modul ausgewählt, das eine Schnittstelle zum Haushaltsverfahren bietet.

- Abschluß von Leistungsvereinbarungen zwischen den Leitungen der Pilotbereiche und dem übergeordneten Verwaltungsbereich. Unter Einbeziehung der Personalvertretungen wurden hier Produkte prospektiv, qualitativ und quantitativ vereinbart. Außerdem wurden hier die Möglichkeiten der Nachverhandlungen festgelegt und beschlossen, daß die Berichtspflicht im Rahmen eines Controlling Systems erfolgt.
- Aufbau eines Berichtswesens und Controllingsystems in den Pilotbereichen. Dadurch müssen sowohl die internen als auch die Informations- und Steuerungsbedürfnisse der übergeordneten Verwaltungseinheit berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wurde auch ein Qualifizierungskonzept entwickelt, daß den Mitarbeitern über Fortbildungen mehr fachliche und soziale Kompetenz vermitteln soll, wobei ein Schwerpunkt auf der organisatorischen Kompetenz genannt wird (Stärkung der Gruppenzusammenarbeit und effektive Kommunikationsprozesse), d.h. das Qualifizierungskonzept ergänzt dabei die zentral laufende Fortbildung.

An der Schnittstelle "Bezirks - Landesebene" sollen die Executivaufgaben grundsätzlich auf die Bezirke verlagert werden (vgl. Miller 1995, S. 583). Da man nicht wartete, bis die Ergebnisse der Pilotierung nach zwei Jahren vorlagen, wurden bereits Mitte 1996 weitere Landesbehörden modernisiert. Das NSM wurde 1996 z.B. auch in der Stadtentwicklungsbehörde (STEB) eingeführt (vgl. ProVi Aktuell, Ausg. 1, 1996, S. 7). Modernisierungen der Landesverwaltung fanden auch in der Behörde für Wissenschaft und Forschung seit 1996 statt. Die Fachhochschule Hamburg hat z.B. durch Umstrukturierung einen neuen Studiengang "Pflege und Gesundheit" eingeführt und die Universität Hamburg erstrebt ein Instrument zur internen und externen Evaluation im Verbund mit anderen norddeutschen Universitäten an. Bei ihren Bemühungen zur Modernisierung wird die Universität Hamburg im Zeitraum von 1996 - 2001 von VW (Volkswagen AG) mit fünf Millionen DM unterstützt. Die Hochschule für Wirtschaft und Politik bereitet sich mit Hilfe der "Boston Consulting Group" auf einen Wirtschaftsplan der Hochschule und anderen Anforderungen der Zukunft vor. Modernisierungen finden auch in der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung statt. An Hamburger Gymnasien wurde z.B. ein Qualitätsmanagement eingeführt, das beispielsweise durch überprüfbare Qualitätsstandards die Höchstzahl von Leistungsnachweisen pro Woche für die Schüler festlegt.

Durch die Trennung der Aufgaben zwischen Fachbehörden und Bezirken soll eine Entflechtung vorgenommen werden, um Doppelarbeit zu vermeiden. Zentrale Aufgabenverwaltung wird nur im Einzelfall vorgenommen (z.B. Regierungsebene, Strafvollzugsamt, innere Schulverwaltung und Hochschulamt). Dies erfordert die Änderungen von Gesetzen. Geplant ist daher keine detaillierte, sondern eine Globalsteuerung durch die Behörden. Dazu werden als Kernbestandteile dieses Controlling Systems die Zielvorgaben des Senatsamtes für die Bezirksämter, Berichtswesen für Globalsteuerung und die Erfolgskontrolle mit Korrekturingriffen (vgl. Miller 1995, S. 587) eingeführt. Dies erfordert ein neues Verständnis zwischen Senat und Bürgerschaft und Überdenken der verfassungsrechtlichen Strukturen. Die Senatoren sollen ihre volle Verantwortung gegenüber dem Senat und der Bürgerschaft behalten. Bestandteil dieser Strategie ist auch die Globalisierung der Haushaltsverantwortung, d.h. globale Mittelbereitstellung für Bezirksämter.

Durch die Entflechtung (nicht Trennung) der Ebenen wird Modernisierung der Verwaltung in Hamburg "vor allem als Strukturreform" (Miller 1995, S. 589) verstanden. Die Ziele sind Bürgernähe, Verwaltung als modernes Dienstleistungsunternehmen, Effekti-

vitäts- und Effizienzsteigerung und Entflechtung der Ebenen. Die Hoffnung liegt hierbei in der Anwendung moderner EDV, sowie die Einführung von Managementmethoden aus der Wirtschaft, Dezentralisation, Delegation von Aufgaben und Verantwortung und vor allem die Implentation von Globalsteuerung durch die politische Spitze. Nach Miller (1995) können 1995 bereits folgende Vorhaben genannt werden:

- "Verwaltungsstrukturreform, insbesondere Neuordnung der Beziehungen zwischen Fachbehörden und Bezirken
- Projekt Sozialhilfe (Automatisation)
- Projekt Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung (PROBAU)
- Projekt Personalwesen (PROPERRS)
- Einführung eines Wirtschaftsplans (Globalhaushalt), Modellversuch Technische Universität Hamburg-Harburg
- Delegation von Entscheidungskompetenzen in der Stellenwirtschaft
- Verstärkter Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden / Instrumente (Controlling, Innenrevision, Erfolgskontrolle)
- Verselbständigung von Verwaltungseinheiten (z.B. Umwandlung der Stadtreinigung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts; rechtliche Verselbständigung der Stadtentwässerung);
- IuK-Politik als Instrument zukunftsorientierter Verwaltung
- Aufgabenverlagerung (z.B. Vieh- und Fleischzentrum, Freihafenamt);
- Beschleunigung von Bauplanungs- und Baugenehmigungsverfahren.

Die Weiterentwicklung der o.a. Projekte wurde fast ausschließlich durch interne Organisationen gesteuert.

3.2.1 Prozeßmanagement

Im Rahmen seiner Beratungen über den Haushalt 1996 (26./27.06.1995) hat der Hamburger Senat als Auftraggeber die Einsetzung des Projektes "**ProVi**" (Projekt Verwaltungsinnovation) beschlossen, das bis zum 31.12.1998 laufen soll. Die Funktion des Auftraggebers wurde dabei dem Präses der Finanzbehörde übergeben. ProVi, dessen Projektleitung regelmäßig die Staatsräterunde zu unterrichten hat, hat folgende Tätigkeiten zu bewältigen:

"Koordinierung von Reformaktivitäten, Entwicklung von Vorschlägen für fachübergreifende Rahmenvorgaben, Beratung der Behörden und Ämter, Initiieren von Reformprojekten, Mitwirkung bei fachspezifischer Qualifizierung und Informations- und Öffentlichkeitsarbeit" (NSM Aktuell, 1995, 2.Ausg., S 1).

Die federführende Projektorganisation (Projektmanagement) wurde vom Hamburger Senat einer **Lenkungsgruppe** übertragen. Dies ist ein Gremium, das unter dem Vorsitz der Staatsrätin der Finanzbehörde die Modernisierung der Verwaltung steuert. In dieser Lenkungsgruppe sind als Mitglieder alle Behörden und Bezirksämter durch ihre LeiterInnen vertreten. Außerdem werden die Spitzenverbände der Gewerkschaften beteiligt. Die federführende Lenkungsgruppe beschließt halbjährlich das Arbeitsprogramm einer Projektgruppe und wird von einem befragten Experten als "informelles Gremium" beschrieben, d.h. hier werden die Senatsbeschlüsse "entscheidungsreif vorbereitet". Zen-

trale Frage ist hier z.B. "wie kriegen wir das NSM in die Linie?". Insgesamt sei die Einstellung zum NSM dort positiv. Der Schwerpunkt der Forderungen der Spitzengewerkschaften (ÖTV, DAG, Beamtenbund) läge in der Mitarbeiterbeteiligung, d.h. der Berücksichtigung verschiedener Interessen.

Zur Unterstützung bei der Einführung des NSM hat der Hamburger Senat 1996 eine zwölfköpfige **Projektgruppe** mit einer Leitung und einer stellvertretenden Leitung eingesetzt, die die einzelnen Behörden berät, informiert, bei der Einhaltung von Zielen unterstützt und Kurskorrekturen vorgibt (also keine externe Steuerung). Der befragte Mitarbeiter der Projektgruppe konkretisiert hierzu, daß "das Ziel der Projektgruppe die Einführung des NSM sei, man aber Personalmanagement ausklammere, weil dies die Behörden vor Ort machten". Die Projektgruppe versteht sich als "interne Unternehmensberatung", die mit fachlichem Know-How konzeptionell die Behörden unterstützt. Schwierig sei bei der Umsetzung die Stärkung des Bewußtseins zu Wettbewerb (Markt-/Konkurrenz) sowie das mittlere Management, das den Prozeß häufig bremse. Die Projektgruppe, die ab Februar 1996 personell komplett ausgestattet war, ist innerhalb der Finanzbehörde beim Leiter des Amtes 6 (Organisation und zentrale Dienste), der auch Mitglied der Lenkungsgruppe ist, angebunden. Mit dem Amt 2 (Haushalt und Aufgabenplanung) der Finanzbehörde bestehen in allen haushaltsrelevanten Fragen "intensive Kooperationsbeziehungen" (ProVi Aktuell, 1996, 1. Ausg., S. 4).

Die Mitarbeiter der Projektgruppe setzen sich u.a. zusammen aus Verwaltungspraktikern, Ökonomen, Juristen und Sozialwissenschaftlern. Sie waren zunächst festen Themenbereichen zugeordnet, zu denen sie den Behörden als feste Ansprechpartner zur Verfügung standen. Diese Zuständigkeit wurde Anfang 1998 verändert, d.h. jeder Mitarbeiter ist "vernetzt" Ansprechpartner für mehrere Behörden, weil die Elemente des NSM nicht isoliert betrachtet werden können. Jeder Mitarbeiter dokumentiert halbstündlich "woran er gerade arbeitet". Die zweistündige Befragung im Rahmen dieser Arbeit wurde unter der Rubrik "Marketing" verbucht. Die Projektgruppe informiert u.a. 1-2 mal jährlich über den Stand der Modernisierung mittels der Broschüre "ProVi Aktuell". Sie nahm 1996 ihre Arbeit auf, in dem sie zunächst Führungskräfte in der Verwaltung interviewte und dadurch wichtige Impulse zum Modernisierungsprozeß bekam. Daraus wurde ein Arbeitsprogramm als Serviceangebot für die Behörden entwickelt. Ein Ziel der Projektgruppe ist es auch, auf Probleme und Anregungen aus den Behörden einzugehen und bei Bedarf flexibel zu reagieren. Als erstes wurde von der Projektgruppe ein Leitfaden zur Produktdefinition und -beschreibung erstellt, der zuvor in der Finanzbehörde erprobt wurde. Ein nächster Schritt war 1996 der Beschluß der Lenkungsgruppe zur Einführung eines Leitfadens über Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der Hamburger Verwaltung. Darin werden den Behörden die klassischen Methoden der Betriebswirtschaftslehre empfohlen. Im Oktober 1996 wurden dazu erste Gespräche mit interessierten Bereichen geführt, die sich auf Grund ihrer "organisatorischen Stabilität" (ProVi Aktuell, 2. Ausg. 1996, S. 9) für eine Übertragbarkeit anboten. Auf Landesebene kommen danach die Umweltbehörde (Amt für Umweltuntersuchungen), die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Amt für Arbeitsschutz) und die Baubehörde (Tiefbauamt) in Betracht. Über eigene Projektorganisationen sollen diese Behörden unter Beratung durch die Projektgruppe den Prozeß selber gestalten, wobei sie das freizustellende Personal selbst bereitstellen müssen und von der Finanzbehörde Mittel für die erforderliche Software bekommen.

Zur Zeit wird das Fortbestehen der Existenz von ProVi bis Ende 2000 beantragt. Danach müßten - so ein Befragter - andere Aufgaben und Strukturen für die Steuerung der Umsetzung des NSM gefunden werden. Für die flächendeckende Einführung gäbe es keine zeitliche Limitierung.

3.2.2 Beschäftigtenbeteiligung

Um den Modernisierungsprozeß erfolgreich zu strukturieren, wird einer wirksamen Mitarbeiterbeteiligung eine "herausragende Bedeutung" (ProVi Aktuell, 1996, 1. Ausg., S. 2) beigemessen. Bekannt ist, daß es unter den Mitarbeitern auch Vorbehalte, bzw. Ängste gibt, die durch gezielte intensive Informationsarbeit abgebaut werden sollen. Fortbildungen, Arbeitsgruppen, Qualitätszirkel und partizipativer Führungsstil sollen zu mehr demokratischer Mitbestimmung in der Hamburger Landesverwaltung beitragen. Die globale Interessenvertretung der Mitarbeiter erfolgt über Personalräte/Betriebsräte, die über zuständige Spitzen der Gewerkschaften mit Behördenleitungen eine Dienstvereinbarung gem. des Hamburgischen Personalvertretungsrechts bzw. Betriebsverfassungsgesetzes abschließen.

3.2.3 Beteiligung der Politik

Geht man zunächst von einer betrieblichen Politikebene aus, läßt sich feststellen, daß die enge Zusammenarbeit der Dienststellen mit den Personalräten und den Gewerkschaften auf Grund des Hamburgischen Personalvertretungsgesetzes erforderlich ist. Für die Pilotbereiche der Landesebene wurden hierzu eine Erklärung von der Lenkungsgruppe verabschiedet, die Grundsätze und Verfahren bei der Beteiligung der Gewerkschaften und Personalräte im Rahmen der Pilotierung" (NSM Aktuell, 2. Ausg., 1995, S. 9). regeln soll. Diese Vorlage wurde der Lenkungsgruppe vom Organisationsamt als Vorschlag unterbreitet. Das Organisationsamt empfahl allen am Projekt Beteiligten diese Vorlage, die folgende Beteiligung vorsieht: frühzeitige Einbeziehung der Personalräte, regelmäßige Mitarbeiterversammlungen, Beteiligung der Mitarbeiter in Form von Workshops o.ä., regelmäßige Information durch die Projektleitung, Beteiligung der Gewerkschaften und Personalräte in Projekt-, Lenkungs- oder Steuerungsgruppen. Außerdem ist das Organisationsamt bereit, bei Bedarf sich an Diskussionen zu beteiligen und zu vermitteln, sowie Gewerkschaften, Personalräte aber auch die Behörden über Aktuelles zu informieren.

Die Beteiligung des Landesparlaments macht sich deutlich daran, daß die Hamburger Bürgerschaft regelmäßig über den Stand des NSM informiert wird. Auf Wunsch der Bürgerschaft legt der Senat im Zuge der Einführung des NSM den Haushaltsplan seit 1997 nach Produktinformationen neu gestaltet vor. Ziel ist es, durch Einzelbände für jede Behörde einen Haushaltsplan-Band (u.a. Wirtschaftspläne und Stellenpläne) zu erstellen, die aufgaben- und ergebnisorientiert und mit mehr Transparenz der Bürgerschaft als Entscheidungsgrundlage dienen. Ein befragter Experte beschreibt die Bürgerschaft zur Zeit als "lernende Bürgerschaft", die vorsichtig ist, aber eine positive Entwicklung erkennen läßt. Durch die o.a. beschriebenen Haushaltsvorlagen erfolgt die Zuwendung der Mittel für die Behörden pauschal und nicht mehr detailliert; allerdings bekäme die Bürgerschaft auch etwas dafür: mehr Transparenz über die Kennzahlen, die aber für einzelne Abgeordnete noch "sinnlose Datenfriedhöfe" darstellten. Die Beteiligung der Bürgerschaft erfolgte weiter durch regelmäßige Information durch die Len-

kungsgruppe, die alle Mitglieder der Lenkungsgruppe einmal jährlich befragt. Zu beachten sei hier aber, daß die Ergebnisse "geschönt" wären, denn die Mitglieder der Lenkungsgruppe wüßten schließlich, daß die Resultate für die Bürgerschaft veröffentlicht werden und somit überprüfbar sind.

Da die Wirtschaft in Hamburg große Erwartungen an die Modernisierung der Verwaltung knüpft, fand auf wirtschaftspolitischer Ebene z.B. am 21.08.96 ein Austausch statt. Bei einem Dialog mit den "Wirtschaftsjunioren der Hamburger Handelskammer" (ProVi Aktuell, 2. Ausg. 1996, S. 10) informierte die Projektleiterin u.a. über die "breite" Verwaltungsmodernisierung in Hamburg. Generell erfolge die Einflußnahme durch die "üblichen" Lobbytätigkeiten während der Gesetzgebungsverfahren.

Als Auftraggeber ist der Senat und somit die Regierungsebene permanent beteiligt. Allerdings ist zu bedenken, daß auf Grund der inneren Verwaltung in Hamburg jeder Behördenpräses (Senator) auf allen Ebenen "seiner" Behörde eigenverantwortlich entscheidet, wobei er auf die mittlere Führungsebene delegiert. Dies bedingt die unterschiedlichen Prozesse und Geschwindigkeiten bei der Umsetzung des NSM in den jeweiligen Behörden. Die Senatoren sind lediglich der Kontrolle der Bürgerschaft und der Richtlinienkompetenz des Bürgermeisters unterworfen. Auf Grund der unterschiedlichen Parteizugehörigkeit - so ein Befragter - "gehen die Senatoren untereinander stillschweigend davon aus, daß "man den anderen in Ruhe läßt, wenn man selbst in Ruhe gelassen wird".

3.2.4 Externe Beratung

Externe Beratung fand in Hamburg nur ganz gezielt in einzelnen Projekten statt. Die Berater waren z.T. wissenschaftliche Berater oder Unternehmensberatungsfirmen, d.h. flächendeckende Beratungen mit vorausgegangenen Organisationsanalysen gab es nicht. Ein befragter Experte äußerte hierzu, daß dies weniger an den Kosten läge, sondern daß man dies auch selber "aus dem eigenen Saft" könne und zudem seien negative Erfahrungen mit externer Begleitung gemacht worden. Darum wurde auch intern die Projektgruppe gegründet, die zusammen mit der Lenkungsgruppe auch die Evaluation vornähme. Ein anderer Befragter bezog sich allerdings auf die externen Gutachten in Berlin und meinte, daß dies für Hamburg zu teuer wäre.

3.3 Evaluation

Die Evaluation wurde und wird auch zur Zeit nicht von externen Fachexperten durchgeführt. Die Bewertungen der Zwischenergebnisse wurden durch die Projekt- und Lenkungsgruppe vorgenommen und der Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet, damit dieser über Senatsbeschlüsse den Prozeß steuern kann. Dies bedeutet konkret, daß der Senat als Auftraggeber den Prozeß der Modernisierung über Erfahrungsberichte steuert, die ihm von internen Organisationen zugeleitet werden.

3.3.1 Erfahrungsberichte

Die ersten Befragungen der LeiterInnen der Pilotteilnehmer nach der Einführung des NSM in den fünf Pilotbereichen erfolgte nach ca. einem halben Jahr durch die Projekt-

gruppe (vgl. NSM Aktuell, 1995, 2. Ausg., S. 2-5). Dabei ergeben sich folgenden Erkenntnisse:

- Justizbehörde (Anstalt Glasmoor): Diese Behörde ist noch 1994 als eine bürokratische Organisation mit starrer Hierarchie und dichtem Regelwerk an Vorschriften zu betrachten. Die Einführung des NSM wird Mitte 1996 begrüßt, weil die Arbeit mehr Entscheidungsbefugnis erhalte und viele Arbeiten schneller bewältigt werden. Bedauerlich zu diesem Zeitpunkt sei noch die mangelnde Technikunterstützung zur Mittelbewirtschaftung. Ansonsten verlief die Einführung planmäßig und die Mannschaft stehe trotz Mehrarbeit hinter dem NSM. Die Anstalt hatte einmal jährlich einen Bericht über den Modernisierungsstand abzuliefern.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Amt für Arbeitsschutz): Das Amt für Arbeitsschutz wurde zum 01.01.1995 fachspezifisch umorganisiert. Über das Programm "Excel" wurde die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt und zum Zeitpunkt der Befragung wurde mit Unterstützung (für zwei Tage) eine externe Unternehmensberatungsfirma eingesetzt, um ein Konzept zum Controlling Verfahren zu verabschieden. Mit "Excel" käme man gut zurecht und zur weiteren Begleitung für das Erstellen eines Konzeptes über Qualitätsmanagement (geplant für September 1996) wolle man mit wissenschaftlicher Begleitung der Universität der Bundeswehr zum Ziel gelangen.
- Behörde für Inneres (Landesfeuerweherschule): Auch hier wurde die "Stimmung" unter den Mitarbeitern positiv beschrieben. Die Transparenz sei gestiegen und zum 01.04.1995 konnte man bereits einen ersten Quartalsbericht vorlegen. Der Prozeß der Einführung des NSM wird hier über eine externe Unternehmensberatungsfirma unterstützt. Die Kundenorientierung wurde zunächst über Fragebögen, die an die Kursteilnehmer ausgegeben wurden anvisiert.
- Strom- und Hafenbau (Peil- und Vermessungsdienst): Die "Stimmung" der Mitarbeiter wird hier zum Zeitpunkt der Befragung als neutral beschrieben. Die Ursache läge an der Mehrarbeit und daran, daß vom NSM bereits einiges "gelebt" werde. Festzustellen sei, daß das Informationssystem und die Qualifizierung der Mitarbeiter verbessert werden müsse. Die Arbeiten wurden grundsätzlich kundenorientiert geleistet, da man auftragsgebunden handle und eine Rückkoppelung zu den Kunden bestehe. Zur weiteren Verbesserung solle ein Controlling Verfahren das einheitliche Berichtswesen unterstützen. Offen ist noch der Abschlußmodus von Leistungsvereinbarungen.
- Außer den durchgeführten Befragungen wurde vom Organisationsamt in Kooperation mit den Pilotbereichen und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung ein Konzept zur Erfolgskontrolle, das der Lenkungsgruppe am 15.06.1995 zur Kenntnis vorlag, erstellt. Das Konzept sieht vor, Fragen zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, Kundenorientierung, Einführungsprozeß, Budgeteinrichtungen, Auswirkungen auf Mitarbeiter, betriebswirtschaftlicher Effekt und Rahmenbedingungen aktuell darzustellen. Die Ergebnisse dieser Erfahrungen sind dem Hamburger Senat vor den jeweils jährlichen Haushaltsberatungen zuzuleiten (vgl. NSM Aktuell, 2. Ausg., 1995, S. 9f).

1995 schließt Volker Bonorden (vgl. 1995, S. 25) folgendes Resümee zu den damaligen Erfahrungsberichten: Die Produktbeschreibung war überall anwendbar (auch in den hohheitlichen Bereichen), die KLR konnte etabliert werden, das Engagement der Mitarbeiter sei gestiegen und es gäbe Anstöße zu Selbstanalyseprozessen (wie verhalte ich

mich wirtschaftlich?). Die Einführung des MSM in den Bezirksämtern (nicht Landesverwaltung) ist bis zu diesem Zeitpunkt ähnlich verlaufen. Es wird auch hier von guter "Stimmung" unter den Mitarbeitern berichtet, aber die Probleme (z.B. unzureichende EDV) zeigen ein ähnliches Ergebnis wie auf der Landesebene der Verwaltung.

Um einen weiteren Überblick über Stand und Perspektiven zu vermitteln, fand am 15.11.1996 im Hamburg-Haus Eimsbüttel im Rahmen des Projekts «EMILIE» (**E**imsbüttel **M**it **I**nteressierten **L**euten **I**n **E**ntwicklung auf der Bezirksebene Hamburg-Eimsbüttel) eine Tagungsveranstaltung mit ca. 300 Teilnehmern aus der Verwaltung statt. Dort konnten sich in Form von Workshops, Einzelvorträgen oder mittels Plenarveranstaltungen Projekte der Hamburger Verwaltungsmodernisierung auf einem "Infomarkt" darstellen (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Verwaltungsmodernisierung in Hamburg, 1996, S. 26 u. 37). Während der Veranstaltung wurde auch eine Befragung der Teilnehmer durchgeführt, die zwar nicht repräsentativ ist, dennoch einen Trend über die Motivation der Mitarbeiter widerspiegelt. Befragt wurden 324 Personen, wovon der Frauenanteil ein Drittel betrug und etwas mehr als die Hälfte waren Mitarbeiter mit Leitungsaufgaben. Das Ergebnis dieser Befragung ergab folgende Aussagen:

74% der Befragten bestätigen, daß das NSM in ihrem Arbeitskreis gestartet ist. Die Jahre 1995/96 werden als "Boomjahre" bezeichnet (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Verwaltungsmodernisierung in Hamburg, 1996, S. 36). 87% der Befragten erwarten Vorteile für den eigenen Arbeitsplatz für das NSM, 34% erwarten auch Nachteile. Als größter Vorteil werden die erweiterten Gestaltungsspielräume bezeichnet, als gravierendster Nachteil wird Mehrarbeit angegeben. Der Stand der Modernisierung in Hamburg wird mit "ausreichend" (3,7) bewertet, der Stand der Modernisierung in der eigenen Abteilung wird mit "ausreichend" (4,1) bewertet. Die Befragten empfehlen für die Effektivität des Reformprozesses die Intensivierung der Informationsarbeit und der Mitarbeiterbeteiligung. Danach rangieren Diskussionsbedarf, verbesserte Schulung der Vorgesetzten sowie eine beschleunigte Umsetzung der Modernisierung.

Im Juli 1997 stellte die Projektgruppe fest, daß die "ersten zaghafte Schritte" (ProVi Aktuell, 1997, Ausg. 1, S. 2) auf dem Reformprozeß getan sind, aber die Rahmenbedingungen allein noch nicht ausreichen, um das zentrale Element des NSM zu erreichen. Damit ist die volle Verantwortung vor Ort gemeint, d.h. volle Verantwortung von Kompetenz unter aktiver Beteiligung der Mitarbeiter. Dazu ist das Controlling als "integrative Klammer" (ProVi Aktuell, 1997, Ausg. 1, S. 2) erforderlich, das 1996 zum Schwerpunktthema wurde.

Will man über die angeführten Erfahrungsberichte hinaus weitere Details über die aktuelle Modernisierung der Landesverwaltung erfahren, so ist dies nur über die Methode der Befragung möglich. Die Ergebnisse der Befragungen im Rahmen dieser Arbeit²⁶ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Befragten äußern übereinstimmend, daß der Prozeß "o.k." und "irreversibel" sei, d.h. er wird weitergehen. Man ist sich einig darüber, daß in den Zeiten, in denen gespart werden muß, ein Modernisierungsprozeß leichter initiiert werden kann als "bei

²⁶ Befragt wurden zwei leitende Mitarbeiter aus der Bezirksverwaltung, ein Mitarbeiter der Projektgruppe von ProVi und eine Personalrätin der Bezirksverwaltung

- schönem Wetter, wo jeder segeln kann". ProVi sei als Prozeß unumkehrbar, die Einführung des NSM würde aber noch Jahre dauern. Einig ist man sich darüber, daß der Prozeß zu lange dauere. So äußert z.B. ein Befragter, daß "ein Konzept schnell geschrieben ist, aber die Umsetzung schwieriger sei, da man dicke Bretter bohre".
- Als besonders konfliktträchtig wird die Schnittstelle Fachbehörde - Bezirksverwaltung geschildert. Dies betreffe u.a. die fachlich weisungsbefugten Beamten in den Behörden, die den Mitarbeitern in den Bezirken Weisungen erteilen. "Hier prallen Machtfragen aufeinander". Je nach Ausprägung der jeweiligen Fachbehörde oder Persönlichkeitsmerkmalen werden die Bezirke gemäß der Globalsteuerung an "der langen Leine" geführt. Ein Befragter äußerte hierzu, "daß die Macht im Sinne von Max Weber" hier eine große Rolle spiele, d.h. "andere dazu bewegen ein Verhalten zu beginnen oder zu unterlassen". Um dem AKV Prinzip näher zu kommen, müsste man die Bezirke auflösen, was sich zur Zeit nicht abzeichnet, weil die Parteien dabei Posten verlieren würden.
 - Als Besonderheit wird die Justizbehörde geschildert. Ein Befragter sagte hierzu: "Modernisieren Sie mal etwas, wenn die Richter unabhängig sind". Im Vergleich mit anderen Behörden verläuft der Prozeß hier anders. Zuerst werden nicht die Abläufe verändert, sondern technische Fortschritte der EDV (Netzwerktechnik) genutzt und erst im zweiten Schritt die Abläufe aus den Konsequenzen der Technikumstellung verändert.
 - Als anschauliches Ergebnis im Umgang mit Eigenverantwortung in der Behörde für Strom - Hafengebäude wird geschildert, daß man sich Bergsteigerausrüstungen kaufte, um die Hamburger Brücken instandzuhalten, ohne jedesmal den Verkehr lahmzulegen. Positive Erfahrungen am Beispiel des "Sparens" werden auch aus der Innenbehörde gemeldet. Die Beamten der Revierwachen waschen z.B. ihre Autos nicht mehr an einer zentralen Waschstraße für Hamburg, sondern können die Autos an x-beliebigen Tankstellen waschen lassen, was Zeit und Geld spare. Als positiv werden auch die Änderungen der Öffnungszeiten im Dienstleistungssektor genannt, da sie kundenfreundlicher sind.
 - Skeptisch wird die Binnenperspektive der Verwaltung beurteilt. Die Verwaltung könne Gefahr laufen, daß sie sich zu sehr mit sich selbst beschäftigt, "weil einige Menschen dort ihr Gesicht wahren müssen". Dies könne den wahren Kundeninteressen zuwiderlaufen. In den Bezirksverwaltungen wird die Modernisierung zur Zeit eher marginal betrachtet. So erläutert ein Befragter, "wir haben i.d.R. andere Punkte auf der Tagesordnung, wie z.B. das Aufstellen von Ampeln o.ä.". Die Haltung der Bezirkspolitikern zu ProVi zeige eine breite Gratwanderung. So befürworteten einige das NSM grundsätzlich und andere kontaktkarrieren es grundsätzlich.
 - Angst vor Rationalisierung unter den Mitarbeitern wird eher selten geschildert. Die Bevölkerung hat die Veränderungen weniger wahrgenommen als die Betroffenen, die in Hamburg vorrangig über Mehrarbeit klagen. Die Bürgerschaft sei mit ihrer neuen Rolle einverstanden. Sie erhalte mehr Produktinformation, hat aber weniger Macht wegen der Globalhaushalte, die keine Detailsteuerung zulassen.

3.3.2 Folgenevaluation und aktueller Stand der Verwaltungsmodernisierung

Dadurch, daß der Auftraggeber (Hamburger Senat) die Beratung und Evaluation letztlich selber vornahm, steuert er auch die Folgenevaluation kontinuierlich selbst. Kenn-

zeichnend ist in diesem Zusammenhang die Erläuterung eines Befragten, der feststellt, "daß irgendwie alles im Fluß ist, d.h. es habe sich eine große Dynamik entwickelt". Der Senat hat gezeigt, daß er an den bisherigen Ergebnissen interessiert ist und sie im Zuge der Folgeevaluation auf andere Einrichtungen überträgt - soweit die Möglichkeit des Transfers besteht. Eine Folgeevaluation durch externe Berater wurde nur bei einzelnen Projekten durchgeführt. Das bisherige Ergebnis der Landesverwaltung in Hamburg ist daher ein Ergebnis, das überwiegend aus "eigenen Reihen" produziert wurde.

Von den bislang vorausgegangen Folgeevaluationsen kann als Ergebnis der aktuelle Modernisierungsstand der Landesverwaltung abgeleitet werden. Dabei zeigt sich, daß beide Stränge der Doppelstrategie weitergeführt werden. Die Umsetzung des NSM ist gemessen an der Institutionalisierung einzelner Elemente des NSM in den Landesverwaltungen unterschiedlich ausgeprägt. Auffällig ist zum einen, daß die dezentralen abhängigen Bereiche der Landesbehörden bisher mehr Ziele erreicht haben, als die Spitzenorganisationen der Verwaltung des Senates selbst und zum anderen, daß Leitbilder zur Orientierung der Mitarbeiter kaum entwickelt wurden. Die Organisation zur Einführung des NSM wird sowohl zentral, als auch dezentral gesteuert. In einigen Landesverwaltungen erfolgt die Einführung des NSM zur Zeit ohne besondere Projektorganisation. Teilweise werden Mitarbeiter dafür freigestellt und teilweise erfolgt die Steuerung im Rahmen der Linienfunktion. Die Elemente Produktbildung, KLR, Budgetierung und Controlling sind "flächendeckender" eingeführt, als die Elemente Qualitätsmanagement und Leistungsvereinbarungen, die eher marginal zu identifizieren sind.

4 Zusammenfassung

Die Ausführungen konnten hier nur einen Ausschnitt der Modernisierung der Hamburger Landesverwaltung aufzeigen. Die eingangs gestellten Fragen dieser Arbeit können mit Hilfe der beschriebenen Methode (Analyse und Befragung) - wie die Ausführungen gezeigt haben - beantwortet werden:

Der aktuelle Stand der Modernisierung der Hamburger Landesverwaltung zeigt ein breites Spektrum bereits vollzogener Maßnahmen in der Landesverwaltung. Dargestellt wurden die besonderen Brennpunkte an den Schnittstellen. Zu erkennen ist auch, daß der Prozeß noch nicht abgeschlossen ist, daß das Projekt ProVi tendenziell fortgesetzt wird bis 2000 und es sich insgesamt um einen kontinuierlichen Prozeß handelt. Ebenfalls dargestellt wurden die Umsetzungsprobleme sowohl seitens der "Steuernenden", als auch seitens der "Gesteuerten". Das Ausmaß der Übereinstimmung der Ziele mit den tatsächlich getroffenen Maßnahmen zeigt, daß Defizite vorhanden sind. Einige Ziele des NSM sind in vielen Landesbehörden ansatzweise erreicht. Allerdings sind dabei noch viele andere Ziele und Subziele anzuvisieren. D.h. zur Zeit ist noch keine Landesbehörde komplett im Sinne des NSM modernisiert. Defizitär heißt auch, daß der Ansatz oder die Ziele des NSM - wie beabsichtigt - noch nicht flächendeckend erreicht wurden.

Es konnte gezeigt werden, daß die politischen Akteure bereit sind, "ihr" Modernisierungskonzept umzusetzen. Der Senat hat seine Doppelstrategie bisher weder aufgegeben noch verändert. In allen Parteien der Bürgerschaft gibt es Anzeichen eines relativ breiten Konsens, d.h. der Hamburger Senat kann sich der Unterstützung durch die Bürgerschaft sicher sein. Die Gründe dafür liegen - wie die Ausführungen zeigten - an der Prämisse

des "Sparens" und erst sekundär an tatsächlichen Interessen zum Modernisieren mit dem Ziel der Bürgerorientierung.

Ob Hamburg die guten Noten verdient, die vom KGSt Chef Harald Plamper (vgl. ProVi Aktuell, 1. Ausg. 1997, S. 1) bescheinigt wurden, ist fraglich und kann hier nicht beantwortet werden, weil dazu eine Meßlatte erforderlich wäre. Gemäß § 7 der Hamburger Landshaushaltsordnung sind die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die öffentliche Finanzwirtschaft und somit auch der Verwaltung von maßgebender Bedeutung. Die Praxis zeigt, daß der Hamburger Rechnungshof bei der Überprüfung der Prinzipien häufig Anlaß zu Kritik und Beanstandungen hatte. Aus diesem Grund sollte die Verwaltung gerade in Zeiten angespannter öffentlicher Finanzen von der Politik ein Instrumentarium an die Hand bekommen, das ihr eine ausreichend sichere Beurteilung ihrer Verwaltungsmaßnahmen und -innovationen ermöglicht. Gefragt sind z.B. Leitbilder über Lean-Management und netzwerkartige Strukturen. Eine derartige Strategie wäre gut für Hamburg, weil sich dadurch die Unternehmenskultur wirklich im Sinne einer Wende verändern würde, die "Corporate Identity" zunehmen würde und Hamburg auf einen geeigneteren Weg vom "Verwalter zum Dienstleister" gelangen könnte, der sich über Marketingstrategien positiv darstellen ließe. Anzuraten wäre einerseits, zumindest die Folgenevaluation flächendeckend über externe Fachexperten mitzugestalten, damit die erforderlichen Entscheidungen für weitere Maßnahmen nicht ausschließlich "aus eigenen Reihen" getroffen werden. Andererseits muß das notwendige Mitgestalten der Mitarbeiter in der Verwaltung berücksichtigt werden. Da die Wende in den "Köpfen" der Menschen vollzogen wird, Verwaltungsstrukturen aber über Jahrzehnte gewachsen sind, kann keine adhoc Änderung erwartet werden. Der Prozeß in Hamburg wird wesentlich davon abhängen, wie die Menschen, die in der Verwaltung arbeiten, die Veränderungen mittragen, d.h. wie sie ihre Meinungen im Sinne von "Unfreezing, changing, refreezing" ändern werden. Gelingt dies, wird in Hamburg der Staat die Modernisierung weniger erleiden, sondern gestalten. Inwieweit dies gelingen wird, wird sich vielleicht tendenziell an der für 1999 geplanten Modernisierungsmesse für die Verwaltung in Hamburg zeigen, auf der auch über eine "Modernisierung der Modernisierungsstrategie" nachgedacht werden könnte.

Klaus Lotz

Die Neuorganisation der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz

1 Konzeption

1.1 Ausgangslage

Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat in der 12. Legislaturperiode erhebliche Anstrengungen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung unternommen.²⁷ Diese wurden von der Überzeugung getragen, dass nur eine moderne, bürgernahe, effiziente und sparsame Verwaltung Gewähr dafür bietet, den Standort Rheinland-Pfalz langfristig als investitionsfreundliches Land zu sichern (siehe hierzu die Regierungserklärungen der Ministerpräsidenten Scharping vom 24.03.1993 und Beck vom 27.10.1994, in Voran 9, S. 14). Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz unterrichtete am 9. Mai 1996 (Drucksache 12/8396 zu Drucksache 12/4883) den Landtag, dass Verwaltungsmodernisierung für sie mehr ist als eine Reaktion auf sich verknappende finanzielle Ressourcen. Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz sieht in der Verwaltungsmodernisierung die Option, den nachfolgenden Generationen eine gestaltbare Zukunft zu erhalten.

1.2 Politische Vorgaben der Neuorganisation

In der "Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 13. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags 1996 - 2001 (Koalitionsvereinbarung)" wurde u.a. die *Auflösung der Bezirksregierungen* niedergeschrieben. Daneben wurde in der Koalitionsvereinbarung im Kapitel "Weiterentwicklung der Landesverwaltungsorganisation" die Berufung einer paritätisch besetzten *Expertenkommission* angekündigt. Dieser Expertenkommission gehörten neben Vertretern der Regierungsparteien und externen Sachverständigen auch Vertreter der betroffenen Behörden (Bezirksregierungen) und des Personals (die Vorsitzenden der Personalvertretungen) an. Der Auftrag der Expertenkommission bestand darin, einen Vorschlag für die Neuorganisation der gesamten Landesverwaltung zu erarbeiten, wobei die Bündelungsfunktion der Verwaltung, das Erfordernis des regionalen Bezuges und die Erhaltung der bisherigen Standorte der Bezirksregierung besonders zu berücksichtigen waren. Daneben wurde der Auftrag erteilt, die Selbständigkeit von Fachbehörden kritisch zu prüfen.

Die zentralen Aussagen der Koalitionsvereinbarung zum Auftrag der Expertenkommission zur Neukonstruktion der Landesverwaltung (EKo) lauten wie folgt:

²⁷ Einen Überblick über den Modernisierungsprozeß der Neuorganisation der Landesverwaltung von Rheinland-Pfalz enthält die Modernisierungszeitung (MOZ) – Der Weg in die Zukunft unserer Verwaltung 1/98

"Die Koalitionspartner sind der Auffassung, dass die gesamte staatliche Verwaltungsorganisation unterhalb der Ministerialebene neu gegliedert und gestrafft werden muss, um die Effizienz zu steigern.

Soweit Verwaltungsverfahren mehrere Verwaltungsstufen beinhalten, soll eine Überprüfung mit dem Ziel erfolgen, eine Verwaltungsstufe einzusparen. Bei dieser notwendigen Neuorganisation besteht Übereinstimmung, dass die historisch gewachsene Struktur der Bezirksregierungen den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht. Die bisherigen Bezirksregierungen in Trier, Neustadt/Weinstraße und Koblenz sollen daher aufgelöst werden. Die Standorte sollen für zukünftige Verwaltungsstrukturen bevorzugt wieder genutzt werden. Die Koalitionspartner sind sich einig, dass bei der Wahrnehmung von Aufgaben mit erheblichem behördlichen Abstimmungsbedarf bzw. komplexen Genehmigungsverfahren die Bündelfunktion der Verwaltung erhalten werden muss. Soweit bestimmte Aufgabenstellungen ein regionaler Bezug zugemessen werden kann, sollen sie nach Möglichkeit in der jeweiligen Region wahrgenommen werden.

Soweit andere Aufgabenstellungen kein unmittelbarer regionaler Bezug zugeordnet werden kann, soll die Wahrnehmung jeweils an einem Standort erfolgen.

Soweit nicht in der Phase der Umorganisation bereits Aufgabenverlagerungen durchgeführt werden können, soll die weitere Umorganisation vorbereitet werden. Dabei ist die Struktur der staatlichen Sonderbehörden einzubeziehen. Die Selbstständigkeit von Fachbehörden ist kritisch zu überprüfen.

Ziel ist es, die Selbstverantwortung der Schulen zu stärken. Folgende Maßnahmen sollen hierfür vorgesehen werden: Die staatliche Schulaufsicht soll verschlankt und soweit wie möglich auf die Schulleitung übertragen werden."

Die Mitglieder der Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung (EKO) wurden mit Schreiben vom 26. September 1996 durch den Ministerpräsidenten Kurt Beck ad persona berufen. Die konstituierende Sitzung dieser Kommission fand am 31. Oktober 1996 in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei statt. Die Vorsitzenden der drei Personalräte der Bezirksregierungen sowie der berufene Verwaltungsvertreter der Bezirksregierungen nahmen an der Sitzung der EKO mit beratender Stimme teil. Der Vorsitz der EKO wurde von dem Chef der Staatskanzlei, Herrn Staatssekretär Klaus Rüter (SPD), sowie dem vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht a.D. Hans-Hermann Dickfoss (FDP) gemeinsam geführt.

Bereits in der 12. Legislaturperiode (1991 - 1996) erhielt der Modernisierungsprozess in Rheinland-Pfalz durch die Einrichtung der *Verwaltungsmodernisierungskommission* (VMK) unter der gemeinsamen Leitung des Chefs der Staatskanzlei, Herrn Staatssekretär Klaus Rüter, und Herrn Universitätsprofessor Dr. Carl Böhret, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer, einen starken Impuls. Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung wurde mit der Entscheidung der Koalitionspartner zur Auflösung der Bezirksregierungen und der Berufung der Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung verstärkt. Die Verwaltungsmodernisierungskommission und die Expertenkommission nahmen "unter dem Dach" der VMK, die wiederum einen generellen Auftrag zur Abdeckung aller Modernisierungsfelder hat, ihren spezifischen Auftrag wahr, ein tragfähiges Konzept zur Neuorganisation der Landesverwaltung vorzulegen. Die Expertenkommission wurde dabei von der Geschäftsstelle der Verwaltungsmodernisierungskommission unterstützt. Der notwendige Informationsaustausch zwischen beiden Kommissionen war durch eine personelle Verzahnung sichergestellt.

Mit der Einsetzung der Enquete-Kommission 13/2 "Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz" (*Entbürokratisierungskommission*) hat auch der rheinland-pfälzische Landtag die Bedeutung, die er der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beimißt, unterstrichen. Auch in diesem Fall wurde der erforderliche Informationsfluss dadurch erleichtert, dass mehrere Mitglieder der Enquete-Kommission gleichzeitig auch der EKO angehörten.

1.3 Administrative Rahmenbedingungen

Der Status Quo der Organisation der Landesverwaltung, soweit er sich auf Verwaltungen bezieht, die vom Auftrag der Expertenkommission betroffen waren sieht wie folgt aus (vgl. im Einzelnen hierzu Voran 9, S. 23 bis 42):

An der Spitze der Verwaltungen stehen die *obersten Landesbehörden*. Dieses sind die Staatskanzlei und die Landesvertretung sowie die Ministerien für Arbeit, Soziales und Gesundheit, für Umwelt und Forsten, des Innern und für Sport, für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, für Kultur, Jugend, Familie und Frauen, für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, der Finanzen sowie der Justiz.

Unterhalb dieser obersten Landesbehörden sind zahlreiche *obere Behörden* bzw. zentrale Landesämter angesiedelt. Beispielhaft seien hier genannt das Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung, das Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht, das Landesamt für Wasserwirtschaft, das Landesveterinäruntersuchungsamt, das Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie, das Forstliche Bildungszentrum in Hachenburg, die Forstliche Versuchsanstalt Rheinland-Pfalz sowie 20 weitere Fachbehörden.

Neben diesen zahlreichen Fachbehörden stehen die allgemeinen *oberen Landesbehörden* in Form der drei Bezirksregierungen. Unterhalb der oberen Landesbehörden sind die *unteren Landesbehörden* angesiedelt. Hierzu gehören drei Medizinal-Untersuchungsämter, die Genetische Beratungsstelle, vier Versorgungsämter, sechs Staatliche Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft, fünf Gewerbeaufsichtsämter, 36 Forstämter, vier Chemische Untersuchungsämter, um nur einige beispielhaft zu nennen.

Aus dem dargestellten Schaubild wird deutlich, dass auf der Ebene der Bezirksregierungen zahlreiche Aufgaben wahrgenommen werden, andererseits aber auch einige durchgängige Fachstränge vorhanden sind.

Landesregierung

oberste Landesbehörden

Ministerpräsident und Staatskanzlei Landesvertretung	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	Ministerium für Umwelt und Forsten	Ministerium des Innern und für Sport	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landw. u Weinbau	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	Ministerium der Finanzen Helmtauskunftsstelle Übriges Europa und Vorort für Betriebsvergleiche beim Landesausgleichsamt	Ministerium der Justiz
---	---	------------------------------------	--------------------------------------	---	--	---	--	------------------------

oberen Behörden/zentrale Landesämter

oberen Behörden	zentrale Landesämter	oberen Behörden	zentrale Landesämter	oberen Behörden	zentrale Landesämter	oberen Behörden	zentrale Landesämter	oberen Behörden	zentrale Landesämter	oberen Behörden	zentrale Landesämter	oberen Behörden	Zentrale Landesämter
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung		Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht	Landesamt für Wasserwirtschaft Landesveterinäruntersuchungsamt Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie Forstliches Bildungszentrum Hachenburg Forstliche Versuchsanstalt Rheinland-Pfalz		Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz Landesvermessungsamt Landeskriminalamt Wasserschutzpolizei Direktion der Bereitschaftspolizei Fernmeldeleitstelle	Landesamt für Straßen- u. Verkehrswesen Eichdirektion Rheinl.-Pfalz Oberbergamt für das Saarland u. Rheinland-Pfalz	Geologisches Landesamt Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz Bildungsseminar für die Agrarverwaltung		Landesarchivverwaltung Landesamt für Denkmalpflege		Landesarchivverwaltung Landesamt für Denkmalpflege	Pädagogisches Zentrum Landesmedienzentrum Staatliche Studienseminare für die Lehramter an Schulen Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung	Oberfinanzdirektion Amt für Wiedergutmachung

allgemeine obere Landesbehörden

3 Bezirksregierungen - Personalverwaltung (Ref. 03) - Zentrale Beihilferechnung (Ref. 03) - Regierungshauptkassen (Ref. 04) - Kommunalaufsicht (Ref. 10) - Sparkassenaufsicht (Ref. 10) - Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (Ref. 12)	- Hoheitsachen und Verteidigungslasten (Ref. 15) - Öffentliches Ordnungswesen (Ref. 13) - Liegenschaften - Enteignungen (Ref. 36) - Gesundheit und Pharmazie (Ref. 16) - Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen (Ref. 17)	- Soziales, Jugend, Familie, Freizeit u. Sport (Ref. 18, 19) - Schulverwaltung (Ref. 20 - 27) - Kulturförderung (Ref. 20) - Raumordnung und Landesplanung (Ref. 30) - Bauverwaltung (Bau- u. Denkmalwesen) (Ref. 37) - Wirtschaftsrecht (Ref. 31)	- Verkehr (Ref. 33) - Forstverwaltung (Ref. 40 - 46) - Landwirtschaft und Weinbau (Ref. 50 - 53) - Landeskulturverwaltung/Ländl. Bodenordnung (Ref. 53) - Umwelt (Ref. 54, 55, 56) - Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Landespflege, Immissionsschutz	- Straßenbau (Ref. 33, 38) - Polizeiverwaltung (Ref. 13) - Vermessungs- und Katasterwesen (Ref. 34) - Wirtschaftsförderung (Ref. 31)
---	--	--	--	---

untere Landesbehörden

3 Medizinalluntersuchungsämter Genetische Beratungsstelle 4 Versorgungsämter	6 Staatliche Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft 5 Gewerbeaufsichtsämter 88 Forstämter 4 Chemische Untersuchungsämter	1 Landesdurchgangswohnheim 2 Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende 1 Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige 3 Ämter für Verteidigungslasten 5 Polizeipräsidien 42 Katasterämter	1 Bergamt 1 Autobahnamt 3 Straßenprojektmänter 9 Straßen- u. Verkehrsämter 5 Eichämter 9 Kulturämter Luftbild- u. Rechenstelle der Landeskulturverwaltung 8 Staatl. Lehr- u. Vers.anstalten für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau Landesanstalt für Bienezüchtung Verwaltung d. Staatl. Weinbaudomänen Landesanstalt für Rebenzüchtung Landgestüt Zweibrücken Landesanstalt für Tierzucht u. Qualitätsprüfung	32 Schulpsychologische Beratungsstellen	37 Finanzämter 7 Staatsbauämter
--	---	---	---	---	------------------------------------

Legende:

- Ministerien
- obere Behörden/zentrale Landesämter
- untere Landesbehörden
- Aufgaben der Bezirksregierungen
- Bereiche, die vom Prüfauftrag nicht betroffen sind
- Aufsicht liegt bei den Bezirksregierungen

Modell Status quo

Durch die Einrichtung je einer Bezirksregierung an den Standorten Koblenz, Neustadt und Trier wurde bislang die überwiegende Zahl der Staatsaufgaben mit Ausnahme einiger weniger sogenannter Vorort-Funktionen (eine Bezirksregierung nimmt eine bestimmte Aufgabe landesweit war) regional angesiedelt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies nicht nur eine Folge sachlicher Notwendigkeiten, sondern in einer Vielzahl von Fällen eine Konsequenz dieser Organisationsstruktur war. Denn die regional verankerte Institution "Bezirksregierung" bildete einen geeigneten Rahmen zur Ansiedlung zahlreicher staatlicher Aufgaben, die sowohl in ihrer Vielfalt, als auch Menge im Laufe der Zeit wuchsen und weder der ministeriellen noch der kommunalen Ebene zugeordnet werden konnten.

Viele dieser Aufgaben haben einen inneren Zusammenhang, so dass sich aus dieser Aufgabenkonzentration auch Energieeffekte (Bündelungsfunktion) ergaben. Allerdings stehen nicht alle Aufgaben, die die Bezirksregierungen wahrnehmen, in einem Bündelungszusammenhang. Vor diesem Hintergrund wurde verständlich, dass eines der zentralen Probleme bei der Auflösung der Bezirksregierungen die Abgrenzung und Neuordnung der Aufgaben mit Bündelungsfunktion und/oder regionalem Bezug wurde.

1.4 Der politische Prozess der Neuorganisation bis Dezember 1998

Nachdem die Mitglieder der Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung mit Schreiben vom 26. September 1996 durch den Ministerpräsidenten ad persona berufen wurden, fand die konstituierende Sitzung am 31. Oktober 1996 statt. Nach der konstituierenden Sitzung fanden noch sieben weitere Sitzungen der EKo statt (siehe hierzu auch Voran 9, S. 14 bis 16). Das Ergebnis der EKo wurde vom Koalitionsausschuss aufgegriffen und nach mehreren Sitzungen am 12. Dezember 1997 abschließend beraten²⁸. Die Ergebnisse wurden in einer gemeinsamen Pressekonferenz von Herrn Ministerpräsidenten Kurt Beck (SPD) und Herrn Staatsminister Rainer Brüderle (FDP) in einer Pressekonferenz am 13. Dezember 1997 veröffentlicht. Die rheinland-pfälzische Oppositionspartei wendete sich auch in der Öffentlichkeit gegen die Verwaltungsreform.²⁹ Am 20. März 1998 hat die EKo der Landesregierung Ihren Abschlussbericht vorgelegt.

Am 21. April 1998 hat der Ministerrat die Vorschläge der Expertenkommission vorbehaltlich der Prüfung von Detailfragen aufgegriffen und dem Minister des Innern und für Sport federführend mit der Umsetzung der Neuorganisation beauftragt. Seit dem 5. Mai 1998 arbeiten vier Arbeitsgruppen (Organisation, Personal, Haushalt und Recht) unter der Koordination der ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Herrn Präsident a.D. Dr. Gerhard Groß, an der Umsetzung des

²⁸ Siehe auch Die Rheinpfalz vom 26.11.1997 "Noch keine Entscheidung über Bezirksregierungen – Koalitionstrunde nach fünf Stunden vertagt; Rhein-Zeitung vom 26.11.1997 "Bezirksregierung: Die Koalition schweigt"; Allgemeine Zeitung vom 26.11.1997 "Noch keine Einigung – Zukunft der Bezirksregierungen weiter strittig"; Trierischer Volksfreund vom 11.12.1997 "Bezirksregierung: Koalition vor letzter Runde?"

²⁹ Die Rheinpfalz vom 03.12.1997 "CDU kündigt erneute Resolution an – Weiterhin breiter Widerstand gegen Auflösung der Bezirksregierung".

auch im bundesweiten Vergleich einmaligen Projekts. Am 15. Dezember 1998 hat der Ministerrat den Zwischenbericht des Ministers des Innern und für Sport behandelt und die noch wenigen offenen Fragen abschließend geklärt. Die Bedeutung der Verwaltungsmodernisierung und das bisher Erreichte kommt auch in der Zwischenbilanz der Landesregierung zum Ausdruck.³⁰

Die Anhörungen zum Gesetzesentwurf mit den betroffenen Verbänden wurden durchgeführt. Hier zeigt sich, dass das Konzept nicht nur Zustimmung erfährt. Insbesondere die Personalvertretungen der betroffenen Bezirksregierungen tragen ihre Bedenken vor (vgl. Klartext, Abschied von der Bezirksregierung). Am 26. März beschloß der Ministerrat das Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung. Der Gesetzesentwurf umfaßt 279 Artikel und wurde im Landtag am 21. April 1999 erstmals beraten (vgl. Landtagsdrucksache 13/4168).

1.5 Modernisierungsziele und konzeptionelle Schwerpunkte

Das Ziel der Neuorganisation ist es, eine kostengünstigere, effektivere, effizientere, bürgerfreundlichere und den Herausforderungen der Zukunft gewachsene Verwaltung zu gestalten. Hierzu zählen der Abbau von Hierarchieebenen sowie die Neugliederung und Straffung der staatlichen Verwaltungsorganisation. Daneben wird die Verwaltungsmodernisierung begleitet durch weitere Reformschritte. Hierzu gehören:

- Die Regulierung von Vorschriften³¹
- Die Einführung der Gesetzesfolgenabschätzung und neuer Steuerungsinstrumente in den Verwaltungen³²
- Maßnahmen zur Personalqualifizierung und Motivierung³³

Die bisherigen Bezirksregierungen bilden den institutionellen Rahmen bei der Bewältigung von Staatsaufgaben in den Regionen. Die Philosophie des neuen Verwaltungsmodells ist eine funktionelle. Durch Bildung von zwei Typen von Direktionen (Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion-ADD in Trier und zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen-SGD -Süd in Neustadt sowie -Nord in Koblenz wird eine völlig neue Behördenstruktur geschaffen. Vorteile dieser Behördenstruktur sind

- die Bündelung wichtiger Geschäftsbereiche (hierdurch wird eine Verschlinkung der Verwaltung möglich, da weniger Koordinationsaufwand und eine bessere Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven möglich wird);

³⁰ Rheinland-Pfalz – Durch kluge Reformen auf gutem Weg, Eine Zwischenbilanz der Landesregierung 1996 – 1998, Mainz, November 1998, S. 42 ff.

³¹ Vgl. hierzu im Einzelnen Voran, Band 6; auch Die Rheinpfalz vom 08.12.1997, "Auf dem Weg zu moderner Verwaltung die Beharrung des Apparates überwinden"; Unterrichtung durch die Bundesregierung, Erster Bericht und Fortschreibung des Aktionsprogramms zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung, Drucksache 13/9980, S. 2 und 16.

³² Vgl. hierzu im Einzelnen Voran, Band 5; Die Rheinpfalz vom 08.12.1997, aaO.; näher mit dieser Frage beschäftigen sich Stempel, ZG 2/98, S. 116 bis 126, mwN. und Bussmann, ZG 2/98, S. 127 bis 141mwN.

³³ siehe auch Voran, Band 1; Die Rheinpfalz vom 08.12.1997, aaO.

- Verfahren werden transparenter, einfacher, schneller, bürgerfreundlicher;
- die Zusammenführung von Experten aus verschiedenen Fachgebieten wird erleichtert;
- Sonderbehörden werden integriert, hierdurch entfallen Verwaltungsebenen;
- die Zusammenarbeit von Fach- und Vollzugsverwaltung wird erleichtert (hierdurch wird eine Verbesserung des Dienstleistungscharakters der Behörden erreicht).

Alles in allem lässt sich sagen, dass im Mittelpunkt der neuen Verwaltung nicht mehr eine regional verankerte Institution steht, der nahezu beliebig Aufgaben zugeführt werden können. Das Bild der neuen Verwaltungsorganisation ist eine schlanke Behörde, deren Aufgabenzuschnitt sich aus zentralen, künftig besonders wichtigen Verwaltungsaufgaben, nämlich der Wahrnehmung einer wirkungsvollen staatlichen Aufsicht zur Wiederdurchführung schneller und dabei qualitativ hochwertiger und transparenter Genehmigungsverfahren ergibt. Durch die erforderliche Bündelung von Aufgaben kann dennoch ein angemessener regionaler Bezug gewährleistet werden.

Durch die Konzentration von Dienststellenaufgaben durch

- die Einrichtung einer landesweit zuständigen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion,
- die Einrichtung eines Landesuntersuchungsamtes,
- die Bildung einer Forstlichen Zentralstelle sowie
- die Integration der Beihilfestellen und Regierungshauptkassen in die Oberfinanzdirektion, aber auch
- die Bündelung der Genehmigungszuständigkeiten bei den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen

kommt zum Ausdruck, dass Rationalisierungsreserven erschlossen werden können. Dadurch wird die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung erhöht. Größere Kompetenzräume werden geschaffen, die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird gestärkt. Darüber hinaus kann erheblicher Koordinationsaufwand bei den Ministerien eingespart werden. Aufgabe ist es auch, unter diesen neuen Rahmenbedingungen die Delegation von Aufgaben von den Ministerien auf den nachgeordneten Bereich zu erleichtern. Grund hierfür ist, dass nicht mehr qualitativ hochwertiger Sachverstand auf mehreren Stellen verteilt und unter Erzeugung eines zusätzlichen Koordinationsbedarfs ausgebaut und vorgehalten werden muss.

Zudem wird durch die Neuorganisation die Einführung modernster Informations- und Kommunikationstechnologie, Stichwort Televerwaltung, in neuen, adäquaten Strukturen erleichtert. Wichtig für die Akzeptanz des neuen Behördenmodells bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, aber auch sozialpolitische Aspekte haben dazu geführt, dass unter strukturellen und sozialen Gesichtspunkten die Behördenstandorte (Koblenz, Neustadt und Trier) als solche erhalten bleiben. Wichtig ist dies auch im Hinblick auf die mit einer Begrenzung der mit der Neuorganisation notwendigen Transferkosten, die im Wege von Umsetzungen und Versetzungen geleistet werden müssen. Zudem soll die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst begrenzt werden.

Unter Würdigung aller Effekte in der Neuorganisation der Landesverwaltung geht die Kommission sowie die Einschätzung der Koalitionspartner überein, dass ein Einspar-

volumen von ca. 750 Stellen mit der Neuorganisation der Landesverwaltung verbunden ist. Diese Zahl ergibt sich insbesondere aus Einspareffekten bei der Reform der Vermessungs- und Katasterverwaltung, durch die Konzentration von Fachaufgaben in den Direktionen sowie die Verschlinkung der Führungsebene und der zentralen Dienste. Die Kommission sowie die Koalitionspartner gehen davon aus, dass unter Berücksichtigung eines pauschalen Ansatzes für Sachaufwendungen in Höhe von ca. 10 Prozent der Personalkosten sich das Einsparvolumen auf mehr als 80 Millionen DM jährlich summieren wird. Anfangs sind hiervon jedoch die in der Umsetzungsphase einmaligen Transferkosten für Trennungsgelder, Umzüge, Fortbildungsmaßnahmen etc. abzusetzen. Angesichts des derzeit durch die Personalkostenbudgetierung bereits bestehenden hohen Einsparungsdrucks, wird dieses Einsparvolumen in seinem vollen Umfang allerdings erst mittelfristig zu erreichen sein.

Die Verwaltungsneuorganisation lässt sich in ihren wesentlichen Zügen wie folgt darstellen:

Abbildung 1: Das Center-Modell

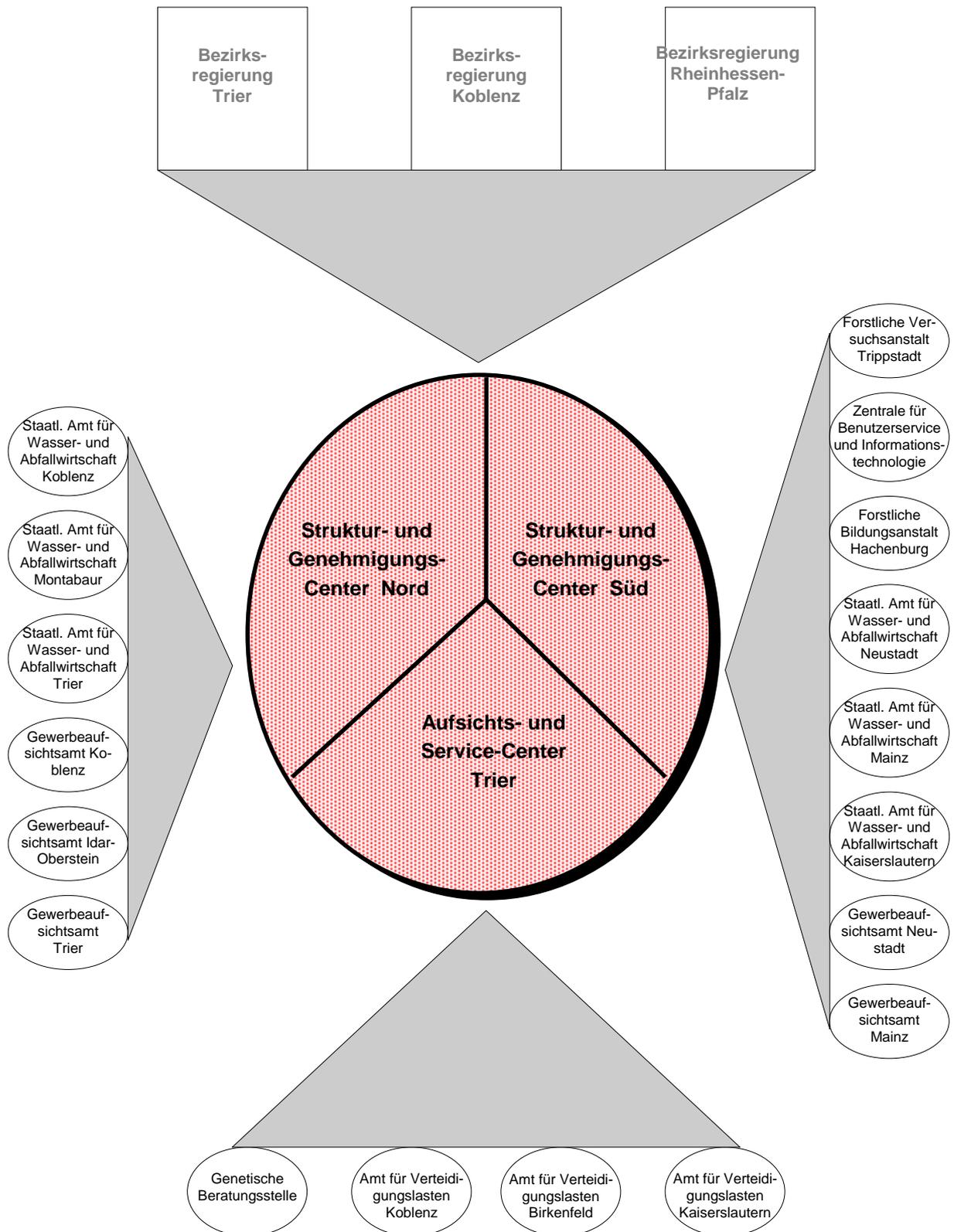


Abbildung 2: Struktur- und Genehmigungs-Center Nord in Koblenz



Abbildung 3: Struktur- und Genehmigungs-Center Süd in Neustadt

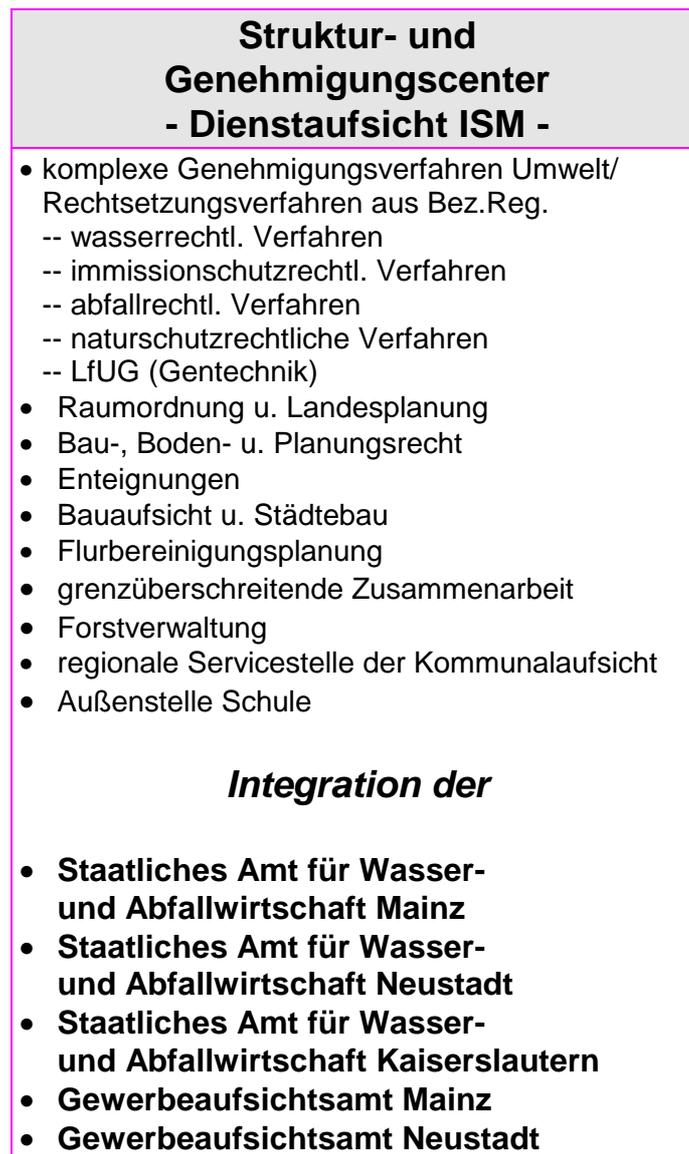
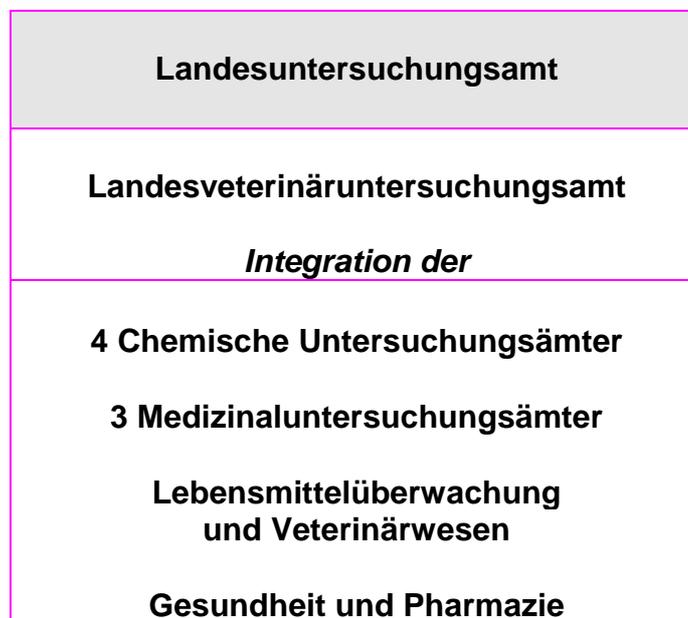


Abbildung 4: Aufsichts- und Service-Center Trier



Abbildung 5: Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz



2 Implementation

2.1 Prozessmanagement

Wie bereits oben erwähnt ist auf der Grundlage des Ergebnisses der Beratung des Koalitionsausschusses und des Abschlussberichtes der Expertenkommission vom Ministerrat die Ablösung der Institution Bezirksregierung und von Sonderbehörden die Bildung von Direktionen, eines Landesuntersuchungsamtes sowie einiger Ergänzungen beschlossen worden.

So soll die Genetische Beratungsstelle nicht in die Direktion in Trier, sondern in das zu bildende Landesuntersuchungsamt eingegliedert werden. Die staatlichen Lehranstalten für technische Assistenten der Medizin in Koblenz und Trier und für pharmazeutisch technische Assistenten in Trier werden in das zu bildende Landesuntersuchungsamt eingegliedert. Der Aufgabenbereich Verkehr wird dem Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen übertragen. Darüber hinaus wurden den Arbeitsgruppen verschiedene Prüfaufträge erteilt.

Die Federführung für die Umsetzung der Neuorganisation wurden dem Minister des Innern und für Sport per Ministerratsbeschluss übertragen. Dieser hat vier Projektgruppen für den Aufgabenbereich Organisation, Personal, Haushalt und Recht gebildet. Diese Arbeitsgruppen haben zur Lösung komplexer und/oder fachspezifischer Fragen Unterarbeitsgruppen für die Aufgabenbereiche Landesuntersuchungsamt, Umwelt und Schulaufsicht gebildet. Diese drei Unterarbeitsgruppen arbeiten alle der Arbeitsgruppe Organisation zu.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppen wird durch den vom Ministerium des Innern und für Sport im Einvernehmen der Staatskanzlei benannten Koordinator, Herrn Präsident a.D. Dr. Gerhard Groß, geleitet und aufeinander abgestimmt. Man hat bewusst auf einen in der Verwaltung überaus erfahrenen und von der Reputation sehr ausgewiesenen Koordinator zurückgegriffen. Herr Groß hat sich auf Grund seiner Ausbildung, seines Erfahrungsschatzes und der ihm eigenen Durchsetzungsfähigkeit und Moderationsgeschick als ein hervorragender Koordinator für diese schwierige Aufgabe der Neuorganisation der Landesverwaltung erwiesen. Er genießt Anerkennung über die Parteigrenzen hinweg und wird von allen an den Verwaltungsmodernisierungsprozess beteiligten Personen geschätzt.

In den Arbeitsgruppen sind die von den Neuorganisationen betroffenen Ressorts und Bezirksregierungen ständig vertreten. Auf Vorschlag der Fachressorts können aber auch Vertreter und Vertreterinnen der unteren Verwaltungsebenen in den Arbeitsgruppen mitwirken. Da die Zahl der Gruppenmitglieder aus arbeitsökonomischen Gründen begrenzt wurde, gelang es zügig und in angemessener Zeit Arbeitsergebnisse zu erzielen. Diese Arbeitsergebnisse sind in den Ministerratsbeschlüssen vom 15. Dezember 1998 und 26. März 1999 eingeflossen. In den Arbeitsgruppen wurde auch die Mitwirkung der Personalvertretungen, der Schwerbehindertenvertretungen und der Gleichstellungsbeauftragten sichergestellt.

2.2 Ausblick

Die Grundlage für die Umsetzung der Neuorganisation der Landesverwaltung ist das Organisationsgesetz. Dieses Gesetz basiert auf den Ergebnissen der Gruppenarbeit und den daraus resultierenden Ministerratsbeschlüssen. Es ist als Regierungsentwurf auf dem parlamentarischen Weg gebracht. Hierdurch wird der Einsatz moderner Organisationsgrundsätze sowie eine dauerhafte und umfassende Aufgabenkritik festgeschrieben.

Unabhängig davon wird im Zusammenhang der Zuordnung von Aufgaben und Personal zu den Direktionen im Einzelfall geprüft, welche Aufgaben generell entfallen, privatisiert oder auf nachgeordnete Ebenen verlagert werden können. Durch Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden wird zeitgleich ausgelotet, welche Aufgaben künftig auf der kommunalen Ebene wahrgenommen werden sollen. Als Stichtag für das Inkrafttreten der Neuorganisation ist der 1. Januar 2000 vorgesehen. Mit den Ministerratsbeschlüssen ist die politische Grundlage gelegt und der Auftrag an alle für die Umsetzung der Verwaltungsneuorganisation im Land Rheinland-Pfalz betroffenen Stellen beschlossen. Die Ministerratsbeschlüsse sind durch Abstimmungsgespräche beider Koalitionspartner einvernehmlich auf den Weg gebracht worden.

Das Jahr 1999 wird geprägt sein von der Arbeit des Organisationsgesetzes. Hier werden die betroffenen Verbände Gelegenheit haben, Ihre Vorstellung zur Verwaltungsneuorganisation einzubringen. Sodann wird die Regierungsvorlage voraussichtlich noch vor der Sommerpause in den Landtag eingebracht werden. Das Inkrafttreten des Organisationsgesetzes ist nach den drei Beratungen für den 01.01. im Jahr 2000 vorgesehen.

3 Resümee

Wie der Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) und der Staatsminister Peter Caesar (F.D.P.) in einer gemeinsamen Pressekonferenz am 15. Dezember 1998 berichtet haben, handelt es sich bei der Neuorganisation der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz um eine Herkulesaufgabe. Bislang wurde der von den Koalitionspartnern gesteckte Zeitplan eingehalten. Dies gibt Hoffnung und bestätigt die Erwartung, dass die Umsetzung in einfach gesetzlicher Form die Neuorganisation der Landesverwaltung auch weiterhin termingerecht begleiten wird. Die eigentliche Umsetzung ist auf einen Zeitraum von 15 - 20 Jahren bezogen. So lässt sich vermeiden, dass soziale Härten auftreten, Abstimmungsschwierigkeiten werden minimiert. Bürger und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung können sich an die neuen Verwaltungsstrukturen gewöhnen.

Christel Mariß

Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen

Einleitung

Im folgenden wird ein allgemeiner Überblick über den Stand des Modernisierungsprozesses der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung in den 90er Jahren gegeben. Während bis Mitte 1998 der Schwerpunkt des Modernisierungskonzeptes in Maßnahmen zur Binnenmodernisierung lag, die sich häufig noch in der konzeptionellen Phase befanden und die auf Gutachtenempfehlungen externer Beratungsfirmen basierten, kristallisiert sich mit dem personellen Wechsel der Regierungsspitze ein grundlegend anderer Reformansatz heraus, der die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen insgesamt infrage stellt.

Trotz mehrerer schriftlicher und mündlicher Anfragen bei verschiedenen Ministerien und Landesbehörden habe ich über den "Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen über den Stand der Modernisierung der Verwaltung und Rechtspflege in Nordrhein-Westfalen", den ich im folgenden aus Vereinfachungsgründen als "Bericht der Landesregierung" bezeichne, hinaus keine internen Materialien erhalten, so daß ich hinsichtlich des Themenkomplexes "Implementation" nur auf diese Informationen zurückgreifen konnte, die in ihrer Aussagekraft als werbende Selbstdarstellung der Landesregierung sicherlich begrenzt sind.

Den Mitarbeitern der Ministerien ist es aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Landesdirektor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe und den Ministerien untersagt worden, jegliche Informationen, die über die öffentlichen Verlautbarungen hinausgehen, an Bedienstete des Landschaftsverbandes weiterzugeben. Dieses Verbot bezieht sich auch auf Prozesse, Abläufe und Themen, die vor der Ressortumstrukturierung stattfanden. Nähere Angaben hinsichtlich des Grades der Mitarbeiterpartizipation und deren Stellung im hierarchischen Behördengefüge konnte ich als Beamte dieses Kommunalverbandes leider nicht in Erfahrung bringen.

Aufgrund zeitlicher Vorgaben habe ich die Materialien ausgewertet, die mir bis zum 12.03.99 vorlagen. So habe ich den Vorschlag der nordrhein-westfälischen Christdemokraten vom 11.03.99, die Bezirksregierungen aufzulösen und drei Regionalverbände in Münster, im Rheinland und im Ruhrgebiet zu gründen, zwar zur Kenntnis genommen, ohne mich mit dieser neu kreierten Variante der Behördenstruktur noch kritisch auseinanderzusetzen zu können.

1 Konzeption

1.1 Modernisierungsbeginn und -anlaß

Seit Bestehen des Landes Nordrhein-Westfalen hat es immer wieder Überlegungen und Maßnahmen zur Veränderung der Verwaltungsstruktur gegeben. So hat man seit Beginn der 50er Jahre mehrfach versucht, staatliches Handeln durch Veränderungen der Verwaltungsorganisation, der Verwaltungsverfahren sowie durch die Schaffung von mehr Bürgernähe und Bürgerfreundlichkeit den jeweiligen Erfordernissen anzupassen. Daß die Reformansätze und Modernisierungsmaßnahmen nicht erst kurzfristig eingesetzt haben, macht z. B. Habermann (1997, S. 28) deutlich; die Bemühungen um eine Modernisierung in NRW haben eine längere Tradition". Auch Keller (1997, S. 54) spricht von der "Persistenz" der Reformdiskussion. Nach Fiedler (1998, S. 93) handelt es sich um einen Prozeß, der "die letzten beiden Jahrzehnte turnusmäßig wiederholt" wurde.

Die Debatte in den 90er Jahren konzentriert sich auf die Neubewertung des staatlichen Sektors; es geht um die Fragen der Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung sowie um die Reichweite staatlichen Verwaltungshandelns. Fragt man nach dem unmittelbaren Anlaß, den Gründen sowie Begründungen für die in den 90er Jahren initiierten Reformbewegungen, findet man im Grundsatz übereinstimmende Erklärungsansätze. Die Finanzkrise des Landes gilt vielfach als Hauptanlaß für die Modernisierungsanstrengungen. Kellers Auffassung zufolge (1997, vgl. S. 53) ist die finanzpolitisch heikle Haushaltsslage in NRW der Anlaß schlechthin; auch Fiedler (1998, S. 93) kann in diesem Zusammenhang zitiert werden: "Meist waren konjunkturell verstandene Wachstums- und Finanzkrisen die Auslöser." Und auch Habermann (1997, vgl. S. 30) sieht die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte als zentrales Motiv für den Modernisierungsprozeß an. Der Bericht der Landesregierung bezeichnet die Krise der Haushalte sogar als "Treibsatz für die Modernisierung" (1998, S. 16).

In der Landtagsschrift (S. 198) hingegen kommt eine andere Schwerpunktargumentation zum Ausdruck:

"Der internationale Wettbewerbsdruck und die zunehmende Standortkonkurrenz stellen wachsende Anforderungen an die Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns. Die unbestreitbare Finanzkrise der öffentlichen Haushalte ist insofern zwar einer der wesentlichen Auslöser, kaum aber die Hauptursache für den Reformbedarf."

Und auch der Bericht der Landesregierung (S. 15) hält die Position des Landes im Globalisierungsprozeß für ausschlaggebend:

"Eine reibungslos funktionierende öffentliche Verwaltung ist als wichtiger Standortfaktor erkannt worden. Der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung in den neuen Ländern hat dafür eindrucksvolle Belege geliefert. Er war dort ein wichtiges Signal für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft, auf eine Zukunft in den neuen Ländern zu vertrauen, dort zu investieren und nicht in das frühere Bundesgebiet abzuwandern. Solche Signale müssen von der öffentlichen Verwaltung auch in einem vereinten Deutschland, im Zeichen eines zusammenwachsenden Europas und der immer näher zusammenrückenden Volkswirtschaften, ausgehen."

M. E. kann man Anlaß und Hauptgrund für die Verwaltungsreform nicht strikt trennen, da die Finanzkrise in ihrer Wirkung unterstützt wurde von geänderten Rahmenbedingungen: neben der Ruhrgebietskrise, der Deutschen Einheit, der Öffnung des EU-

Binnenmarktes und der Erweiterung der osteuropäischen Märkte wurde die zunehmende Standortkonkurrenz deutlich, und damit die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit Nordrhein-Westfalens zu sichern. Das Bewußtsein für Innovationen wurde zudem durch Verbände, Gewerkschaften, Wissenschaft, Politiker, Parteien, Wirtschaft, Medien, Behördenvertreter und Mitarbeiter und das veränderte Bürgerselbstbewußtsein verstärkt. Diese externen Faktoren bewirken einen größeren Druck auf die Bestrebungen, sie verstärkten geradezu den "Anlaß Finanzkrise"; diese Faktoren und die allgemeine Haushaltskonsolidierung greifen ineinander und bedingen einander.

1.2 Rahmenbedingungen des Landes Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen gehört zu den größeren Flächenländern der Bundesrepublik und ist mit ca. 18 Mio. Menschen das bevölkerungsreichste Bundesland. Zusammen mit den 23 kreisfreien Städten gibt es 396 Gemeinden, die den Bezirksregierungen Düsseldorf, Köln, Arnsberg, Münster und Detmold zugeordnet werden. Die Kommunen haben im Vergleich zu den übrigen Ländern deutlich höhere Einwohnerzahlen, fast 50% der Bevölkerung leben in Städten ab 100.000 Einwohnern (vgl. Andersen 1996, S. 100 ff). Die unausgewogene räumliche Lage der Großstädte zugunsten des westlichen Landesteiles wird besonders im Ruhrgebiet deutlich, das das größte zusammenhängende Siedlungsgebiet Europas ist (vgl. Friedrichs 1996, S. 250 ff).

Neben der verkehrsgünstigen Integration in den europäischen Binnenmarkt belegt NRW bezogen auf das Bruttoinlandprodukt den sechsten Platz innerhalb der EU (vgl. Woyke 1996, S. 204 ff). Einfluß auf die Entscheidungen der EU kann NRW zum einen über den Bundesrat geltend machen, zum anderen kann es über den Ausschuß der Regionen beratend mitwirken; daneben dürften die NRW-Abgeordneten des Europäischen Parlaments die größten Einwirkungsmöglichkeiten auf die europäische Politik haben. Kontakte zu EU-Mitgliedstaaten werden zudem über das seit 1986 in Brüssel bestehende Verbindungsbüro des Landes und über die regionalen grenzüberschreitenden Kooperationen hergestellt. Aufgrund des föderalistischen Prinzips gibt es zwischen den politischen Ebenen des Bundes und der Länder vielfältige Politikverflechtungen. Während der Bund überwiegend die Gesetzgebungskompetenz besitzt, haben die Länder über den Bundesrat insofern Einfluß auf die Gesetzgebung, als die Steuergesetze, die die Einnahmen der Länder betreffen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Die sektorale Beschäftigungsentwicklung macht sich im Ruhrgebiet besonders bemerkbar; der Beschäftigungsrückgang mit seinen sozialen Folgen im Bergbau sowie der Schwer- und Stahlindustrie vollzog sich bei gleichzeitigem Wachstum des tertiären Sektors z.B. in Verwaltungszentren wie Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster. Die wachsende Lücke zwischen Steuereinnahmen und Ausgaben wurde durch Kreditaufnahmen geschlossen, was zur Folge hatte, daß die Pro-Kopf-Verschuldung überdurchschnittlich anwuchs. Hinzu kommt, daß die bedeutendsten Aufgaben des Landes (Bildung, Wissenschaft, Polizei und Justiz) sehr kostenintensiv sind; die Personalausgaben machen 40% der Gesamtausgaben aus und verschlingen mehr als 50% der Steuereinnahmen, was zu Lasten der Investitionen geht, die seit 1995 im Landesvergleich nur noch unterdurchschnittlich sind. Zur Haushaltskonsolidierung sollen die Personalausgaben reduziert werden. Dieses Ziel will man u.a. mit der Einsparung von 22.000 Stellen in der Landesverwaltung erreichen.

Davon betroffen sind die Bediensteten der obersten Landesbehörden, der Landesober- und der Landesmittelbehörden sowie der unteren Landesbehörden. Mit der Verwaltungsreform wird der Versuch unternommen, Verwaltungsvollzugsaufgaben von den Ministerien auf Landesämter zu verlagern, Behörden eine globale Haushaltssumme zur Verfügung zu stellen und betriebswirtschaftliche Orientierungen zu fördern. Durch die Globalhaushalte und pauschale Landeszuweisungen können die Geldempfänger flexibler und eigenverantwortlich über die Mittel verfügen. Dem steht jedoch möglicherweise die Abschwächung der demokratischen Steuerung und Kontrolle durch Landtag und Landesregierung gegenüber.

1.3 Modernisierungsziele und konzeptionelle Schwerpunkte

Vergleicht man die Ziele, die die Landesregierung, die Landtagsfraktionen sowie die Gewerkschaften mit der Verwaltungsreform verbinden, findet man einen Konsens darüber, die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns zu verbessern, und mittel- bis langfristig den Arbeits- und Lebensstandort Nordrhein-Westfalen im gesamteuropäischen Wettbewerb zu bewahren und optimieren (vgl. hierzu die Ausführungen der Landtagspräsidentin in der veröffentlichten Landtagsschrift 1995). Im folgenden werden die Positionen der verschiedenen Akteure kurz dargestellt:

1.3.1 Fraktionen

Um das staatliche Dienstleistungsangebot zu verbessern und die politische Entwicklung in Deutschland und innerhalb der EU mitzugestalten, und damit die Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit Nordrhein-Westfalens aufrecht zu erhalten, befürworteten die Fraktionen von F.D.P. und CDU im Landtag eine umfassende Umstrukturierung der Verwaltungsebenen. Um die von der F.D.P. formulierten Ziele zu realisieren, sollten eine konsequente Privatisierung öffentlicher Leistungen und eine umfassende Untersuchung der Organisation zu den Entscheidungsabläufen vorgenommen werden. Außerdem befürwortete man die Konzentration der politischen Führung auf weniger Ministerien, eine verstärkte politische Beratung von Außen, eine allgemeine Straffung des Behördenaufbaus sowie eine Hierarchieabflachung durch Umbau der Verwaltungs- und Koordinationsebenen.

Die CDU kritisierte die Vielzahl von Verwaltungsebenen, eine insgesamt mangelhafte Koordinierung sowie eine unübersichtliche Kompetenzverteilung. Um die personellen und sachlichen Ressourcen zu reduzieren und komplizierte Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, wurden Änderungen bei der Aufbau- und Ablauforganisation vorgeschlagen. Während die in der Verfassung verankerten obersten Landesbehörden sowie die Kommunen in ihrem Bestand nicht infrage gestellt wurden, sollten die zwischen diesen Behörden liegenden Institutionen auf den Prüfstand gestellt werden. Es wurden verschiedene Alternativen vorgeschlagen, ohne daß man sich auf eine Variante festlegte und diese Ansicht im Parlament und in den Ausschüssen verfolgte.

Inhalt und Umfang der staatlichen Aufgabenerfüllung sollten nach Auffassung der SPD den geänderten Rahmenbedingungen angepaßt werden - mittels vereinfachter Verfahrensregelungen und -abläufen, der Zusammenfassung von Zuständigkeiten und dem Abbau entbehrllicher Verwaltungsaufgaben bzw. der Übertragung auf Dritte.

Auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN befürworteten eine dezentrale und effizientere Verwaltungsstruktur mit mehr Bürgernähe und Transparenz, Budgetierung und Hierarchieabbau; sie forderten zudem einen ökologischen Umbau des Landes und die Förderung von Fraueninteressen. Um diese Ziele zu erreichen, sollte der Verwaltungsaufbau zunächst einer Bestandsanalyse unterzogen werden, um dann Vorschläge zur Neugestaltung der Verwaltungsebenen zwischen Ministerien und Kommunen zu entwickeln.

1.3.2 Landesregierung

Diese parteiübergreifend übereinstimmenden Ziele findet man auch in der Rahmenvereinbarung über Grundprinzipien der Verwaltungsreform sowie in den Regierungserklärungen vom 13.09.1995 und 17.06.1998 wieder. Es fällt auf, daß mit dem Wechsel des Ministerpräsidenten in der Mitte des Jahres 1998 der Wettbewerbsgedanke besonders stark zum Ausdruck kommt. Dies wird z.B. deutlich an der Regierungserklärung:

"Wir wollen Nordrhein-Westfalen zu einer vorbildlichen europäischen Region für ökonomischen und ökologischen Fortschritt und für soziale Verantwortung, für Liberalität und Toleranz machen (S. 4)."

"Prägende Entscheidungen über die Zukunft unseres Landes werden immer häufiger auf europäischer Ebene in Brüssel getroffen. Wir wollen stärkeren Einfluß auf die europäische Politik der Länder nehmen. Dazu werden wir in Brüssel mit klaren Zielvorstellungen und Strategien antreten. Die europäische Politik ist von übergeordneter, strategischer Bedeutung für unser Land. Darum werde ich mit der Staatskanzlei die Vertretung der Interessen Nordrhein-Westfalens im Bund und auf der europäischen Ebene wahrnehmen (S. 9)."

Während in dem vom amtierenden Innenminister Dr. Behrens vorgelegten Eckpunktepapier vom 11.11.1998 lediglich vom "Wettbewerb der Bundesländer" (S. 5) die Rede ist, spricht Clement in der Regierungserklärung (S. 22 f) von Nordrhein-Westfalen als

"eine der stärksten Regionen in Europa. Unsere ökonomischen, kulturellen und sozialen Verpflichtungen mit unseren Nachbarländern werden ständig enger. Schon ein Blick auf die Landkarte lehrt, daß Brüssel und Amsterdam uns näher sind, jedenfalls geographisch, als manche deutsche Metropole. Wir sind die Brücke nach Europa."

Wie Clement so spricht auch Büssow (1997, S. 70) die überregionale Bedeutung der Verwaltungsmodernisierung an.

"Es ist ein gnadenloser Konkurrenzkampf der Regionen. Hier konkurrieren nicht einzelne Firmen gegeneinander, hier konkurrieren auch nicht einzelne Dörfer gegeneinander, sondern wirklich ganze Landstriche, ganze Regionen, wenn nicht Bundesländer und zwar sehr kräftig."

1.3.3 Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform

Die dem Ausschuß für Verwaltungsstrukturreform (ASVR) angegliederte Projektgruppe formulierte ihre Erwartungen an die Verwaltungsreform wie folgt:

"Ziel der Verwaltungsreform soll der Umbau der nordrhein-westfälischen Verwaltung hin zu einer lernenden, zur Selbstinnovation fähigen, schlanken, effektiven und effizienten öffentlichen Verwaltung sein. Angestrebt wird eine Gesamtreform aller Bereiche der Landesverwaltung mit durchgehendem Reformkonzept. Die Reform soll einen tiefgrei-

fenden und dauerhaften Prozeß der Veränderung auslösen" (Landtagsschrift 1995, S.196)..³⁴

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird als ein Instrument angesehen, "soziale Gerechtigkeit zu sichern, Ungleichheit zu verringern, Krisen und Störungen, die sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung ergeben können, aufzufangen und Rechtssicherheit und gleiche Rechtsanwendung und damit den inneren Frieden zu gewährleisten." (Landtagsschrift 1995, S. 193).

1.3.4 Interessengruppen

In den vom ASVR durchgeführten Anhörungen von Interessengruppen (Bund der Steuerzahler, Vertreter von Industrie und Handwerk, Verbraucherorganisationen, Freie Wohlfahrtspflege und Arbeitgeberverbände) forderte man mehr Rationalisierungs- und Privatisierungsmöglichkeiten im staatlichen Dienstleistungsbereich, so daß die Arbeitsabläufe ökonomischer würden und insgesamt die wirtschaftliche Entwicklung positive Impulse erhalte. Unflexible öffentliche Strukturen begrenzten die Innovationsfähigkeit des Staates und seien Barrieren für eine fortschrittliche und expansive Entwicklung. Die mittleren Verwaltungsebenen bedürften einer stärkeren Bündelung, mehrfach wurden - und werden - die Kommunalverbände sowie viele obere Landesbehörden als überflüssig betrachtet. Eine Reduzierung der Regulierungsdichte sei zur Erhaltung und Maximierung der Innovationsfähigkeit von Firmen und Unternehmen notwendig (Landtagsschrift 1995, vgl. S. 88 ff).

1.3.5 Wissenschaft

Auch die Verwaltungswissenschaftler (Landtagsschrift 1995, vgl. S. 86 ff) kritisierten die langwierigen Verfahren und Verfahrensabläufe aufgrund zu umfangreicher Rechtsvorschriften und eine überdimensionierte Differenzierung der Behördenstrukturen. Sie forderten die Einführung von Steuerungselementen und sprachen sich für eine Überprüfung der Existenz insbesondere der Sonderverwaltungen aus.

1.3.6 Gewerkschaften

Neben der finanziellen Krise gebe es aus der Sicht der Gewerkschaften insbesondere aus Akzeptanz- und Funktionsproblemen heraus die Notwendigkeit der Strukturreform. Man kritisierte die hierarchischen Entscheidungsstrukturen, die erhöhte Bürokratie und die geringe staatliche Handlungsfähigkeit. Hinzu komme eine Personalkrise in der öffentlichen Verwaltung, die durch defizitäre Führungsqualitäten auf sich aufmerksam mache. Vorgeschlagen werden neben einer Aufgaben- und Verantwortungsdelegation der Abbau von Leistungshemmnissen, eine verstärkte Mitarbeiterpartizipation, kontinuierliche Fortbildung auf allen Ebenen, eine Flexibilisierung des Haushaltsrechts sowie ein intensiveres betriebswirtschaftlich orientiertes Verwaltungshandeln.

³⁴ Dieser Vorschlag wurde von der SPD und F.D.P. mit Gegenstimmen der CDU und bei Enthaltung der GRÜNEN am 29.03.95 beschlossen.

1.3.7 Kommunen, Bevölkerung, Medien

Der auf das Land von außen ausgeübte Druck wurde insbesondere von den Kommunen initiiert. Aufgrund der dort vorangetriebenen Reformprozesse entstand eine Dynamik, die die Länder veranlaßte, dem Druck standzuhalten, indem ihm durch Gewährung eines allgemein größeren Selbstverwaltungsrechts nachgegeben wurde bzw. werden soll. Verstärkt wird dieser Druck zum einen durch das veränderte Selbstbewußtsein in der Bevölkerung, daß sich in Unzufriedenheit mit den Leistungen der Behörden ausdrückt; zum anderen insbesondere durch die Medien, die "über öffentliche Stellungnahmen ein Klima schufen, daß das Thema Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen auf der politischen Prioritätenskala weit nach oben brachte." (Landtagsschrift 1995, S. 20).

1.3.8 Konzeptionelle Schwerpunkte

Während in der Vergangenheit die konzeptionellen Schwerpunkte eher in den Bereichen der Aufbau- und Gebietsorganisation, der Funktionalreform und der Entbürokratisierung und Privatisierung lagen, handelte es sich bei den Maßnahmen bis Mitte 1998 um eine institutionelle Reform, bei der die Frage der Binnenmodernisierung im Mittelpunkt stand. Die Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung in NRW in Form einer Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation wurde stufenweise vorangetrieben; einzelne zeitgleich angestoßene Reformprojekte aus verschiedenen Bereichen sollten Schritt für Schritt das Verwaltungshandeln verändern und optimieren. Während es bei der organisatorischen Modernisierung um den Hierarchieabbau sowie um die Dezentralisierung der Aufgaben und Ressourcenverantwortung ging, verfolgte man mit der Modernisierung der Verfahren und der Flexibilisierung der regulativen Politik für alle Beteiligten größere Entscheidungsspielräume und mehr Verhandlungslösungen. Desweiteren sollten das Personalmanagement sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen den veränderten Bedingungen angepaßt werden.³⁵

Eine einheitliche Linie hinsichtlich der Modernisierung der Verwaltung gibt es insofern, als der Schwerpunkt der Maßnahmen bislang im Bereich neuer Managementmethoden lag und man nicht einen universellen Ansatz verfolgte, sondern man sich auf Pilotprojekte und Modellmaßnahmen aus möglichst unterschiedlichen Aufgabenbereichen festlegte. Die Einzeluntersuchungen und Pilotprojekte sollten als Basis für die Anwendung auf weitere Behördenzweige dienen. Es fällt auf, daß es bislang keine feste Managementstruktur gab, sondern daß die Gestaltung der einzelnen Modernisierungsprozesse jeweils selbstbestimmt war und kein eindeutiges und einheitliches Konzept existierte. Jedes Ressort entscheidet in eigener Zuständigkeit über die Installierung von Einzelprojekten, Organisationsuntersuchungen und externe Beratung durch private Unternehmen. Dies sieht auch Keller (1997, S. 54) so:

"Was der Diskussion insgesamt fehlt, ist eine strategische Diskussion der Frage: 'Wieviel Saat brauchen wir und wo wollen wir ihn?' Die Maßnahmen sind relativ ad hoc, sozusagen aus der Hüfte geschossen, ohne strategische Komponente."

35 Hinsichtlich der umfassenden Aufgabenkritik besteht jedoch das Problem, daß gesetzliche Aufgaben kaum bzw. nur beschränkt reduziert werden können. Freiwillige Aufgaben können zwar grundsätzlich an Dritte abgegeben werden, hierbei ist aber auf den Konflikt zwischen Politik und Verwaltung Rücksicht zu nehmen, da freiwillige Aufgaben ja oft hoch angesiedelte Ziele der Politik sind.

Für den NRW-Ansatz sollte außerdem die Leitbildorientierung kennzeichnend sein. Aber erst am 26.08.1997 beschloß die Landesregierung den Entwurf eines Rahmenleitbildes für die Landesverwaltung. Es sollte Basis sein "für die Erarbeitung der unterschiedlichen Behörden-Leitbilder der Ressorts bzw. für eine Prüfung bereits bestehender Behörden-Leitbilder" (Ministerialblatt 1998, S. 1148). Zu der Frage, ob und inwieweit diese Leitbilder bereits formuliert und fixiert sind, macht die Landesregierung in ihrem Bericht keine konkreten Angaben. Aus der Formulierung „Einige Dienststellen der Landesverwaltung haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht, andere werden folgen“ (Bericht der Landesregierung 1998, S. 25) schließe ich, daß die Modernisierung und Organisationsentwicklung gerade erst begonnen hat - und das auch nur theoretisch -

Während unter der Ministerpräsidentenschaft Rau bis Mitte 1998 der Schwerpunkt bei der konzeptionellen Vorbereitung der Binnenmodernisierung lag, setzt Clement sein Hauptaugenmerk auf eine umfassende Neuorganisation der Landesverwaltung. Nicht mehr allein die Art der Aufgabenbewältigung der jeweiligen Behörden steht im Vordergrund, sondern erstmals wird von der Regierung die Grundstruktur des Verwaltungsaufbaus in NRW infrage gestellt. Neben der Einsicht in die Notwendigkeit, die Organisationsstrukturen in den einzelnen Behörden zu modernisieren, ist erkannt worden, daß die Vielzahl von Ministerien, Mittelbehörden und regionalen sowie lokalen Verwaltungseinheiten auf den Prüfstand gestellt werden muß (vgl. Bogumil 1997, S. 133). Durch Dekonzentration, Dezentralisierung, Delegation und Deregulierung soll die subsidiäre Aufgabenwahrnehmung des Landes als Kernaspekt der Verwaltungsstrukturereform realisiert werden.

Im Brief des Ministerpräsidenten Clement vom 22.02.1999 an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landschaftsverbände heißt es u. a.:

"Wir wollen an die Stelle des Nebeneinanders von vielen staatlichen Sonderbehörden, 5 Bezirksregierungen, 2 Landschaftsverbänden und Kommunalverbänden wie den KVR, 'regionale Dienstleistungszentren' (Arbeitstitel) setzen. Sie sollen die Aufgaben wahrnehmen, die nicht zentral für das Land und auch nicht kommunal erledigt werden können. In diesen Zentren wollen wir staatliche und überkommunale Aufgaben konzentrieren, aber nicht miteinander vermischen: Das Land garantiert die Aufgabenerledigung für die staatliche Seite, für die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben soll es bei jedem regionalen Dienstleistungszentrum einen 'Regionalrat' geben, bei dem die bisherigen Aufgaben der Landschaftsverbandsversammlung, des Bezirksplanungsrates und der Konferenzen für die regionale Strukturpolitik zusammengeführt werden. Bei den weiteren kommunalen Aufgaben gehen wir z. Zt. im einzelnen der Frage nach, ob es wirklich nötig ist, sie - wie bisher - durch gesetzlich angeordnete und umlagefinanzierte Pflichtverbände erfüllen zu lassen. Wir wollen vor allem auch prüfen, ob den Kommunen, wie sie es in der Vergangenheit immer wieder gewünscht haben, die Entscheidung überlassen werden kann, die Aufgaben allein oder durch freiwillige Zusammenschlüsse in kommunaler Gemeinschaftsarbeit zu erledigen."

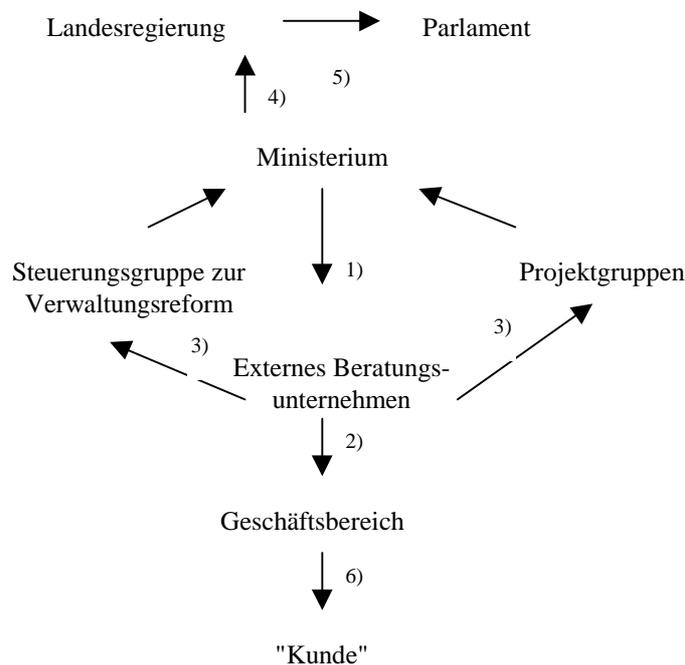
Bei den Überlegungen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die örtliche kommunale Ebene soll ein Diskussionsprozeß mit den Gewerkschaften der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Verwaltung folgen. Fraglich ist, ob der breite (mikro-)politische Konsens als Voraussetzung für den Reformersfolg hergestellt werden kann. Das derzeitige Vorgehen der landespolitischen Führungsspitze läßt zwar eine grundsätzliche Dialogbereitschaft erkennen. Kritisch zu sehen ist allerdings die Gestaltung dieses Dialoges. So hat man z.B. innerhalb von fünf Tagen die Fragen, die die Auflösung der Landschafts-

verbände betreffen, in Projektgruppen abgearbeitet, wobei Aspekte der Finanzierung nicht beachtet werden sollten.

2 Implementation der Verwaltungsmodernisierung

2.1 Prozeßmanagement

Vergleicht man die Ausführungen des Berichtes der Landesregierung zu verschiedenen Modernisierungsmaßnahmen unterschiedlicher Ressorts bzw. auch innerhalb eines Ressorts, stellt sich das Managementverfahren wie folgt dar:



- 1) Das Ministerium beauftragt ein Beratungsunternehmen für eine modellhafte Organisationsuntersuchung
- 2) Durchführung der Organisationsuntersuchung
- 3) Beratung der Gutachtenvorschläge
- 4) Beschluß der Landesregierung
- 5) rechtliche Umsetzung durch das Parlament
- 6) praktische Umsetzung im untersuchten Geschäftsbereich

Abgesehen von der Ausnahme des Finanzministeriums geht aus dem Bericht der Landesregierung hervor, daß erst nach der aufgabenkritischen Überprüfung der den Ministerien unterstellten Behörden die obersten Landesbehörden unter organisatorischen Gesichtspunkten untersucht wurden: so z. B. im ehemaligen Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, in dem Neue Steuerungsmodelle sowie Führungs- und Fortbildungskonzepte erstellt wurden. Bis zur Drucklegung des Berichtes im Juni 1998 standen allerdings Vorschläge zur optimierten Aufbau- und Ablauforganisation ebenso aus wie die Umsetzung der vom Aus- und Fortbildungsreferat überarbeiteten Vorschläge einer

Arbeitsgruppe, die sich mit dem Thema der Personalentwicklung auseinandergesetzt hatte.

Sowohl bei den organisatorischen Untersuchungen als auch bei der Frage nach der Implementation der Untersuchungsergebnisse stehen die obersten Landesbehörden im Regelfall zeitlich an letzter Stelle. Zudem wird für die Ministerien die Frage geklärt, ob die durch die Organisationsuntersuchungen infragegestellten Stellen auch tatsächlich eingespart werden sollen. Im Wortlaut heißt es:

"Wegen der einschneidenden Bedeutung dieser Vorschläge für die Ministerialverwaltung berät die Steuerungsgruppe zur Verwaltungsreform die damit verbundenen Fragen und prüft sie auch daraufhin, ob eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) notwendig ist." (Bericht der Landesregierung 1998).

2.2 Projektorganisation

Ebenso wie beim Prozeßmanagement liegt die Federführung in der Regel bei der Verwaltungsspitze. Entsprechend gestaltet sich die Projektarbeit in Abhängigkeit von der Entscheidung der Führungskräfte. Man findet sowohl Projektgruppen innerhalb der Linienorganisation als auch eigenständige Projektorganisationen. Im Justizministerium wurden im Rahmen der Personalentwicklung alle Mitarbeiter in den Prozeß durch eine Fragebogenaktion einbezogen; die Vorschläge sind nach den Angaben des Berichtes der Landesregierung zum Teil umgesetzt; außerdem wurden eine Steuerungsgruppe sowie verschiedene Arbeitsgruppen gegründet, um die Organisationsentwicklungsprozesse zu koordinieren. Die Steuerungsgruppe setzte sich aus Vertretern aller Abteilungen sowie des Personalrates zusammen, die Arbeitsgruppen waren abteilungs- und hierarchieübergreifend für die Leitbildentwicklung zuständig, das für ein Jahr erprobt werden sollte und dann mit dem Personalrat und den Arbeitsgruppen abgestimmt werden sollte. Die Leitung der gesamten Organisation übernahmen Führungskräfte des Justizministeriums, deren Ergebnisumsetzung von Strategieworkshops eingeleitet wurde.

Die Koordinierungsgruppen hatten die Aufgabe, die Partizipation aller Justizbereiche am Organisationsentwicklungsprozeß zu fördern, so daß sie eine Mittlerfunktion zwischen dem Ministerium und der Verwaltungspraxis wahrnahmen. Sie gliederten sich in einzelne Bereichsarbeitsgruppen wie z.B. die Koordinierungsgruppe Strafvollzug, die die Organisationsuntersuchungen des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes NRW auswertete, woraufhin z.B. das Einweisungsverfahren seit Beginn des Jahres 1997 neu geregelt wurde. Dieses Beispiel der Projektorganisation zeigt, daß entsprechende Prozeßabläufe personal-, zeit- und kostenintensiv sind. Meines Erachtens ist dies ein Grund, warum nicht nur die umfassende Einbindung der Mitarbeiter in die Projektarbeit, sondern auch die Freistellung von Personal für projektbezogene Tätigkeiten und die Unterstützung von außen häufig von der Verwaltungsspitze verneint wird.

2.3 Formen von Beschäftigtenbeteiligung

In der Regierungserklärung vom 15.09.95 wurde der Abschluß einer Rahmenvereinbarung mit den Interessenvertretungen angekündigt, die nach Unterzeichnung von der Regierung, den Landesverbänden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Deut-

schen Angestellten-Gewerkschaft sowie des Deutschen Beamtenbundes am 28.11.97 in Kraft trat. Die Personal- und Interessenvertretungen haben insofern Einfluß auf den Modernisierungsablauf, als sie z.B. zusammen mit der Steuerungsgruppe zur Verwaltungsreform über Modernisierungsmaßnahmen und deren Implementierung beraten. Die Gleichstellungsbeauftragten sind bei dieser Steuerungsgruppe ebenfalls vertreten. Der Personalrat wird bei Organisationsuntersuchungen bereits bei den Leistungsbeschreibungen beteiligt. Er ist außerdem neben der Schwerbehindertenvertretung und der Gleichstellungsbeauftragten in die Tätigkeiten von Projektarbeitsgruppen eingebunden.

Auch die Beteiligung der Verwaltungsmitarbeiter ist formal in dieser Rahmenvereinbarung geregelt. Nach Abschnitt III ist die Beschäftigtenbeteiligung aber nur dann zwingend erforderlich, wenn Reformmaßnahmen "die Arbeitsplätze der dort Beschäftigten betreffen." Dem Wortlaut der Rahmenvereinbarung zufolge wird eine umfassende Partizipation der Mitarbeiterschaft in den jeweiligen Behörden zwar angestrebt bzw. gefordert; Konkretisierungen hinsichtlich der Anzahl und der Stellung der Beschäftigten im Hierarchiegefüge findet man jedoch nicht.³⁶

Bei der Organisationsuntersuchung der Bezirksregierung Arnsberg wurde ein Beispiel einer mitarbeiterorientierten Strukturuntersuchung geschaffen. In mehrjährig angelegten Workshops wurden Vorschläge zur umfassenden Verwaltungsmodernisierung gesammelt, die von einer Arbeitsgruppe des Innenministeriums auf ihre Implementation hin ausgewertet wurden. Von den insgesamt 1.593 Vorschlägen wurden bis Mitte 1998 erst 21,72 % in die Praxis umgesetzt (Bericht der Landesregierung 1998, vgl. S. 45). Auch bei den Organisationsentwicklungsmaßnahmen im Geschäftsbereich des Justizministeriums fand eine hierarchieübergreifende Einbindung des Personals statt (Bericht der Landesregierung 1998, vgl. 51). Weitere Aussagen über die Einbeziehung der Mitarbeiter werden jedoch nicht gemacht.

Die Auswertung der nur spärlichen und begrenzt aussagefähigen Informationen führt zu dem Ergebnis, daß sich eine breit angelegte Mitarbeiteraktivierung -wenn überhaupt - vorwiegend auf Befragungen und Vorschläge beschränkt.

2.4 Modernisierungsgegner/Barrieren

Das Strategiedefizit, das sich charakterisiert durch übermäßige Vorschlagspakete zu den Modernisierungsmaßnahmen, durch eine Flut von Gutachten, Konzeptpapieren, durch ad hoc- Maßnahmen bzw. Untätigkeit und mangelnde bzw. mangelhafte Aufklärung und Partizipation der Mitarbeiterschaft, stellt eine Barriere im Modernisierungsprozeß dar. Daraus resultiert ein Motivationsdefizit, das sich in Unzufriedenheit mit der Prozeßgestaltung bzw. in allgemeiner Reformskepsis ausdrückt. Folge hiervon ist mangelnde Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen, die eine Gefahr für den Reformprozeß darstellen kann.

36 Daß die Art und Weise der Mitarbeiterpartizipation hauptsächlich akteursabhängig ist, zeigt sich an der Vorgehensweise bei den Abteilungen Sozialhilfe und Hauptfürsorgestelle des LWL. Während in der Abteilung Hauptfürsorgestelle die Leitbildentwicklung von allen Mitarbeitern auf freiwilliger Basis getragen wird, erfolgt die Leitbildentwicklung der Abteilung Sozialhilfe auf der oberen Hierarchieebene.

Veränderte Strukturen sind immer mit Unsicherheiten auf allen Hierarchieebenen verbunden; interne Status- und Machtfragen haben daher Einfluß auf die Realisierung von Absichten und Vorhaben, so daß sich die internen Modernisierungsaktivitäten am jeweiligen Personal orientieren. Die oft jahrelange Gewöhnung und Akzeptanz von Entscheidungswegen, Verwaltungsabläufen und Hierarchieebenen bewirkt oft einen Strukturkonservatismus, der die Beschäftigten weniger zu Pionieren, sondern eher zu Skeptikern des Modernisierungsprozesses macht. Gerade auf mittlerer Managementebene hat sich das Denken durchgesetzt, daß Aufgabenrationalisierung gleichzusetzen ist mit Machtverlust. Auf die Schwierigkeiten der Akzeptanz von Umstrukturierungsmaßnahmen macht Habermann (1997, vgl. S. 26) aufmerksam, indem er im status quo-Denken eine Gefahr für "die Handlungsfähigkeit des Staates" sieht und es als "Lähmung der öffentlichen Verwaltung" interpretiert. Und auch Hilbert/Stöbe (1995, S. 5) sowie Böhret (1997, vgl. S. 92) sehen in der Mikropolitik einen entscheidenden Faktor für den Erfolg bzw. Mißerfolg der Verwaltungsmodernisierung. "Manche Empfehlungen oder Forschungsergebnisse werden im politisch-administrativen System nicht umgesetzt, weil sie z. B. (mikro-)politisch inopportun sind."

Ein weiteres Problem stellt das allgemeine Informationsdefizit dar, das zu Unsicherheiten bei den Bediensteten führt.³⁷ Entscheidend ist, ob man nur mit neuen und modernen Begriffen an langjährige Strukturen anknüpft oder ob wirkliche Veränderungen vorgenommen werden. Voraussetzung für eine erfolgreiche Modernisierung ist die Bereitschaft zum Umdenken. Der Neuorientierungsprozeß muß dabei auf allen Ebenen innerhalb der Verwaltung Einzug halten.

2.5 Beteiligung von Politik

Die Reform der öffentlichen Verwaltung wurde zum einen in den Koalitionsvereinbarungen und zum anderen in den Regierungserklärungen von 1995 und 1998 zur wesentlichen Aufgabe der Regierung erklärt. Die Verwaltungsreform wird nicht nur auf parlamentarischer Ebene mitgestaltet, sondern vom Landtag in hohem Maße bestimmt. Schon 1986 wurde die sogenannte Bürger-Kommission als Landtagsunterausschuß gegründet; er sollte Vorschläge zur Effizienzsteigerung der Landesverwaltung abgeben.

Der ASVR besteht seit Anfang 1993 und spiegelt in seiner personellen Zusammensetzung die parteipolitische Situation im Landtag wieder. Die Arbeit des ASVR wird durch eine Projektgruppe unterstützt, die sich aus Mitgliedern des Landesrechnungshofes, der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen und aus Ausschußassistenten zusammensetzt. Diese Projektgruppe hat die Defizite der gegenwärtigen Verwaltungsstruktur herauszuarbeiten und die Erwartungen, die mit einer Verwaltungsstrukturereform verbunden werden, darzustellen. Desweiteren ist es ihre

³⁷ Die Entscheidung von Ministerpräsident Clement, die Landschaftsverbände aufzulösen, hat in der Verwaltung (des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe) nicht nur großen Unmut, sondern auch Ängste und Spekulationen insbesondere zu der Arbeitsplatzsicherheit und des Behördenstandortes hervorgerufen. Außerdem macht sich an manchen Stellen Frustration breit: so wurde z.B. in der Abteilung Hauptfürsorgestelle des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe eine Personalversammlung einberufen, die sich mit der Frage beschäftigte, ob man auch weiterhin am Leitbildentwurf arbeiten solle. In einem Referat der Abteilung Sozialhilfe wurde der Sinn der Abschlußarbeiten an einem gerade neuinstallierten EDV-Programmes infrage gestellt.

Aufgabe, eine Aufgabengrobanalyse der Verwaltung zu erstellen und Voten zur Aufbau- und Ablauforganisation abzugeben. Die Ergebnisse basieren auf Anhörungen, Fraktionsanträgen, Vorlagen der Landesregierung sowie öffentlichen Diskussionen.

Neben den parlamentarischen Initiativen wurde auch die Landesregierung aktiv, indem sie im Jahre 1989 den Arbeitsstab "Aufgabenkritik" einrichtete, der beim Finanzministerium angesiedelt wurde und der wegen seiner Stellung außerhalb der Linienorganisation fachlich weisungsfrei und koordinierend arbeiten kann. Außerdem finden seit 1993 regelmäßige Beratungen der Staatssekretäre zur Effizienzsteigerung der Landesverwaltung statt (Staatssekretärkonferenz).

Die Verantwortung für die Implementation der Reformempfehlungen liegt bei den jeweiligen Ministerien und den untersuchten Verwaltungseinheiten. Projektbegleitende Arbeitsgruppen (Unternehmensberater, Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte, Vertreter der Behörden) gestalten den Umsetzungsprozeß. Da die Kooperation von Legislative und Exekutive für den Erfolg von Reformen nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig ist, ist geplant, in der nächsten Legislaturperiode noch neben dem ASVR eine Kommission bei der Landesregierung einzurichten, bei der Fragen und Probleme hinsichtlich der Strukturreform gebündelt bearbeitet werden können.

2.6 Beratung

Neben der individuellen Beratung politischer Entscheidungsträger gibt es die institutionalisierte Beratung durch Gremien (z. B. Modernisierungskommissionen) sowie Gutachtenempfehlungen, die von externen Beratern erstellt werden. In Nordrhein-Westfalen hat man insbesondere die letztgenannte Beratungsebene gewählt, dies wird deutlich in der Arbeit des Arbeitsstabes "Aufgabenkritik", der Organisations- und Strukturuntersuchungsaufträge an private Beratungsunternehmen vergibt und der Landesregierung Vorschläge zur Umsetzung der Gutachtenempfehlungen unterbreitet. Der Grund für die Hinzuziehung externer Berater wird in der Menge der Untersuchungen gesehen. Die überprüften Verwaltungen sollten nicht übermäßig belastet werden; außerdem sollten die Ergebnisse mittelfristig verfügbar sein. Zudem wollte man den Bezug zu privaten Organisationen gewinnen (Bericht der Landesregierung 1998, vgl. S. 20ff.).

Verbindlichkeit hinsichtlich der Umsetzung der Untersuchungsergebnisse in die Praxis haben die Firmen nicht, sie geben allenfalls Empfehlungen; ob und wie diese realisiert werden, ist Entscheidungssache des untersuchten Ressorts sowie der Landesregierung. Die Themenschwerpunkte der Untersuchungen bezogen sich bislang auf die Zweckkritik, Vollzugskritik, Aufbau- und Ablauforganisation, auf Instrumente zur Aufgabenbewältigung sowie auf die Personalwirtschaft. Daß die Politikberatung von großer Bedeutung ist, kann man nicht nur an der Menge von Gutachten und Empfehlungen, sondern auch an den dafür entstandenen Kosten ablesen. Bis zum Juni 1998 wurde insgesamt 73 Organisations- und Strukturuntersuchungen mit Kosten von 80 Mio. DM in Auftrag gegeben bzw. abgeschlossen.

2.7 Kundenorientierung, Vorstellungen zur Verwaltungsqualität

Versteht man unter Kunden der Landesverwaltung alle Institutionen, gesellschaftlichen Gruppen und einzelne Personen, die von der Verwaltung Leistungen fordern oder denen Leistungen abverlangt werden, wird dieser "Kundenkreis" im Rahmen-Leitbild für die Landesverwaltung häufig erwähnt. Die Kooperation der Landesverwaltung mit diesen Kunden wird danach als Basis für die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns angesehen. Hintergrund für die verstärkte Kooperation-, Mitarbeiter- und Bürgerorientierung ist letztlich die "Standortfrage NRW" (vgl. Punkt 11 des Rahmen-Leitbildes).

Dies wird auch deutlich auf Seite 11 des Berichtes der Landesregierung:

"Der Staat und seine Organe verkörpern für die Bürgerinnen und Bürger und für die gesellschaftlichen Gruppen nicht mehr allein den Träger hoheitlicher Befugnisse und die Ordnungsmacht; sie sehen in ihnen immer mehr auch die Dienstleister für ihre eigenen Bedürfnisse. Die Wirtschaftsunternehmen brauchen eine öffentliche Verwaltung, die sie flexibel und kompetent bei der Durchführung von Investitionen unterstützt."

Während die Kundenorientierung und die Vorstellungen von einer effektiveren und effizienteren Verwaltung schriftlich konkretisiert werden, mangelt es in der Realität an einer umfassenden Umsetzung. Dies wird besonders in Formulierungen wie "Aufgabenkritik und (...) Kooperations-, Bürger- und Mitarbeiterorientierung sollen die Qualität und Wirksamkeit staatlichen Handelns verbessern" (Nr. 11 des Rahmen-Leitbildes, S. 1149), "Im Zuge einer Leitbilddiskussion soll in den nachgeordneten Behörden und Einrichtungen das Selbstverständnis als Dienstleistungsinstitution gestärkt werden." (Bericht der Landesregierung, S. 20) deutlich, die lediglich Absichtserklärungen darstellen.³⁸ Um dem Umsetzungsdefizit zu begegnen, sollte man das pragmatistische Beratungsmodell anwenden. Auf der Basis eines Wissens-, Problem- und Erfahrungsaustausches erhält man gemeinsame Kriterien und Verfahren zur Kontrolle der Beratungsergebnisse, so daß die Bereitschaft entsteht bzw. wächst, die Empfehlungen der Berater und der Wissenschaft in die Praxis umzusetzen (vgl. Böhret 1997).

3 Folgen, Wirkung, Evaluation

Das Teilziel der Reform, den Personalkostenanteil durch Stellenabbau zu reduzieren, kann in seiner Umsetzung z.B. anhand des öffentlichen Stellenplanes des Finanzministeriums kontrolliert werden. Da über die öffentlichen Verlautbarungen hinaus auch keine Informationen hinsichtlich der Evaluation weitergegeben werden und ich keine anderen Quellen erschließen konnte, wären etwaige Ausführungen rein spekulativ.

Ein Mitarbeiter des Ministeriums für Arbeit, Schule, Stadtentwicklung, Kultur und Sport teilte mir mit, daß es in diesem Ressort schon vor der Neuressortierung zum Stellenabbau gekommen und man dem Erfordernis der Personalreduzierung nachgekommen sei. Zu einer umfassenden Umsetzung der in den Organisationsgutachten aus-

³⁸ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch die Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion vom 29.11.94, in der um Auskunft hinsichtlich Kundenbefragungen und deren Verwertung in den Verwaltungen gebeten wurde. Nach Auffassung der Landesregierung bestehe keine Notwendigkeit einer institutionalisierten Kundenbefragung.

gesprochenen Empfehlungen sei es bislang jedoch nicht gekommen. Man halte sich hauptsächlich an die Vorgabe des Stellenabbaus.

Meines Erachtens kann man nur dann von einer seriösen Erfolgsbewertung reden, wenn eine externe Folgenberatung stattfindet. Erst nach Klärung der Frage, was Erfolg ist, kann man die Frage nach seiner Bewertung stellen. Da der Bericht der Landesregierung zwar Personalentwicklungselemente erwähnt, letztlich aber der Eindruck entsteht, als gehe es ausschließlich um den Stellenabbau, scheint eine umfassende Folgenbewertung nicht allzusehr favorisiert zu werden. Wichtig wäre eine Konkretisierung der Ziele, die realistisch und daher erreichbar sein müssen.

4 Bewertung

Vergleicht man die Diskussion um die Modernisierung der Landesverwaltung der letzten Jahre mit der derzeitigen Debatte, kommt man zu dem Ergebnis, daß dieses Thema erst in den letzten Monaten aktuelle Brisanz erreicht hat. Die unterschiedliche Vorgehensweise der unverändert parteipolitisch zusammengesetzten Landesregierung von der traditionellen projektorganisatorischen Konzeptsteuerung hin zur wahrscheinlich radikalen Umsetzungsstrategie verdeutlicht, daß die Verwaltungsreform vorrangig abhängig ist von einzelnen Personen und weniger von Parteien. Der neue Ansatz, die Grundstruktur der Verwaltungsebenen infrage zu stellen, könnte Beginn einer wirklichen Reform werden.

Da Globalkonzepte jedoch größere Umsetzungsschwierigkeiten bereiten als institutionspezifische Änderungen, sollte man sich auf die Zielerreichung und die Implementation konzentrieren. Notwendig ist hierfür die hierarchieübergreifende Einbeziehung aller Betroffenen in die Reformarbeit. Damit über die Vorgehensweise und die Ziele Klarheit herrscht, ist ein offener Diskussionsprozeß gefordert. Nur auf diese Weise können alle Beteiligten zu der Erkenntnis gelangen, daß eine umfassende Reform Sinn macht.

Die Reaktion vieler Betroffener auf die politische Entscheidung, die Kommunalverbände aufzulösen, zeigt, daß die Binnenmodernisierung, die oft mit Stellenabbau gleichgesetzt wird, in der Realität noch nicht stattgefunden hat. Die Schwerpunktsetzung im Finanzmanagement und der Optimierung der informationstechnischen Arbeitsplatzausstattung hat den Strukturkonservatismus in der Verwaltung nicht überwinden können. Nicht nur der parteipolitische Konsens hinsichtlich der Zielsetzung, sondern auch eine konsequente und sozialverträgliche Realisierung der derzeitigen politischen Planung sind letztlich für das Reformergebnis entscheidend. Hinzu kommt das Akzeptanzproblem, das nur über Partizipation und Offenheit zu lösen ist - hier sind insbesondere die Führungskräfte in den Behörden gefragt.

Ulrich Melzig

Brauchen wir heute noch die Bezirksregierung?

1 Einleitung

"Der neue NRW-Ministerpräsident Wolfgang Clement will bei der Modernisierung des Landes und des Ruhrgebiets aufs Tempo drücken" berichtete die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) am 30. Mai 1998 nach der Wahl des neuen Ministerpräsidenten. Der Erneuerungsprozeß auf allen Ebenen muß nach seiner Meinung entschiedener vorangetrieben werden, die Verwaltung des Landes gestrafft werden. In der laufenden Legislaturperiode plant die neue Landesregierung auch eine Reform der Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden. "22.000 Stellen will das Land NRW bis zum Jahre 2000 abbauen" (WAZ, 3.6.1998), die Zahl der Ministerien verringert sich von zwölf auf acht.

Die Reformen der öffentlichen Verwaltungen, die vor einigen Jahren im kommunalen Bereich begonnen haben, greifen nunmehr, hauptsächlich ausgelöst durch den engen Finanzrahmen, auch auf die Bundes- und Landesverwaltungen durch. Veränderungen im Bereich der Gemeinden treffen die Bürger direkt, beabsichtigt ist ein verbessertes Dienstleistungsangebot neben der Rationalisierung der Verfahrensabläufe in der Verwaltung. Landes- und Bundesregierung stehen auch im Blickpunkt der Öffentlichkeit – auch ohne direkte Kontakte. In den Ländern bestehende Mittelinstanzen geraten selten in die Medien, ihr Tätigkeitsfeld liegt für die meisten Bürgern im Verborgenen.

Thema dieses Berichtes sind die Reformen in den Mittelinstanzen der Länder. Ich möchte die Entwicklung hin zu einer zweistufigen Landesverwaltung am Beispiel Brandenburg aufzeigen, für die dreistufige Landesverwaltung Alternativen zur Bezirksregierung erläutern und die eingeleitete Verwaltungsreform der Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen an einem Beispiel darstellen.

1.1 Geschichte und Aufgabe der Bezirksregierung

Bezirksregierungen sind Mittelinstanzen der Länder. Die Bezirksregierungen blicken zurück auf eine über 175 Jahre alte Geschichte. Sie wurden begründet durch die Hardenberg/Stein'schen Reformen des Preussischen Verwaltungsapparates und konnten nahezu unverändert bis in die heutige Zeit weiterbestehen. Bis zum Jahre 1932 existierte ein vierstufiges Schema, mit dem Oberpräsidenten der Provinz zwischen Bezirksregierung und Landesregierung (Hoffmann 1992, S. 690). Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges wurden die Bezirksregierungen weiter übernommen, jedoch reißt seit Gründung der Bundesländer die Diskussion um den Erhalt dieser Institution nicht ab.

Die Bezirksregierung besteht in den Flächenländern der alten Bundesrepublik, ausgenommen Schleswig-Holstein und Saarland. In den neuen Bundesländern entschieden sich nach dem Beitritt Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg für einen Verwaltungsaufbau ohne Mittelbehörden. Die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt beließen die

Bezirksregierungen als Übergangslösung, um später zu einer zweistufigen Landesverwaltung überzugehen.

Wir unterscheiden in der Landesverwaltung zwischen einem zwei- und dreistufigem Verwaltungsaufbau. Allen Flächenländern gemeinsam ist die Unterscheidung in die Instanzen Kommune und Landesregierung/Landesverwaltung. Dazwischen treten die Landesmittelbehörden, die Bezirksregierung und Mittelbehörden der Sonderverwaltungen (z.B. Finanzamt). Mittelinstanzen haben folgende Funktionen: Sie sind ausführende Verwaltungsbehörden, Widerspruchsinstanz, Aufsichtsbehörde gegenüber den örtlichen Behörden, sie koordinieren die Verwaltung der nachgeordneten Behörden, "entlasten die Ministerien und setzen diese in den Stand, ihre politischen Leitungsaufgaben besser zu erfüllen" (Thieme 1984, S. 200-201). Die Bezirksregierungen haben daneben noch zur Aufgabe die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Polizei, Feuerwehr), die Personalführung für nachgeordnete Behörden, die Bewilligung von Fördermitteln, sie sind Genehmigungs- und Planungsbehörde. Herausragendes Merkmal der Bezirksregierungen sind die Bündelungsfunktion auf dem Weg Kommune – Land, die Verteilungsfunktion in der anderen Richtung.

Die Aufgaben der Bezirksregierungen beschränken sich nicht auf die genannten klassischen Funktionen. Sie achten darauf, dass die Ziele der Landesregierung in ihrem Bereich verwirklicht werden, sorgen für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug und beobachten die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in ihrem Bezirk. Der Regierungspräsident ist nach §8 des Landesorganisationsgesetzes von Nordrhein-Westfalen "der allgemeine Vertreter der Landesregierung in seinem Bezirk. Er hat die Entwicklung auf allen Lebensbereichen in seinem Bezirk zu beobachten und den zuständigen obersten Landesbehörden darüber zu berichten. Der Regierungspräsident ist zuständig für alle Aufgaben der Landesverwaltung, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind" (Innenministerium des Landes NRW 1991, S. 55).

1.2 Ist die Bezirksregierung heute überholt?

Seit Bestehen der Bundesrepublik beherrschen drei Fragen die Diskussion um die Verwaltungsstruktur in den Flächenländern:

- "Sollen die staatlichen Mittelinstanzen beibehalten werden?
- Welche Aufgaben sollen sie bekommen?
- Sollen Selbstverwaltungsverbände gebildet werden?" (Schrapper 1994, S. 157)

Bis auf die zwei kleinsten Bundesländer Saarland und Schleswig-Holstein behielten alle Bundesländer eine Mittelinstanz bei, mit verschiedenen Bezeichnungen doch vergleichbaren Aufgaben. Die Frage nach der Zukunft der Bezirksregierung schwebt aber immer noch im Raum. Das Kreisreformgesetz in Baden-Württemberg sah die Auflösung der Regierungsbezirke vor, das Gesetz wurde in diesem Punkt jedoch noch geändert (Schrapper 1994, S. 157). In Nordrhein-Westfalen befürwortete 1993 die SPD die Bezirksregierung, während die CDU diese abschaffen möchte (Erichsen 1995, S. 4).

Kritiker der Bezirksregierung - vor allem in der Diskussion eines Neuaufbaus der Verwaltung in den neuen Ländern - betonen

- die fehlende demokratische Legitimation und Kontrolle der Bezirksregierungen,
- die Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung und
- den längeren Instanzenweg.

Der Einwand der fehlenden direkten Kontrolle entstammt insbesondere den ostdeutschen Bundesländern, wo die ersten demokratischen Strukturen sich in den Kommunen 1989 etablierten, im weiteren Verwaltungsaufbau die Neigung zum zweistufigen Aufbau vorherrschte, von dem die Kommunen weniger Aufsicht und mehr Unabhängigkeit erwarteten. In den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt traten die Bezirksregierungen vor allem als Berater der kommunalen Selbstverwaltung auf. Das zunächst ablehnende Votum der Landrätekonzferenz 1992 schlug um zugunsten der Bezirksregierungen.

Dieser Fall zeigt die Fähigkeit der Institution Bezirksregierung, sich gegenüber den Kritikern zu behaupten. Hier erweist sich, dass diese Mittelinstanz nicht überholt ist. Die Frage für die Bezirksregierung stellt sich, ob sie noch den veränderten Ansprüchen an die zeitgemäße Verwaltung genügt, ob sie die Kraft zur Selbsterneuerung besitzt oder durch andere Strukturen ersetzt werden kann und muß. Daneben stellt sich die Frage nach Alternativen zur Bezirksregierung (vgl. das folgende Schaubild).

Übersicht über unterschiedliche Aufbauformen der Landesverwaltung:

	Größe	Stufen der LV	Wahl	Länder
Kreise	ab 120.000	2	Bürger	Brandenburg
Regionalkreise	ab 400.000	3	Bürger	Baden-Württemberg
Landesverwaltungsamt		4	Keine	Thüringen
Bezirksregierung	500.000 bis 5,3 Mio.	3	Keine	1)
Kommunalverband Ruhrgebiet		kommunale Einrichtung	Vertreter der Städte und Kreise	Nordrhein-Westfalen
Landschaftsverband		kommunale Einrichtung	s.o.	

1) Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt

2 Verwalten ohne Mittelinstanz: das Beispiel Brandenburg

Bei Verzicht auf die Bezirksregierung ist zu prüfen, ob eine andere Verwaltungsform als Mittelinstanz eingeführt wird, oder ob eine Landesverwaltung ohne Mittelinstanz mehr Vorteile bietet.

2.1 Gemeindeverwaltungsreform und Kreisgebietsreform

Bei Abschaffung der Bezirksregierung treten Kommunen und Land in den direkten Dialog. Das Land Brandenburg beschloß im Landesorganisationsgesetz vom April 1991 den Aufbau einer zweistufigen Landesverwaltung, in der die Landräte und Oberbürgermeister als allgemeine untere Landesbehörde die herausragende Rolle besetzen (Köstering 1994, S. 239).

Zu Beginn der Reformen stand die Gemeindeverwaltungsreform von 1991, in der 158 Ämter mit 1.640 Gemeinden entstanden. Die Mindesteinwohnerzahl der Ämter beträgt 5.000 (mit Ausnahmen). Darauf folgte die Kreisgebietsreform 1992. Das Land Brandenburg ist heute in 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte untergliedert. Die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt 155.000. Angestrebt war eine Mindesteinwohnerzahl von 120.000, die nur in einem Fall unterschritten wird. Umstrittenster Punkt bei den Reformen war die Bestimmung des Kreissitzes und der Namen der neuen Kreise.

Die Akzeptanz der Kreisgebietsreform im Land war Voraussetzung für die Funktionalreform, bei der die neu geschaffenen Kreise und Städte vom Land übertragene Aufgaben übernehmen sollen.

2.2 Funktionalreform

Kernfrage der Funktionalreform ist, welche Aufgaben privatisiert und welche den neuen kommunalen Strukturen übertragen werden sollen: Innenminister Alvin Klein gab am 24.6.1993 eine Regierungserklärung zur Funktionalreform ab und hob folgende Punkte hervor:

- Der Aufbau der Landesverwaltung ist zweistufig.
- Eine orts- und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung ist anzustreben, evtl. auch durch Private.
- Verwirklichung der Einräumigkeit, d.h. Angleichung der Verwaltungsbezirke an die neuen Kreisgebiete. Dieses ist erreicht für Justiz, Finanzämter und Polizeipräsidien.
- Vermeiden von Doppelzuständigkeiten.
- Delegation von Aufgaben der Kreise auch an untergeordnete Ämter und kreisangehörige Gemeinden (bei Bedarf)
- Übertragung staatlicher Aufgaben an Kreise und Städte durch Gesetz unter Deckung der Kosten.
- Untere Landesbehörden als Sonderbehörden nur noch in Ausnahmefällen (Finanzen, Polizei, Straßenbauämter u.a.) unter dem Einräumigkeitsprinzip.
- Parallel zur Übertragung der Aufgaben an die Kommunen findet eine Überleitung des Personals statt in den kommunalen Dienst (nach Köstering 1994, S. 241–248).

Zunächst wurden von den 1.400 Beschäftigten des Landesvermessungsamtes 950 in die Dienste der Kommunen übernommen. Weitere Gesetze zur Umsetzung des Personals und zur Verlagerung der Aufgaben sind umgesetzt oder in Vorbereitung, so dass die Kontinuität der Stärkung von Kreisen und Städten und der Beseitigung der Kopflastigkeit der Landesverwaltung fortgesetzt wird.

3 Alternativen zur Bezirksregierung

3.1 Landesverwaltungsamt

In Thüringen scheiterten Versuche der Landesregierung, die Bezirksregierung zu etablieren. Statt dessen schuf das Land als neue Form der Mittelinstanz das Landesverwaltungsamt mit den Aufgaben und der Rechtsstellung einer Bezirksregierung - eine zentrale Behörde mit drei Außenstellen, die als Bündelungsbehörden für ihre Region arbeiten.

Dieser Verwaltungsaufbau erscheint nicht so effektiv und kostengünstig wie die Einrichtung von drei Bezirksregierungen, da zwischen Land und Kommune zwei Instanzen liegen. Auch im Mittelinstanzbericht der Innenminister der Länder wird dieser Aufbau abgelehnt, da er keine kostengünstige Alternative zur Bezirksregierung bietet. Auch fehlt der Vorteil einer Bezirksregierung: "der intensive Einsatz für eine weitgehend homogene, zusammengehörende Region, verbunden mit der großen Orts- und Sachnähe" (Hoffmann 1992, S. 692).

Auch das Land Sachsen-Anhalt beabsichtigt, die Bezirksregierungen aufzulösen und bis zum Jahr 2007 durch ein Landesverwaltungsamt zu ersetzen. "Angesichts der Größe der Landkreise ist ein dreistufiger Verwaltungsaufbau mit einer Bündelungsbehörde in der Mittelinstanz weiterhin erforderlich" (Stabsstelle 1997 S. 1). Vor allem aus Kostengründen erfolgt diese Reduzierung von drei Bezirksregierungen auf eine Mittelinstanz.

3.2 Das Center-Modell

In der Koalitionsvereinbarung beabsichtigten 1996 die Regierungsparteien SPD und FDP in Rheinland-Pfalz, die Bezirksregierungen aufzulösen (vgl. auch den Beitrag von Lotz in diesem Band). Die Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung schlägt die Bildung von zwei Struktur- und Genehmigungs-Centern mit Sitz in Koblenz und Neustadt und eines Aufsichts- und Service-Centers in Trier vor. Ziel der Umstrukturierung ist die Entlastung der Ministerien von Vollzugsaufgaben, Straffung und Stärkung der Landesverwaltung und die Kommunalisierung von Aufgaben. Es entstehen Kostenvorteile und etwa 750 Stellen können eingespart werden. Sonderbehörden des Landes sollen den Struktur- und Genehmigungs-Centern eingegliedert werden.

Die Autoren betonen, "die Bildung von Centern ist keine bloße Umstrukturierung der bisherigen Mittelebene. Sie bedeutet vielmehr einen weitgehenden Umbau der Verwaltung..." (Staatskanzlei 1998, S. 16). Die Aufgaben der Mittelinstanz Bezirksregierung, Bündelung staatlicher Aufgaben und Durchführung von Genehmigungsverfahren, werden in diesem Modell durch zwei Center unter regionalem Bezug wahrgenommen. Die staatliche Aufsicht erfolgt zentral in einem Center in Trier.

3.3 Regionalkreise

Das Brandenburger Modell fordert als Minimum 120.000 Einwohner pro Kreis/Stadt für das zweistufige Verwaltungsmodell. Regionalkreise sind eine echte Mittelinstanz mit allen Funktionen einer Bezirksregierung. Die Einwohnerzahl von 400.000 wird vorausge-

setzt für eine erfolgsversprechende Realisierung (Hoffmann 1992, S. 691). Diese Lösung bietet sich nur in kleineren Flächenländern an. In Nordrhein-Westfalen gab es in den siebziger Jahren Vorschläge, die bestehenden Regierungsbezirke aufzulösen und durch etwa 12, 15 oder 25 Regionalkreise zu ersetzen (Pflug 1997, S. 237). Dieser Plan wurde verworfen, die Zahl der Bezirksregierungen nur von sechs auf fünf verringert.

Auch in Baden-Württemberg keimt in Abständen die Diskussion über die Errichtung von Regionalkreisen anstelle der Bezirksregierung auf. Im Jahre 1974 errang dieser Vorschlag sogar Gesetzeskraft, wurde aber nicht verwirklicht. Jetzt entsteht der Regionalkreis Stuttgart, in dem Stuttgart und das Umland in einem Verband zusammenschlossen sind mit einer Regionalversammlung, deren 80 Mitglieder das Volk direkt wählt. Diese Regionalkreise sollen nicht gesetzlich vorgeschrieben werden, sondern ein Landesteil kann sich freiwillig zu diesem Modell entscheiden. Somit ist ein dreistufiger Verwaltungsaufbau gewährleistet mit der kommunalen Ebene, der Region als Mittelbehörde für überörtliche Belange und den Ministerien für Leitungs- und Lenkungs-funktionen. "Dies bedeutet in der Endkonsequenz, daß die Regierungspräsidien und Landkreise abgeschafft werden können," folgert der Vorsitzende der SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg, Ulrich Maurer (Maurer 1997, S. 257). Der Ministerpräsident des Landes, Erwin Teufel, ist der Meinung, "ein Flächenland wie Baden-Württemberg braucht auch weiterhin Regierungspräsidien. Diese müssen aber verschlankt und auf ihre zentrale Bündelungs- und Koordinationsfunktion zurückgeführt werden" (Teufel 1997, S. 10).

4 Reformen in Nordrhein-Westfalen

4.1 Die Landschaftsverbände und der Kommunalverband Ruhrgebiet

1823/24 wurde Preußen in Provinzen gegliedert und jede Provinz bildete einen "Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten" (Erichsen 1995, S.2). In direkter Nachfolge stehen die zwei Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen. Wie zuvor wählen die Kreise und kreisangehörigen Städte die 80 Mitglieder der Landschaftsversammlung. Aufgaben der Landschaftsverbände sind Kultur- und Denkmalpflege, Landesmuseen, überörtliche Sozialhilfe, Fachkrankenhäuser, Landstraßen.

.Der Kommunalverband Ruhrgebiet ist ein gesetzlicher Zwangsverband der Gemeinden des Ruhrgebietes, zuständig für die Verbandsgrünflächen, die Abfallbeseitigung und die Imagepflege des Ruhrgebietes. Der Kommunalverband ging hervor aus dem 1929 begründeten Ruhrsiedlungsverband. Diese beiden Institutionen haben zwar keinen Platz in dem Gefüge der Landesverwaltung, jedoch spielen sie in der Diskussion um deren Zukunft eine wichtige Rolle.

Im Zuge der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen beginnt eine neue Diskussion über Erweiterung der Aufgaben oder Auflösung der Landschaftsverbände und des Kommunalverbandes oder der Zusammenfassung mit den Bezirksregierungen in einer Behörde. Im Ruhrgebiet besteht die Situation, daß Landschaftsverband, Kommunalverband und Bezirksregierung nebeneinander überörtliche Interessen für die Kommunen wahrnehmen.

Die Landtagsfraktion der SPD will die fünf Bezirksregierungen und die Landschaftsverbände erhalten, die FDP spricht sich für eine Einbeziehung der Landschaftsverbände in die Bezirksregierungen ein, die CDU-Fraktion befürwortet die Streichung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierung (Erichsen 1995, S. 4) und die Einführung der a.a.O. beschriebenen Regionalkreise. In einem Interview mit der WAZ spricht sich der CDU-Fraktionsvorsitzende, H. Linsen, für eine Zusammenlegung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen aus (WAZ, Nr.139, 16.6.1998).

Daneben tritt immer wieder der Vorschlag, drei Regierungsbezirke einzurichten, Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet, wobei die bestehenden Strukturen und Grenzen der Landschaftsverbände und des Kommunalverbandes übernommen werden könnten. Dieser Plan scheitert regelmäßig an der Schwierigkeit, eine akzeptierte Abgrenzung des Ruhrgebietes zu finden.

4.2 Neue Ziele der Verwaltungsreform

Im November 1998 veröffentlichte das Ministerium für Inneres und Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen ein Eckpunktepapier mit den Plänen der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung. Ziele dieser Veränderungen sind im Hinblick auf die Mittelinanz:

- Überprüfung der staatlichen Mittelinanz und der überörtlichen kommunalen Verbände und Organisationen, Reduzierung, Dezentralisierung und Privatisierung von Aufgaben aller Landesbehörden,
- Organisation der staatlichen Mittelinanz der Zukunft,
- Reorganisation der Aufsichtsfunktionen. (aus: Ministerium für Inneres... 1998, S. 29 ff.)

Unbestritten bleibt, daß Nordrhein-Westfalen einen dreistufigen Verwaltungsaufbau benötigt. Die Schwerpunkte der Aufgaben der Mittelinanz werden sein:

- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen,
- Vermittler im Prozess der regionalisierten Strukturpolitik.

4.2.1 Veränderte Aufgabenverteilung

Bis zum Jahr 2000 will die Landesregierung unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Justiz die grundsätzliche Frage klären, ob in Zukunft die staatlichen und kommunalen Aufgaben deutlicher voneinander getrennt stärker gemischt oder auf dem bisherigen Stand beibehalten werden. Daraus ergeben sich im Eckpunktepapier vier Modelle für den zukünftigen Aufbau der Mittelinanz:

- Erhaltung des Status quo mit Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden,
- Einrichtung von zwei Aufsichtszentren in Rheinland und Westfalen mit je drei Landesverwaltungsämtern (Vierstufiger Verwaltungsaufbau, siehe Thüringen),
- Gemischt staatlich-kommunale Regionalverwaltungen bei Auflösung von Landschaftsverbänden und Bezirksregierungen (Regionalkreise),

- Reduzierung der Anzahl der Bezirksregierungen und Auflösung der unteren Landesbehörden, Eingliederung in Bezirksregierungen oder Kreise und Städte.

Über die Zukunft des Kommunalverbandes Ruhrgebiet liefert das Eckpunktepapier keine Informationen. Im Ruhrgebiet stellt sich nun wieder die Frage nach einer eigenen Mittelinstanz für diese Region. Die große Mehrheit der Politiker der Städte lehnt aber in einer Umfrage die Errichtung eines eigenen Verwaltungsraumes für das Ruhrgebiete ab (WAZ 1999, Nr. 40, 17.2.).

4.2.2 Service-Center

Die Landesregierung favorisiert die Errichtung von fünf "Service-Centern", die die Arbeit der Bezirksregierungen, Landschaftsverbände und eines Teiles der 400 Sonderbehörden konzentriert wahrnehmen. "Bei der Reform will die Landesregierung den Städten mehr Entscheidungsspielraum für eigene Entscheidungen verschaffen." (WAZ 1999: Nr. 14, 18.1.) Die Grünen sprechen sich für sechs Regierungsbezirke aus. Neben die bestehenden fünf Regierungsbezirke mit z.T. regionalen Verschiebungen tritt die Bezirksregierung Ruhrgebiet. Die CDU empfiehlt drei Regionalverbände: Rheinland, Westfalen und Ruhrgebiet. Die Aufgaben der bestehenden Mittelinstanzen werden auf Regionalverbände und Kommunen übergehen. Im Gegensatz zum Center-Modell in Rheinland-Pfalz bleibt in den Service-Centern des Landes Nordrhein-Westfalen die umfassende regionale Zuständigkeit erhalten.

Gegen diese geplanten Reformen sprachen sich insbesondere die Bediensteten der Landschaftsverbände aus, da sie massive Arbeitsplatzverluste befürchten. Die Gewerkschaften vermissen eine frühzeitige Mitwirkung der Arbeitnehmer bei den Planungen für das neue Verwaltungsmodell.

4.3 Stellung der Bezirksregierung im Reformprozeß

Die Kommunen des Landes waren die Vorreiter im Erneuerungsprozeß der Verwaltung, bewegt durch leere Kassen und einen größeren Dienstleistungsanspruch der Bürger. Erst später sprang dieser Funken auf die höheren Verwaltungsebenen über. 1993 begann der Reformprozeß bei den Bezirksregierungen und soll nach dem Willen des neuen Ministerpräsidenten nunmehr verstärkt auch auf die Landesregierung übergreifen.

Ziel der Reformen ist die leistungsfähige und schlanke Verwaltung. In Nordrhein-Westfalen bedeutet dies:

1. Eine Stärkung der Mittelinstanz, da ihre Notwendigkeit derzeit besteht, insbesondere in ihrer Bündelungsfunktion und in ihrer Stellung als Vermittler zwischen Land und Kommune.
2. Die Auflösung von Sonderbehörden, soweit möglich, und Verlagerung ihrer Aufgaben auf die Bezirksregierungen.
3. Klare Zuordnung von Zuständigkeiten zur Vermeidung von Doppelarbeit und zur Erreichen schnellerer Entscheidungen. Daneben ist zu überprüfen, ob nicht die Landschaftsverbände und der Kommunalverband Ruhrgebiet in die Bezirksregie-

rungen integriert werden können. Beim Kommunalverband Ruhrgebiet ist allerdings zu beachten, daß er im Gebiet von drei Bezirksregierungen liegt.

4.3.1 Neues Verhältnis zur Landesregierung

Im Verhältnis Landtag – Bezirksregierung besteht die Tendenz, die Bezirksregierung nur als Aufpasser und "Briefträger" anzusehen. Die einzelnen Ministerien tendieren dazu, in immer stärkerem Maße Vollzugsaufgaben und Detailentscheidungen zu übernehmen, so daß die Kommunen die Bezirksregierung oft übergehen und sich direkt an die Landesministerien wenden. Im Verhältnis der Verwaltungsebenen des Landes ist eine deutlichere Abgrenzung des Aufgabenbereiches nötig. Es ist darauf hinzuwirken, dass die Ministerien sich darauf beschränken, zu regieren und Vorgaben zu liefern. Die Neigung, Einzelentscheidungen an sich zu ziehen, muß unterbunden werden, denn dieses ist Aufgabe der Mittelinstanzen.

Die Bezirksregierung ist organisatorisch dem Innenministerium unterstellt. Da die übrigen Ministerien auch ihre Interessen gewahrt sehen wollen, ist es Aufgabe der Bezirksregierung, auch hier eine Bündelungsfunktion wahrzunehmen, um Interessen der einzelnen Ressorts der Landesregierung mit Landes- und regionalen Zielen zu verknüpfen. Die Ministerien haben große Einflußmöglichkeiten, da z.T. ihre Mitarbeiter auch in den Bezirksregierungen tätig sind. Bündelung der Verwaltungsaufgaben des Landes auf regionaler Ebene ist deshalb notwendig.

4.3.2 Kommunen als Kunden der Bezirksregierung

Die Bürger als die Kunden der Kommunen erwarten eine effektive, prompte Bedienung. Diese Mentalität entwickeln auch die Kommunen, die nun mit einer gewandelten Haltung als Kunde an die Bezirksregierungen herantreten und eine gute Dienstleistung erwarten, wie sie auch Ihnen von den Bürgern abverlangt wird. Die Bezirksregierung in NRW muß sich wandeln, da - wie oben beschrieben - keine Bestandsgarantie für die Zukunft erwartet werden kann. Dies bedeutet, dass der "Briefträger" Bezirksregierung nur in der Sammel- und Verteilfunktion zwischen Land und Kommune nicht länger bestehen kann. Die Forderungen, die eine neugestaltete Landesverwaltung erfüllen muß, sind Bürgernähe, Verfahrensbeschleunigung und Wirtschaftlichkeit.

Die Gebietsreform vor 20 Jahren stärkte die Position der Kommunen. Sie verfügen nunmehr über eine höhere Leistungsfähigkeit und Fachkompetenz durch die Vergrößerung der Kreise und Städte und der Übertragung von mehr Aufgaben und Verantwortung. Dadurch sank auch die Bedeutung von Aufsicht und Kontrolle. Die Kommunen lehnen die Bezirksregierung in dieser Rolle ab. Kommunen fällt es teilweise schwer, die Bezirksregierung zu akzeptieren, da sie keine direkte gewählte Vertretung aufweist. Aber "das Parlament der Bezirksregierung ist der Landtag" (Diedrich 1995, S. 450).

Die Kommunen erwarten, dass ihre Interessen deutlicher von der Mittelinstanz gegenüber der Landesregierung vertreten werden. Sie wünschen eine offenere Kommunikation, Kooperation, einen breiteren Meinungsaustausch. Diesem Ziel zugute käme ein Personalaustausch und gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen (Diedrich 1995, S. 451). Die Bezirksregierung versucht, als Berater der Kommunen, nicht als Kontrolleur und Aufpasser aufzutreten, einer Rolle, in der sie bei dem gestiegenen Selbstbewußtsein

der Kreise und Städte eher akzeptiert wird. In diesem Zusammenhang wird eine Entscheidung erforderlich sein, ob nicht noch mehr Aufgaben an die kommunalen Verwaltungen übertragen werden können.

Für die zukünftige Beziehung zwischen den drei Verwaltungsebenen wird es notwendig sein, eine klare Kompetenzabgrenzung vorzunehmen, ein partnerschaftliches Arbeitsverhältnis aufzubauen. Landesregierung und Kommunen sollten versuchen, die Bezirksregierung als Vermittler zu nutzen, der beider Interessen neutral vertreten kann. Das fehlende gewählte Parlament der Bezirksregierung kann zum Vorteil gereichen, da in dieser Verwaltung Entscheidungen ohne Rücksicht auf darauf konsequentes Wahlverhalten getroffen werden können.

4.4 Reformen in der Bezirksregierung Düsseldorf

In einem zwei Jahre dauernden Prozeß entwickelten die Mitarbeiter der Bezirksregierung Düsseldorf in Zusammenarbeit mit dem Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen ihr Leitbild. "Es bringt nach innen und außen die Ziele der Reformbestrebungen und das Selbstverständnis der Bezirksregierung und ihrer Beschäftigten zum Ausdruck" (Bezirksregierung Düsseldorf, Leitbild, S.2). Fünf Adjektive beschreiben, wie die Autoren sich selbst sehen, bzw. das Ziel ihrer Reformbemühungen:

- modern,
- kundenorientiert,
- mitarbeiterfreundlich,
- partnerschaftlich,
- leistungsfähig.

Leitbilder sind nötig zur Orientierung im Reformprozess, sie verdeutlichen die Ziele von verwaltungspolitischer Zielsetzung und innerorganisatorischer Veränderung. Da an der Entwicklung des Leitbildes Mitarbeiter aus allen Ebenen der Hierarchie mitwirkten, scheint eine breite Akzeptanz der Ziele gegeben. Auch bei der Erneuerung der Bezirksregierung wird eine breite Mitarbeit der Belegschaft angestrebt, um die Akzeptanz zu erhöhen. In diesem Zusammenhang spielen natürlich auch die Kunden der Bezirksregierung eine entscheidende Rolle.

Zu einem partnerschaftlichen Verhältnis gehört auch, über Kritik und Wünsche der Kunden unterrichtet zu sein. Deshalb führte die Bezirksregierung im Jahre 1997 eine Kundenbefragung durch. 1.720 eingegangene Fragebögen konnten ausgewertet werden. Positive Noten erhielten Freundlichkeit, Kompetenz und Sachverstand der Beschäftigten. Auch ihre Fähigkeit zur Vermittlung wird betont. Die Befragten bemängelten die lange Bearbeitungsdauer, mangelnde Nachvollziehbarkeit getroffenen Entscheidungen und die schlechte telefonische Erreichbarkeit der Mitarbeiter. Nahziel der Bezirksregierung ist deshalb, die obengenannten Defizite zu beseitigen, über Verfahrensstände zu informieren, den Aufwand für den Kunden zu reduzieren. Diese Befragung soll im Jahr 1999 wiederholt werden. Die Bezirksregierung bemüht sich um ein offeneres Verhältnis zum Publikum.

Die Bezirksregierung bemüht sich besonders, durch Einsatz elektronischer Medien einen besseren und vor allem schnelleren Kontakt zu den Kunden zu erreichen und die

Verfahren zu beschleunigen. Im Internet können Formulare abgerufen werden und per Email sind die Mitarbeiter auch nach Dienstschluß erreichbar. Dieses Medium bietet sich auch an für die Selbstdarstellung und als Werbemedium für den Wirtschaftsraum Regierungsbezirk Düsseldorf.

5 Brauchen wir heute noch die Bezirksregierung?

Diese Frage stellt sich im Zuge der Modernisierung der Landesverwaltungen in der Bundesrepublik. Die öffentliche Verwaltung steht vor die Aufgabe, den gewachsenen Anforderungen der Wirtschaft und Bürger in Bezug auf zügige Bearbeitung ihrer Anliegen, Nähe und gute Erreichbarkeit der Verwaltungsstellen zu genügen, gleichzeitig aber im Zeichen der knappen Kassen zu rationalisieren und Kosten zu sparen.

Der Mittelinstanzbericht zur Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz empfahl 1973 die staatliche Repräsentanz im regionalen Bereich für Bundesländer mit mehr als 3,5 Millionen Einwohnern und über 20.000 qkm Fläche. Er schlägt vor eine Mindesteinwohnerzahl von 1 Million pro Regierungsbezirk (Kilian 1997, S. 110). Nach diesen Kriterien ist eine Mittelinstanz unerlässlich für die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, deren Einwohner- und Flächenzahlen weit über den Grenzwerten liegen. Für die übrigen Flächenländer ergibt sich die folgende Situation:

Land	Einwohner in Mio.	Fläche in qkm
Brandenburg	2,6	29.059
Mecklenburg-Vorpommern	2,0	23.838
Rheinland-Pfalz	3,8	19.849
Saarland	1,1	2.567
Sachsen	4,8	18.338
Schleswig-Holstein	2,6	15.678
Thüringen	2,7	16.251

Die Länder Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben aufgrund ihrer geringen Fläche und/oder Einwohnerzahl auf den Aufbau oder Erhalt einer Mittelinstanz verzichtet. Thüringen liegt in beiden Kriterien unter dem Schwellenwert, richtete trotzdem nach der Wende ein Landesverwaltungsamt ein, dessen Erhalt im Zuge einer Verwaltungsreform aber wieder diskutiert wird (nach Kramer 1997).

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt erfüllen nach Einwohnerzahl oder Fläche die Kriterien und verfügen über Bezirksregierungen als Mittelinstanzen, an deren Stelle in Rheinland-Pfalz die Center und in Sachsen-Anhalt evtl. ein Landesverwaltungsamt treten sollen. Um den Bestand der Bezirksregierungen auch in Zukunft rechtfertigen zu können, ist es notwendig, "eine durchgreifende Effizienzsteigerung und innere Optimierung im Kontext einer unumgänglichen Modernisierung anzustreben" (Wirtz/Spalink 1995, S. 408). Zu einer Optimierung notwendig sind:

- Größeres Selbstverständnis als Regionalinstanz,
- Selbstverständnis als dienstleistende Instanz,
- organisatorische Reformen.

Sie sind reformierbar, wenn man ihre guten Eigenschaften besonders hervorhebt, Bewährtes weiterführt, Neues einfügt, sie klein, aber effizient ausgestaltet" (Kilian 1997, S. 131). Die Bezirksregierungen in der Mittersituation zwischen Land und Kommune müssen ein neues Selbstbewußtsein entwickeln, ihr Image als "Briefträger" abschütteln. Der Wandel von einer Verwaltungs- zu einer Dienstleistungsbehörde vollzieht sich allmählich, wie am Beispiel der Bezirksregierung Düsseldorf beschrieben. Dazu gehört auch die Einsicht, dass Kommunen, Bürger und Unternehmen der Region Kunden sind, deren Bedürfnisse schnell und zur Zufriedenheit erledigt werden müssen.

Im Verhältnis zu den Kommunen wird es wichtig, die beratende Funktion der Mittelinstanz in den Vordergrund zu stellen und im Bezug zur Landesregierung zu verdeutlichen, dass der Vollzug der Entscheidungen des Landtages und der Landesregierung nicht Aufgabe der Ministerien sondern der nachgeordneten Behörden, u.a. auch der Bezirksregierung, ist. Die Bezirksregierung muß in der Zukunft ihren Platz im Verwaltungsaufbau neu definieren. Der ehemalige Regierungspräsident von Düsseldorf, Fritz Behrens, schlägt eine "Mittelinstanz neues Typs" vor, in der staatliche und kommunale Aufgaben mit überörtlichem Charakter zusammengefasst werden, eine Verbindung von Kommunalverbänden und Bezirksregierung. Die Einbeziehung eines gewählten Gremiums in diese Mittelinstanz könnte den Vorwurf der fehlenden demokratischen Legitimation entkräften (nach Stöbe 1996, S. 58).

Die Mittelinstanz in den Ländern wird auch weiterhin Bestand haben, ob in Form von Bezirksregierung, Center, Landesverwaltungsamt, Service-Center oder unter anderem Namen. Allen gemeinsam ist die Mittler- und Bündelungsfunktion. Welche Art von Mittelinstanz sich in der weiteren Entwicklung durchsetzt, wird von Land zu Land variieren. In den großen Flächenstaaten ist die Notwendigkeit einer Mittelinstanz unbestritten.

Voraussetzung für den Bestand der Bezirksregierung ist allerdings eine Binnenreform, eine flexiblere und effektivere Struktur der Institution und eine klare Kompetenzzuteilung von Seiten der Landesregierung. Wenn die Bezirksregierungen innere Reformen durchführen können, sie ihre vom Gesetzgeber gesteckten Freiräume nutzen und als Partner für die Bevölkerung, Wirtschaft, Kommunen und Landesregierung auftreten, sehe ich gute Chancen für den Bestand der Institution Bezirksregierung. Die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen gehen im Reformprozeß des den übrigen Landesbehörden weit voraus. Sie sind in der Lage, ein Beispiel für eine reformfähige Institution zu geben und ihre Position im Verwaltungsgefüge zu stärken. Für die Bezirksregierungen sehe ich die Notwendigkeit, darauf hinzuwirken, dass sie für Wirtschaft und Politik in der Region unverzichtbar wird und sich verstärkt für die Interessen des Bezirkes einsetzt.

Auch nach Meinung der Bezirksregierung in Düsseldorf "ist der Erhalt der Behörde auf Dauer nur gesichert, wenn sie sich wandelt und den modernen Ansprüchen ihrer "Kunden" genügt. Nur eine effiziente, leistungsfähige Bezirksregierung wird in der Konkurrenz mit anderen Behördentypen bestehen" (Bezirksregierung 1974, S. 11).

Hans Dietrich Block

Das Neue Steuerungsmodell der Polizei Nordrhein-Westfalens (NSMPol) als ein Beitrag zur Modernisierung der Landesverwaltung

1 Das Konzept

1.1 Die Modernisierungsvorhaben der NRW-Polizei im Überblick

Seit 1990 wird die Polizei des Landes NRW modernisiert: Es begann mit der Neuorganisation der Polizeibehörden und -einrichtungen. Die Aufbauorganisationen der 50 Kreispolizeibehörden, der fünf Mittelinstanzen bei den Bezirksregierungen und beim Landeskriminalamt sowie bei den 11 Polizeieinrichtungen (ohne Polizei-Führungsakademie) wurden nach und nach gestrafft und den Erfordernissen der Entwicklung in der Gefahrenabwehr, in der Kriminalitätsbekämpfung, in der Aus- und Fortbildung angepaßt (s. z. B.: RdErl. IM/NW vom 09.03.92 und (nach Evaluation) vom 29.10.97 - SMBl.NW 20051 = Organisation der Kreispolizeibehörden; RdErl. IM/NW vom 10.09.93 und vom 08.05.95 - MBl./NW S. 696/95 = Geschäftsordnung für die Kreispolizeibehörden; RdErl. IM/NW vom 16.04.97 - MBl./NW S. 500/97 = Organisation der Direktion für Ausbildung der Polizei NW und der Polizeiausbildungsinstitute; RdErl. IM/NW vom 08.01.96 - MBl./NW S 413/96 = Neuorganisation der Bereitschaftspolizei NW).

Gleichzeitig wurde das Laufbahnrecht mehrfach mit dem Ziel verändert, statt der bisherigen dreigeteilten Laufbahn (mittlerer, gehobener und höherer Dienst) ??? mittelfristig einzurichten (s. Laufbahnverordnung der Polizei, zuletzt geändert durch VO vom 15.04.97 - GV.NW. S: 74/97). 1996 wurden neue Beurteilungsrichtlinien für Polizeibeamte verbindlich (s. SMBl./NW 203034). Anders als die vorher über 30 Jahre geltenden, soll mit dem neuen System eine objektivere und bessere Leistungsdifferenzierung als wesentliche Voraussetzung für Beförderungen und Verwendungen erreicht werden.

1995 wurde die "Belastungsbezogene Kräfteverteilung" reformiert (s. "BKV '96", unveröffentlichte Broschüre Hrsg.: Innenministerium NRW - IV C 3 - 1995 Düsseldorf). Dazu der damalige Innenminister Kniola: "Ich möchte, daß in Zukunft alle Planstellen bei der Polizei nach der *Arbeitsbelastung* in den einzelnen Behörden verteilt werden." (s. Pressemitteilung der Landesregierung NRW vom 10.12.96). Auf der Basis eines für jede Kreispolizeibehörde individuell festgelegten Personalsockels für Führungs- und Spezialkräfte richtet sich der jährliche Nachersatz aus den Ausbildungseinrichtungen für die Ausführungsebene nach der Arbeitsbelastung, die jeweils aus der Kriminalitäts- und Verkehrsunfallstatistik errechnet werden kann.

Als weitere Modernisierungsmaßnahmen sind zu nennen:

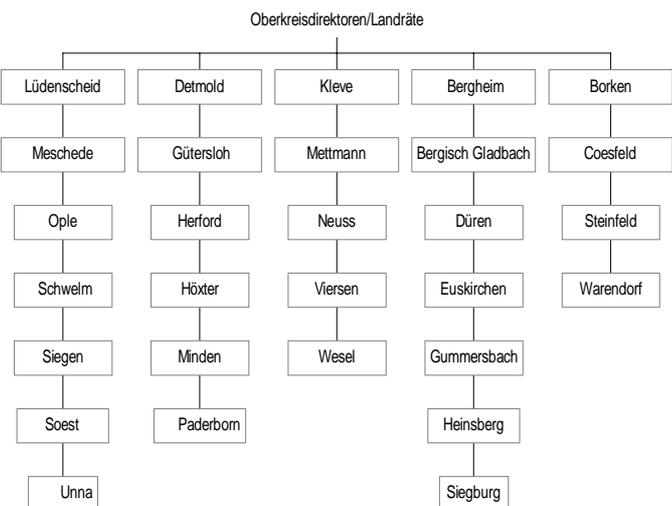
- Verschiedene Kreispolizeibehörden erproben seit Anfang der 90er Jahre unterschiedliche Schichtdienstmodelle, ein Organisationselement, daß besonders für die sozialen Belange aller Wachdienstbeamtinnen und -beamten von Bedeutung ist.
- Mit einem Investitionsvolumen von ca. 350 Mio. DM (so ein Gutachten der Fa. Mummert & Partner) wird seit 1992 die Umstellung von der Schreibmaschine zur EDV, also die Einführung des zunächst unvernetzten PC (s.g. Insellösungen) jetzt aber mit darüber hinausgehenden Lösungen bewerkstelligt. Sobald alle Polizeidienststellen im Lande NW so miteinander verbunden sind und auch die Voraussetzungen bei den anderen Ländern und beim Bund geschaffen sind, kann die Kommunikation komplett über Elektronik, über PC von jedem Arbeitsplatz abgewickelt werden.

Diese Modernisierungsmaßnahmen zu ganz unterschiedlichen Teilaspekten der Polizeiarbeit lassen erkennen, daß es eigentlich nur noch im Führungsbereich an einem modernen Konzept mangelte. Diese erkannte Lücke soll mit dem jetzt entworfenen Neuen Steuerungsmodell der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen (NSMPol) geschlossen werden.

1.2 Die vom NSMPol erfaßten Behörden und Einrichtungen

Im Lande NRW gibt es unter dem Innenministerium fünf polizeiliche Mittelinstanzen, nämlich die Dezernate 25 und 26 bei den Bezirksregierungen (mit angeschlossener Autobahnpolizei), ein Landeskriminalamt und fünfzig Kreispolizeibehörden, die nach dem Polizeiorganisationsgesetz/NW als Polizeibehörden definiert werden, weil sie die polizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr sowie der Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfolgung wahrnehmen. Daneben dienen die neun Polizeieinrichtungen der Aus- und Fortbildung sowie der Logistik.

Die Polizeiorganisation des Landes Nordrhein-Westfalen



BR =Bezirksregierung
 LPS = Landespolizeischule
 PAD = Direktion für Ausbildung der Polizei NRW
 PAI = Polizeiausbildungsinstitut
 PFI = Polizeifortbildungsinstitut

Als eine Institution sui generis ist die Polizei- und Führungsakademie (PFA) in Münster zu bezeichnen. Sie ist haushaltsrechtlich und organisatorisch zwar eine Polizeieinrichtung des Landes NRW, wird aber von einem Kuratorium beaufsichtigt, in dem alle Bundesländer und der Bund vertreten sind, die sich auch alle an ihrer Finanzierung beteiligen. Ihre Aufgabe besteht darin, die bundesweite Aus- und Fortbildung des höheren Polizeivollzugsdienstes (einschl. Bundesgrenzschutz) und polizeispezifische Forschung zu betreiben.

Das NSMPol soll nach dem zwar nicht formell schriftlich (z. B. durch Erlass), aber doch deutlich erklärten Willen des Innenministeriums (Der damalige Innenminister Kniola z. B. im Neujahrs-Grußwort an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes: "...Bei der Polizei in NRW wird der Reformprozeß durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells fortgesetzt..." -MBI.NW. Nr. 1/98-) für alle Polizeibehörden und -einrichtungen des Landes NRW gelten. Ausgenommen davon ist lediglich die PFA wegen ihrer besonderen Stellung. Demnach sind ca. 45.000 Beamte, Angestellte und Arbeiter aller Laufbahn- und Tarifebenen in 65 verhältnismäßig selbständigen Verwaltungs-Institutionen mit ihren eigenen Personalvertretungen und auch konkurrierenden Gewerkschaftsgruppen unmittelbar von der Einführung des NSMPol betroffen.

1.3 Der Entstehungszusammenhang des NSMPol: Anlaß, Genese, Akteure, Ziele

In einem qualitativen Telefon-Interview äußerte ein Mitglied des vom Innenministerium eingesetzten Arbeitskreises Methodik/Koordination, daß die Geburtsstunde des NSMPol darin zu sehen sei, daß die Polizei in NRW 1994/1995 das schon länger gelehrt und auch in der Geschäftsordnung für die Kreispolizeibehörden festgeschriebene "Kooperative Führungssystem" dadurch neu beleben wollte, daß nunmehr über Zielvereinbarungen zu führen/zu leiten sei.

Ltd. Polizeidirektor Schmidt, der Vorsitzende des genannten Arbeitskreises, schreibt:

"...Alle Verantwortungsträger müssen (neu) darüber nachdenken, wie mit den vorhandenen Ressourcen ein Höchstmaß an effektiver und bürgerorientierter Polizeiarbeit geleistet werden kann. Deshalb ist die Steuerung und Führung (in) der Polizei durch neue Steuerungsmodelle auch als neues Thema entdeckt worden..." (dp-spezial S.4 zur Ausgabe "Deutsche Polizei" Nr. 11/97 - Fachzeitschrift und Organ der Gewerkschaft der Polizei).

Gleichzeitig (1994/95) wurden zur Ausarbeitung eines Zielvereinbarungsverfahrens bei den fünf Bezirksregierungen die Arbeitskreise

- Einsatz- und Verkehrsangelegenheiten,
- Kriminalitätsangelegenheiten
- Technik,
- Interne Organisationsziele und eben der schon genannte
- Methodik/Koordination

vom Innenministerium eingesetzt, die sich auch mit einem an den Zielen zu orientierenden Controlling-Verfahren befassen sollten (Vorwort zum "Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW" - s. Literaturverzeichnis). Ab 01.06.96 wurde in sechs Kreispolizeibehörden auf Veranlassung des Innenministeriums ein Modellversuch zur Budgetierung

gestartet (Erl. IM/NW vom 27.03.95 - IV B2-5013). In diesem Erlaß, der einen Umfang von mehr als 50 Schreibmaschinenseiten hat und der mit "Grundkonzept für Reformmaßnahmen bei der Polizei zur Flexibilisierung des Haushaltes und zur Erprobung der dezentralen Ressourcenverantwortung (Budgetierung) in einem Modellversuch" überschrieben ist, heißt es in Ziff. 1.:

"Der Zwang zu verstärkter Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und das notwendige kurzfristige Reagieren auf sich wandelnde Anforderungen an das öffentliche Gemeinwesen erfordern zunehmende Flexibilität bei der Bewirtschaftung der bewilligten Haushaltsmittel (= Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen). Kostenbewußtsein und mehr Eigenverantwortung der mittelbewirtschaftenden Stellen rücken in der modernen öffentlichen Finanzwirtschaft immer weiter in den Vordergrund. (...) Bei Bund, Ländern und Gemeinden wird daher nach Wegen gesucht, die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu steigern und zu einem effizienteren Mitteleinsatz zu gelangen. Bund, Länder und Gemeinden beabsichtigen, das Haushaltsrecht einschließlich seiner Verwaltungsverfahren flexibler anzuwenden und schlankere Formen der Bewirtschaftung zu erproben. Auf kommunaler Ebene sind unter den Oberbegriffen "Neues Steuerungsmodell" und "Budgetierung" konkrete Schritte ("Konzern Stadt", "Stadt ohne Ämter") zur Fortentwicklung des bisherigen Haushaltssystems unternommen worden."

Alle diese zunächst nur Einzelmaßnahmen, die daraus gewonnen Erkenntnisse, die Teilnahme an themenbezogenen Fortbildungsveranstaltungen auch außerhalb der Polizei, die Auswertung von z. B. bei Kommunen gemachten Erfahrungen sind dann im Arbeitskreis Methodik/Koordination gebündelt worden. Dort setzte sich dann schnell die Auffassung durch, daß ein Gesamtkonzept als Neues Steuerungsmodell erforderlich sei. Daraus folgte die logische Konsequenz:

"Da Zielvereinbarungen für die polizeiliche Arbeit und Controlling-Verfahren untrennbar mit den anderen Steuerungselementen verbunden sind und eine Berücksichtigung der wechselseitigen Beziehungen und Wirkungen unverzichtbar ist, hat sich der Arbeitskreis Methodik/Koordination entschlossen, die Grundlagen des Neuen Steuerungsmodells zusammenfassend darzustellen" (Vorwort zur Broschüre "Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW").

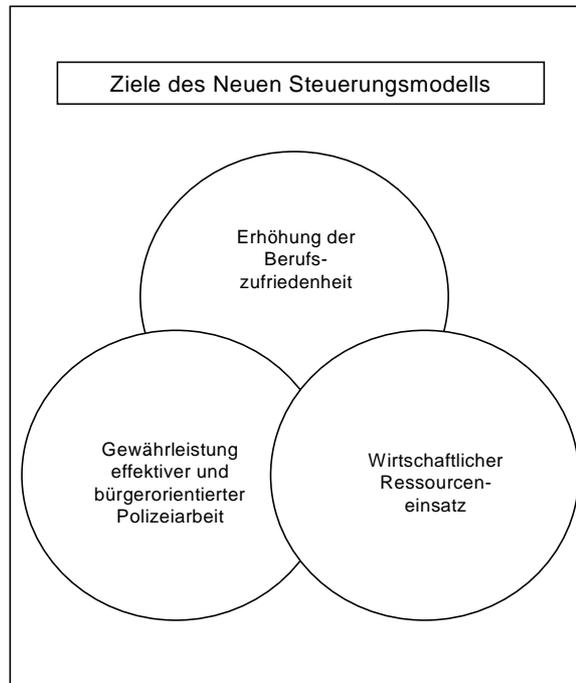
Das hat dann auch zu den insgesamt drei Broschüren geführt:

- Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW
- Controlling der Polizei NRW
- Arbeitsunterlage Produktbeschreibungen Polizei NRW.

Das NSMPol verfolgt drei Ziele:

- Erhöhung der Berufszufriedenheit,
- Gewährleistung effektiver und bürgerorientierter Polizeiarbeit und
- Wirtschaftlicher Ressourceneinsatz.

Diese Ziele stehen gleichberechtigt nebeneinander und dürfen auch nicht getrennt voneinander gesehen werden. Deshalb hat sie Schmidt (Vorsitzender des Arbeitskreises Methodik/Koordination) in seiner Veröffentlichung für die Gewerkschaftszeitung anschaulich als sich überschneidende Kreise dargestellt:



Es ist un schwer zu folgern, daß allen drei Zielen eine Beeinflussung des Personals immanent ist, um entsprechendes Handeln und Verhalten zu erreichen. Während die "Erhöhung der Berufszufriedenheit" und der "Wirtschaftliche Ressourceneinsatz" insbesondere ihre Wirkung nach innen entfalten werden, soll mit der "Gewährleistung effektiver und bürgerorientierter Polizeiarbeit" ein professioneller Service nach außen, nämlich für die sicherheitsheischenden Bürgerinnen und Bürger, aber auch für andere "Kunden", wie Staatsanwaltschaft, Gericht, Ordnungsbehörden usw., erreicht werden. Da bei einer späteren Evaluation an den Zielen zu messen sein wird, ob sich das NSMPol bewährt, wäre jetzt schon zu empfehlen, sich über ein Instrumentarium Gedanken zu machen, das diese Messung ermöglicht. Auf jeden Fall müssen zunächst die Elemente des NSMPol geeignet sein, die gestreckten Ziele zu erreichen.

1.4 Die Elemente des NSMPol

Der genannte Arbeitskreis hat sich auch mit den Steuerungs- und Führungsmechanismen der Vergangenheit befaßt und festgestellt:

"Es wäre einfach, diese (früheren) Steuerungselemente darzustellen, wenn es ein veröffentlichtes Steuerungsmodell für die Polizei NRW geben würde. Solch ein Steuerungsmodell aber existiert nicht, sondern es gab nur eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelregelungen..." (Broschüre: Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW).

Diese Erkenntnis führte dazu, eine Schwachstellenanalyse vorzunehmen. Sie erbrachte zusammengefaßt und gekürzt folgendes Ergebnis:

- Mangelnde Ergebnisorientierung
- Zersplitterung der Verantwortlichkeiten und fehlende Ergebnisverantwortung
- Führen durch Detailregelung und Einzeleingriffe
- Unwirtschaftliches Haushalten
- Informations- und Berichtsunwesen.

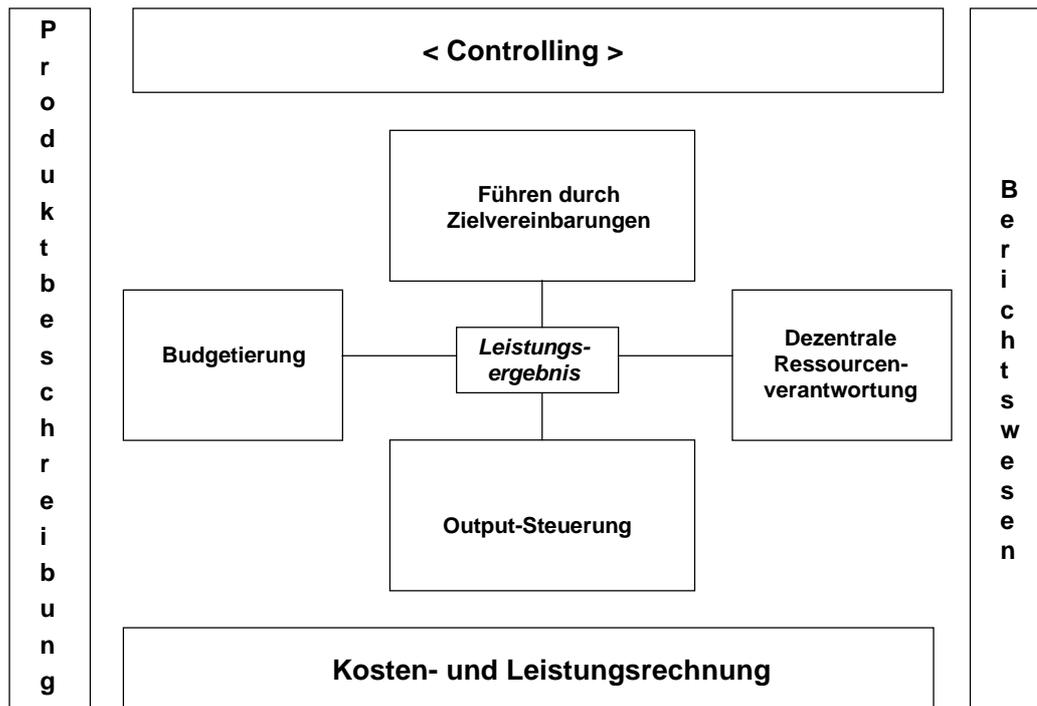
Es ist einleuchtend, daß so aufgezeigte Mängel gerade beim Führungspersonal, aber auch bei vielen anderen engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die resignierende Frage aufkommen ließ: "Sind wir denn so unfähig gewesen?" Die eindeutige und wieder motivierende Antwort darauf kann nur heißen: "Keineswegs!" Denn es geht nicht um persönliche Schuldzuweisungen, nicht um individuelle Versäumnisse. Es geht beim NSMPol ausschließlich um zeitgemäße Veränderungen von Rahmenbedingungen und Strukturen. Allerdings müssen die Menschen überzeugt werden, daß das Neue nützlicher ist als das Alte. Das alles ließ den Arbeitskreis zu der Erkenntnis gelangen, daß das NSMPol folgende vier Elemente haben muß:

- Führen durch Zielvereinbarung
- Outputsteuerung
- Dezentrale Ressourcenverantwortung
- Budgetierung.

Diese vier Elemente werden ergebnismessend eingerahmt vom

- Controlling mit seinen Werkzeugen
- Produktbeschreibungen
- Berichtswesen
- Kosten- und Leistungsrechnung.

In der Zusammenschau mit dem von mir erstellten Schaubild (s.u.) läßt sich vermitteln, daß es sich um ein ganzheitliches System handelt, das geeignet ist - auch nach dem bisherigen Stand der Wissenschaft und der in der Praxis gewonnenen Erfahrungen bei anderen Verwaltungen - die gesteckten Ziele zu erreichen. Aber auch hier ist anzumerken, daß aus der fundierten Theorie nur dann eine erfolgreiche Praxis werden kann, wenn die handelnden Personen überzeugt werden und überzeugt sind. Denn die Idee zu Reformen ist das eine, die andere Seite, nämlich die Umsetzung, ist das ebenso wichtige andere. Auskunft dazu sollen die nächsten Abschnitte geben:



2 Implementation

2.1 Prozeßmanagement

Einen ersten und grundlegenden Hinweis zur Erarbeitung und Einführung des örtlichen NSMPol vermittelt der Arbeitskreis Methodik/Koordination, wenn er in seiner zitierten Broschüre von drei Säulen einer Grundstruktur schreibt:

- Lernen durch Beteiligung (Personal)
- Die Lernende Organisation (Organisation)
- Die Förderung wirtschaftlichen Handelns (Haushalt)

und auch empfiehlt, daß jede Behörde und Einrichtung ihr eigenes Konzept entwickeln muß. Das Neue Steuerungsmodell ist in unzähligen Veranstaltungen auf Landes-, auf Bezirks- und auf örtlicher Ebene bei Dienstbesprechungen, Arbeitstagen und in Workshops vorgestellt worden.

Das bestätigt der Erlaß IM/NW vom 15.12.95 - IV B2- 5013-IV C 1-506: "...sind in Dienstbesprechungen mit den Behörden- und Einrichtungsleitern, mit den Leitern GS³⁹ und VL⁴⁰ und den Modellbehörden Budgetierung das Neue Steuerungsmodell für die Polizei und die damit verfolgten Ziele auf allen Ebenen 1995 deutlich gemacht worden."

Bei allen diesen Informations- und Überzeugungsveranstaltungen sind nicht nur die Inhalte des NSMPol vermittelt worden, sondern es sind auch Empfehlungen zur Einführung gegeben worden, die sich eindeutig in den Projektorganisationen der einzelnen Behörden und Einrichtungen wiederfinden. Dazu wurden exemplarisch⁴¹ Organigramme solcher örtlichen Projektorganisationen für das Prozeßmanagement zur Einführung des NSMPol miteinander verglichen. Und zwar:

- Innenministerium - Abteilung IV (Polizei),
- Bezirksregierung Detmold - Dezernate 25/26,
- Autobahnpolizei der BR Detmold,
- Polizeipräsidien Münster, Aachen, und Bielefeld,

als Beispiele für die Behörden sowie Polizeieinrichtungen im Ausbildungsbereich, soweit sie der Polizeiausbildungsdirektion unterstehen, also die Polizeiausbildungsinstitute in Selm, Linnich, Brühl und Schloß Holte-Stukenbrock.

Ein Vergleich der beispielhaften Organigramme führt zu der ersten Erkenntnis, daß das Prozeßmanagement zur Umsetzung des NSMPol mit einer besonderen Aufbau- und Ablauforganisation bewältigt werden soll. Sie wurde unabhängig von den bestehenden Hierarchien und Dienstwegen eingerichtet. Unter einem Koordinator, einer Steuerungsgruppe oder einer Lenkungsgruppe sind Projektgruppen gebildet worden, die sich entsprechend einer Aufgabenbeschreibung den einzelnen Elementen des NSMPol und anderen damit zusammenhängenden Problemen widmen sollen. Nachfragen bestätigen die Annahme, daß für die koordinierende Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppe immer ein bis drei hauptamtliche nur dafür Tätige auf freiwilliger Basis bestimmt wurden, um eine professionelle Geschäftsführung zu gewährleisten.

Die übrigen Mitarbeiter/innen in dieser besonderen Aufbauorganisation haben sich freiwillig neben ihrem Hauptamt zur Verfügung gestellt und kommen aus allen Integrationsebenen der Behörden und Einrichtungen. Ausgenommen von diesem Prinzip sind einige Experten (wie z. B. der Beauftragte des Haushaltes), auf deren einmaliges Fachwissen nicht verzichtet werden kann.

Im Unterschied zu den Bezirksregierungen im Verhältnis zu den Kreispolizeibehörden hat die Polizeiausbildungsdirektion als Mittelinstanz für alle ihr unterstehenden Polizeiausbildungsinstitute und die Landespolizeischule für Diensthundführer eine verbindli-

³⁹ GS = Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, das, was vor der Neuorganisation als Schutz- und Kriminalpolizei in zwei getrennten Abteilungen organisiert war.

⁴⁰ VL = Verwaltung und Logistik

⁴¹ Auch wenn nur sechs von insgesamt über 50 Polizeibehörden untersucht wurden, ist davon auszugehen, daß so oder ganz ähnlich auch bei allen anderen die Einführung des NSMPol betrieben wird. Meine Informanten in diesen Behörden, die mir die Organigramme überlassen haben, versicherten nämlich, daß die Projektorganisationen auf den Empfehlungen beruhen, die der Arbeitskreis Methodik/Koordination gegeben hat und daß sich alle Behörden und Einrichtungen daran gebunden fühlen.

che Projektstruktur für das "Neue Steuerungsmodell in der Ausbildung" vorgegeben. Überall ist landesweit den örtlichen Personalräten die Einbindung in diese besondere Aufbauorganisation für beratende Mitglieder angeboten worden. Dieses Angebot ist lückenlos auch auf Empfehlung des Polizeihauptpersonalrates (beim IM/NW) angenommen worden.

Feststellbar ist, daß in allen Polizeibehörden und -einrichtungen des Landes NRW mit der Konstituierung der beschriebenen besonderen Aufbauorganisation der Prozeß eingeleitet wurde. Als weitere Indizien für die fortschreitende Einführung sind zu werten:

- Das Zielvereinbarungsverfahren wird praktiziert. So gibt das Innenministerium für jedes Kalenderjahr Grobziele für die Kreispolizeibehörden⁴² vor. Diese werden bei der Mittelinstanz (den Bezirksregierungen) mit den Kreispolizeibehörden verfeinert und mit weiteren behördlichen Bedürfnissen (im "Vierersschritt": Zielformulierung, -maßstab, -ausmaß, -zeitmaß) angereichert (belegt z. B. durch Bericht der Bezirksregierung Detmold an IM/NW vom 13.04.98 - 26.2.1912).
- Ein erster landesweit gültiger Produktkatalog ist für 1998 unter Mithilfe der örtlichen Produktberater überarbeitet und nunmehr vom Arbeitskreis Methodik/Koordination herausgegeben worden ("Die Streife", Hrg: Innenministerium NW, Heft 11/97)
- Bewirtschaftungskompetenzen für einzelne Haushaltstitel sind auf dezentrale Budgetstellen übertragen worden (so z. B. in Aachen entsprechend der dortigen "Dienst-anweisung zur Regelung der Budgetierung" vom 19.12.97).

2.2 Beschäftigtenbeteiligung

Auch in einer sonst noch stark hierarchischen Verwaltung wie der Polizei ist es heute nicht mehr möglich, per Anordnung von oben eine solche Reform durchzusetzen. Im Erl/IM vom 15.12.95 - IV B2 - 5053/96/IV C1 - 506 heißt es deshalb:

"Die Einführung (des NSMPol) setzt die Information und Fortbildung der beteiligten Führungskräfte und Mitarbeiter/innen voraus. Wenn es gelingt, die Beteiligten umfassend zu informieren und zielgruppenorientiert fortzubilden, kann die Einführung und Umsetzung gelingen."

Und in einem Protokoll über die Dienstbesprechung am 26.09.96 mit den Leitern G/S im RB Detmold ist die Passage zu finden:

"...Voraussetzung ist allerdings, daß alle Mitarbeiter vom Nutzen des Neuen Steuerungsmodells überzeugt werden können. Erstes Ziel muß es daher sein, die Mitarbeiter zu informieren. Zweites Ziel, sie in die Erarbeitung des KPB-adäquaten Modells einzubinden."

⁴² Für das Jahr 1998 sind als Landesziele vereinbart worden: Stärkung des Sicherheitsgefühls und des Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei, insbesondere durch verbesserte Kenntnis und verstärkte Berücksichtigung von Bürgerinteressen, verstärkte Berücksichtigung von Opferinteressen und Zusammenarbeit in Ordnungspartnerschaften. Erhöhte Sicherheit im Straßenverkehr für Kinder und junge Erwachsene, Trendwende beim Anstieg der Jugend- und Gewaltkriminalität

Im gleichen Sinne ist die Intention des schon öfter zitierten Arbeitskreises Methodik/Koordination zu verstehen, wenn er für die Erarbeitung und Einführung des NSMPol das "Lernen durch Beteiligung" und "Die lernende Verwaltung" empfiehlt. Die Notwendigkeit für eine auch aktive Beteiligung der Beschäftigten und für eine Wissensvermittlung ist also erkannt. Die Einbindung von Personalratsvertretern in die örtlichen Steuerungs- und Projektgruppen (auf Empfehlung des Polizei-Hauptpersonalrates) ist ein erster Schritt dazu gewesen, denn die Personalräte verstehen sich auch von Gesetzes wegen als die Vertreter der Bediensteten.

Entsprechend ihrem Selbstverständnis vom Gewähltsein einerseits und Weisungsgebundenheit als Behördenangehörige andererseits ist es richtig, daß die Personalratsvertreter in dieser besonderen Aufbauorganisation "nur" als beratende Mitglieder arbeiten. So können sie zwar Sachverstand zum Wohle ihrer Wähler einbringen, sind aber ebenso im Gremium des Personalrates bei kontroverser Behandlung des Themas eher ungebunden. Andererseits werden sie durch die direkte Beteiligung am Prozeßmanagement auch sachverständiger, was Auswirkungen auf ihr Abstimmungsverhalten im Personalrat haben wird. Denn viele Einzelanweisungen des Behördenleiters zur Umsetzung des NSMPol werden der Mitbestimmung/Mitwirkung nach dem Personalvertretungsgesetz unterliegen. Und letztlich kann die Mitarbeit bei der Umsetzung des NSMPol zu Initiativen auf dem "2. Dienstweg", nämlich über die Personalrats- oder Gewerkschaftsschiene, führen, wenn das im Sinne der Sache oder der Beschäftigten opportun erscheint.

Diese mittelbare Beteiligung der Polizeibediensteten wird dadurch ergänzt, daß sowohl in den Steuerungs-/Lenkungsgruppen wie auch in den einzelnen Projektgruppen freiwillige Mitarbeit erwünscht ist. Der Polizeipräsident in Bielefeld hat z. B. im "Mitarbeiter/-innen-Brief" vom März 1997 seine Projektorganisation "Neues Steuerungsmodell" mit den von ihm berufenen Leitern der einzelnen Gruppen den Behördenangehörigen vorgestellt und alle aufgefordert, sich für die Mitarbeit zur Verfügung zu stellen. Das Ergebnis dieses Aufrufes ist in der Juli-Ausgabe/97 der genannten Information nachzulesen: "...Bis zum 25.04.97 hatten sich 139 (etwa 20% vom Soll) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus sehr unterschiedlichen Organisationsbereichen bereit erklärt, an dem Projekt mitzuwirken. Das verdient Respekt und Anerkennung!"

Der Polizeipräsident in Aachen behält sich in seiner "Geschäftsordnung für das Projekt Neues Steuerungsmodell" (v. 03.09.97) die Bestellung des Leiters, des Geschäftsführers und der Mitglieder der Steuerungsgruppe vor, überläßt es aber den ebenfalls von ihm bestellten Projektgruppenleitern, sich ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst auszusuchen. Für diejenigen Bediensteten, die sich so nicht aktiv beteiligen können⁴³ oder wollen, und das wird verständlicherweise die große Mehrzahl bleiben, muß Informations- und Überzeugungsarbeit geleistet werden. Das soll polizeiintern unter dem Oberbegriff "Projektbezogene Fortbildung" praktiziert werden. Es fällt meist in den Aufgabebereich der Projektgruppe 1 unter den Überschriften "Interne Öffentlichkeitsarbeit,

⁴³ Für die Angehörigen des Wechseldienstes ist es z. B. deswegen schwierig, weil die Terminierung der Sitzungen der einzelnen Gruppen nicht immer auf die jeweilige Dienstzeit des Wechseldienstes abgestimmt werden kann. Es sei denn, es wird dem Beamten/der Beamtin z. B. eine ganze Nachtschicht erlassen. Das wiederum ist schwer mit der knappen Personalbesetzung der einzelnen Dienstgruppen vereinbar, würde zu Arbeitsverdichtungen für die anderen Kollegen/innen und damit zu sozialem Gruppendruck führen, der wiederum nicht gewünschte Aversionen gegenüber dem NSMPol aufbauen oder bestärken könnte.

Kommunikation". Diese Fortbildung soll zum einen auf örtlicher Ebene in eigener Regie der Behörden und Einrichtungen stattfinden, aber auch im Polizeifortbildungsinstitut in Münster, das zu diesem Zweck themenspezifische Seminare anbietet, die Behörden und Einrichtungen beschicken können.

2.3 Politikunterstützung

Der NRW-Landtag hat Anfang 1993 einen (Fach-)Ausschuß "Verwaltungsreform" eingesetzt, der entsprechend dem angenommenen Entschließungsantrag der SPD-Fraktion (Drucksache 11/4924 vom 18.01.93) "...den Gesamtaufbau der staatlichen Verwaltung daraufhin überprüft, ob er insgesamt den neuen Herausforderungen entspricht..." Dieser Ausschuß befaßt sich auch entsprechend seinem Namen hauptsächlich mit den Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation sowie mit der Aufgabenkritik. Er hat sich aber im Laufe seiner Arbeit auch solchen Themen wie "Verbesserte Steuerung", "Kundenorientierung/Bürgerorientierung", "Mitarbeiterorientierung", "Kooperationsorientierung", "Mehr Eigenverantwortung durch neue Steuerungsinstrumente" empfehlend gewidmet, die alle mit dem NSM zusammenhängen. Diese Ausschubarbeit mündete in einen Entschließungsantrag (Drucksache 11/8551), der vom Plenum des Landtages am 29.03.95 angenommen wurde.

Der (ständige) Landtagsausschuß für Innere Verwaltung hat sich im Februar 1997 das Neue Steuerungsmodell der Kreispolizeibehörde Soest vorstellen lassen, das in Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung Arnsberg (dem Sitz des Arbeitskreises Methodik/Koordination) erarbeitet wurde und als Gewinner aus dem 3. Speyerer Qualitätswettbewerb für hervorragende Modernisierungsleistungen hervorgegangen ist. Anlässlich dieser Präsentation forderte der innenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Stefan Frechen, eine stärkere Einbindung des Parlaments in die Einführung Neuer Steuerungsmodelle bei der Landesverwaltung. Und das MdL Jentsch (SPD) meinte, daß die Einbindung der Politik auch im Interesse der Polizei sei, denn mit solchen Modernisierungsbemühungen können auch Politiker in der Öffentlichkeit für die Polizei werben. Der damalige Innenminister Kniola (SPD) versprach, daß die Ausschüsse zukünftig noch besser über die Einführung Neuer Steuerungsmodelle informiert werden sollen als bisher (s. "Landtag intern" vom 11.03.97).

Neben diesen beiden Beispielen, die die parlamentarische Arbeit an der Modernisierung der Landesverwaltung und das Politikerinteresse speziell am NSMPol dokumentieren, gibt es aber zwei ganz konkrete politische Unterstützungsmaßnahmen, die von der politischen Spitze der Exekutive, dem Landesinnenminister, ausgehen. Nachdem erste Erfahrungen in verschiedenen Behörden gesammelt worden waren, aber noch vor dem deklamatorischen Startzeichen für den landesweiten Beginn mit dem NSMPol (s. Grußwort des Innenministers im MBl.NW 1/98: "Bei der Polizei NRW wird der Reformprozeß durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells fortgeführt.") ist zwischen dem Polizei-Hauptpersonalrat und dem Innenministerium eine "Dienstvereinbarung" auf der Grundlage des Personalvertretungsgesetzes NRW am 02.07.97 geschlossen worden (den Polizeibehörden und -einrichtungen übersandt mit Erl. IM/NW vom 09.07.97 - IV B1 - 3054/3 H). Diese Vereinbarung befaßt sich insbesondere mit der Einbindung der örtlichen Personalräte in den Entstehungsprozeß des NSMPol, regelt die spezielle Mitwirkung und Mitbestimmung und will die berechtigten Interessen der Beschäftigten gewährleisten.

Dieser "Vertrag" muß als eine politisch-flankierende Maßnahme angesehen werden, denn sie wird die Arbeit in den Behörden und Einrichtungen auch dadurch erleichtern, daß für alle nachschlagbare Einigkeit zwischen dem obersten Dienstherrn und der obersten Personalvertretung mit Bindungswirkung nach unten über Ziele, Inhalte und Einführung des NSMPol besteht.

Eine andere "Rahmenvereinbarung über Grundprinzipien der Verwaltungsreform" wurde zwischen der Landesregierung und den Landesorganisationen des DGB, der DAG und dem DBB abgeschlossen (MBI.NW. Nr. 13 vom 24.02.98). Die Partner deklarieren darin (neben vielen anderen Punkten) ihre übereinstimmende Auffassung auch zur Einführung von Neuen Steuerungsmodellen zur Reform der unmittelbaren Landesverwaltung. Hinzu kommen viele öffentliche Bekundungen aus dem politischen Raum, die als eine hilfreiche Unterstützung für eine positive Aufnahme des NSMPol bei der interessierten Bevölkerung, aber ebenso auch innerhalb der Polizei angesehen werden können.

2.4 Vergleich des NSMPol mit anderen Steuerungsmodellen

Bei den Vorbereitungen für mein Referat ("Modernisierung der Landesverwaltung am Beispiel der Polizei des Landes NRW") anlässlich des Präsenzseminar der FernUni am 13.06.98 ("Modernisierung der Landesverwaltung") habe ich die folgende Übersicht erstellt. Damit wollte ich herausfinden, ob die Neuen Steuerungsmodelle als Theoriegebäude (NPM) mit solchen in die Praxis umgesetzten identisch sind, sich ähneln oder voneinander abweichen. Aus diesem Vergleich der Elemente von (allerdings nur vier) Steuerungsmodellen läßt sich der Schluß ziehen,

- daß es zwar unterschiedliche Begrifflichkeiten gibt,
- daß aber die Kernelemente,
- Zielvereinbarungen,
- Budgetierung,
- Outputsteuerung und
- Controlling

in allen verglichenen neuen Steuerungen enthalten sind.

Dennoch, so deutet es sich jedenfalls in diesem Vierervergleich an, muß sich jede Organisation ihr maßgeschneidertes NSM um diese Kernelemente herum entwickeln. Ein ganz anderer Vergleich, jetzt wieder nur auf die Polizei bezogen, verschafft einen Überblick darüber, inwieweit neue Steuerungsmodelle außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Polizei angegangen werden. Die Bundesgeschäftsstelle der Gewerkschaft der Polizei (GdP) hat bundesweit nach dem Stand der NSM in der Polizei gefragt. Das Ergebnis dieser Umfrage bei allen Länderpolizeien, beim Bundeskriminalamt und beim Bundesgrenzschutz wurde im Organ der GdP "Deutsche Polizei", Ausgabe 11/97, veröffentlicht. Es läßt sich so zusammenfassen:

- In einigen Ländern und beim Bundesgrenzschutz sind keine Reformen in dieser Hinsicht geplant.

- In anderen und beim Bundeskriminalamt sind sie dadurch in Angriff genommen worden, daß Projekte zu Teilelementen (z. B. Budgetierung) laufen, um die knappen Ressourcen besser nutzen zu können.
- Bundesweit aber gibt es bei der Polizei außerhalb von NRW kein so umfassendes Konzept wie das NSMPol/NRW.

New Publik Management¹

- **Steuerung durch Ziele**
- **Kontraktmanagement**
- **Auslagerung von Aufgaben**
- **Bildung von Quasimärkten**
- **Kundenorientierung**

Hagen (nach den Grundsätzen KGSt)²

- **Produktorientierung**
- **Kontraktmanagement**
- **Übertragung der Ressourcenverantwortung**
- **Wettbewerb**
- **Budgetierung**
- **Outputsteuerung**
- **Steuerungsdienst**
- **Controlling**
- **Kosten- und Leistungsrechnung**

FHöV NRW³

- **Leitbildentwicklung**
- **Zielvereinbarungen**
- **Dezentrale Ressourcenverantwortung**
- **Budgetierung**
- **Controlling**
- **Personalentwicklungsplan**

Polizei NRW⁴

- **Führen durch Zielvereinbarung**
- **Dezentrale Ressourcenverantwortung**
- **Outputsteuerung**
- **Budgetierung**
- **Controlling mit Produktbeschreibung, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen**

¹ Quelle: Kurs 3915 "Modernisierung des Staates" S. 78/80

² Quelle: Kurs 3915 "Modernisierung des Staates" S. 141

³ Quelle: "Diskurs" Zeitschrift der FHöV/NRW Nr. 1/98, S. 39

⁴ Quelle: "Der NStM der Polizei/NRW" Arbeitskreis Methodik/Koordination

3 Evaluation des NSMPol

Wie bereits dargelegt, ist die Einführung des NSMPol ganz unterschiedlich fortgeschritten. Deswegen auch kann es noch keine bedeutsamen Evaluierungsergebnisse geben. Was mir zugänglich war, ist ein "Zwischenbericht zum Modellversuch Budgetierung bei der KPB Gütersloh". Diese Kreispolizeibehörde gehört zu den sechs Behörden, die den Modellversuch "Budgetierung" durchgeführt haben. In diesem Zwischenbericht für das erste Modelljahr 1996 zieht der Leiter des Projekts, Polizeidirektor Krummrey, Bilanz und zeigt nachvollziehbar Fortschritte und noch vorhandene Defizite zur Umsetzung der Budgetierung, der Produktbeschreibungen, der Zielvereinbarungen und des Aufbaues des Controlling auf. Das dem Controlling immanente Berichtswesen wird ebenso und laufend Erfolge und Mißerfolge des NSMPol erbringen und dazu dienen, positive Fortschritte zu verstärken und negativen Entwicklungen Einhalt zu gebieten.

Außerdem ist das Polizeifortbildungs-Institut in Münster u. a. damit beauftragt worden, den "Ergebnisprozeß zu begleiten" ("Die Streife", Hrsg.: Innenministerium NRW, Sonderausgabe "Neues Steuerungsmodell", Nov. 1996). Diese Möglichkeiten der sporadischen oder dauernden Überprüfungen müssen der internen Erfolgskontrolle zugeordnet werden. Aber "...im politischen und wissenschaftlichen Sprachgebrauch wird in der Regel zwischen Erfolgskontrolle und Evaluierung unterschieden" (so Bodemer 1992, S. 4.). Von der genannten klassischen Erfolgskontrolle unterscheidet sich nach Bodemer die Evaluierung insbesondere dadurch, daß sie "... in der Regel unter Einschaltung externer, d. h. nicht mit der Planung und Durchführung der Projekte/Programme befaßter Gutachter..." erfolgt.

An eine solche Evaluierung ist bisher offenbar nicht gedacht, denn weder die von mir befragten Experten noch die spezielle Fachliteratur zum NSMPol lassen einen entsprechenden Schluß zu. Wie wichtig und auch schwierig jedoch eine Evaluierung von Anfang an durch eine wissenschaftliche Begleitung ist, läßt sich aus zwei Veröffentlichungen belegen: Bogumil/Kißler fassen ihre Beschäftigtenbefragung in der Stadtverwaltung Hagen zur dortigen Einführung des NSM im Ergebnis so zusammen:

"Die in der Untersuchung festgestellte negative Prognose der Beschäftigten kann zu einer Blockierung des Modernisierungsprozesses führen" (Bogumil/Kißler 1996, S 16).

Wenn weiterhin Rieger von der sozialwissenschaftlichen Meßproblematik" (mit den Fragen nach Validität, Reabilität, Objektivität, Ein- und Mehrdimensionalität, Trennschärfe) im Zusammenhang mit dem Controlling schreibt, dann sollte klar werden, daß interne Erfolgskontrolle im Sinne von Erfahrungsberichten und Berichtswesen als ein Handwerkszeug des Controlling allein nicht ausreichen werden, das NSMPol erfolgreich umzusetzen.

Die "Begleitung" durch das PFI in Münster mit seinen auch sozialwissenschaftlichen Mitarbeitern wird hilfreich sein, aber es handelt sich auch hierbei um eine polizeiinterne Institution. Um Erfolge zu bestärken, um Stagnation und Mißerfolge, um Zielverfehlungen und Frustrationen zu minimieren, muß deshalb nachdrücklich empfohlen werden, den Implementationsprozeß des NSMPol von Anfang an durch externe Experten wissenschaftlich begleiten zu lassen. Das wirft natürlich auch die Kostenfrage auf, denn das Innenministerium ist wegen der knappen finanziellen Mittel daran interessiert, das

NSMPol kostenneutral zu verwirklichen. Hier könnten vielleicht auch wegen der Vorreiterrolle Forschungsmittel von Stiftungen⁴⁴ sinnvoll eingesetzt werden.

3 Zusammenfassung

Die bisher beschriebenen, belegten und bewerteten Teilaspekte lassen folgende Hypothesen zu:

- Das NSMPol muß als (vorerst) letzte Reform eines Modernisierungsprozesses der Polizei in Nordrhein-Westfalen angesehen werden. Es wird alle Polizeibehörden und -einrichtungen (mit Ausnahme der Polizei-Führungs-Akademie) erfassen.
- Der Entstehungszusammenhang läßt erkennen, daß der Zwang zur effizienteren Ressourcenverwaltung, hervorgerufen durch die Verknappung von Finanzen, Personal und Sachmitteln, ein Auslöser war. Ebenso ist aber festzustellen, daß die Bestrebungen zur Weiterentwicklung eines zeitgemäßen (inneren) Führungssystem maßgebend waren.
- Die Genese weist die typischen Merkmale des 'Policy-Zyklus' auf, nämlich einer Projektentwicklung, deren Durchführung und Terminierung, wobei die Entwicklung als abgeschlossen zu betrachten ist, die Durchführung sich im Anfangsstadium befindet und die Terminierung noch nicht abzusehen ist. Bei vertiefender Betrachtung läßt sich diese Entwicklung auch in das detailliertere 7-Phasen-Modell einordnen (vgl. Schmidt 1995).
- Als Akteure müssen verschiedene Referenten im Innenministerium NRW, aber ganz besonders die Mitglieder des Arbeitskreises Methodik/Koordination mit dem Vorsitzenden Ltd. Polizeidirektor Dieter Schmidt angesehen werden.
- Die Ziele des NSMPol sind angemessen, aber auch anspruchsvoll. Sie sollen schon von ihrer Formulierung her Wirkung nach innen und außen entfalten. Ob und inwieweit sie ganz oder partiell erreicht werden, ließe sich durch eine begleitende Implementationsforschung ermitteln.
- Die polizeiintern erarbeiteten Elemente des NSMPol basieren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und auf damit gemachten Erfahrungen z. B. bei Kommunen und eigenen Modellbehörden. Sie wurden vom Arbeitskreis Methodik/Koordination auf die speziellen polizeilichen Verhältnisse zugeschnitten und versprechen, daß das NSMPol mit seinen gesteckten Zielen realisiert werden kann.
- Bei der Strategie zur Einführung sind zwei Phasen gewählt worden. Zunächst die Vorstellung des NSMPol insbesondere gegenüber dem Führungspersonal auf Landesebene und dann die Einrichtung eines Prozeßmanagement auf örtlicher und bezirklicher Ebene in Form einer besonderen Aufbauorganisation. Da auch kein Termin für einen landeseinheitlichen Start vom Innenministerium angeordnet wurde, ist festzustellen, daß Information, Überzeugung und Appelle als Instrumente der Projektdurchsetzung eingesetzt wurden und auf strikt regulative Maßnahmen verzichtet wurde. Gewiß wird dabei auch auf den "heilsamen Zwang" vertraut, der die im Lande miteinander konkurrierenden Behörden und Einrichtungen einer unvermeidbaren

⁴⁴ Der "Lippischen Landeszeitung" vom 14.07.98 habe ich z. B. entnommen, daß die Gütersloher "Bertelsmann-Stiftung" letzters eine Untersuchung gefördert hat, die sich mit dem Zusammenhang von partnerschaftlicher Unternehmenskultur und wirtschaftlicher Effizienz befaßt hat.

Dynamik unterwirft. Aber der Einsatz der "weichen" Instrumente wird sich insgesamt gesehen wohl eher positiv auf die Realisierung auswirken, weil so auch inhaltlicher Widerstand besser argumentativ und vergleichend überwunden werden kann.

- Die Einführung des NSMPol ist durch unterschiedlichen Determinanten auch ganz unterschiedlich bei den einzelnen Behörden und Einrichtungen fortgeschritten. Es sind aber überall durch organisatorische und inhaltliche Fakten und Vorgaben Voraussetzungen geschaffen worden, daß die Reform vorankommt.
- Die im Abschnitt Beschäftigtenbeteiligung aufgezählten Beispiele und ergänzend dazu eingeholte Stichproben-Informationen lassen die Aussagen zu, daß neben der mittelbaren Beschäftigtenbeteiligung durch die Personalratsvertreter auch die unmittelbare Mitarbeit am Werden des NSMPol unabhängig von der Hierarchieebene, vom Dienstgrad oder der Funktion des jeweiligen Bediensteten angeboten und angenommen wird. Die notwendige Fortbildung und die ständige Information zum NSMPol sind auf örtlicher Ebene institutionalisiert worden.
- Die Politikunterstützung durch Parlamentarier, durch die Landesregierung und durch politische Repräsentanten des Innenministeriums ist durch zwei formelle Vereinbarungen und durch flankierende öffentliche Einzeläußerungen gewährleistet.
- Ein Stichproben-Vergleich des NSMPol mit drei anderen Steuerungsmodellen zeigt, daß es bei allen vier Modellen die gleichen vier Kernelemente (Zielvereinbarungen, Budgetierung, Outputsteuerung, Controlling) gibt, die entsprechend den jeweiligen Besonderheiten um andere angereichert werden.
- In der deutschen Polizei spielt die des Landes NRW sowohl mit ihrem theoretischen Gesamtkonzept wie auch mit ihrem Umsetzungsgrad eine Vorreiterrolle.
- Es zeichnet sich ab, daß das NSMPol zwar einer internen und permanenten Erfolgskontrolle durch das dem Controlling immanente Berichtswesen unterzogen wird, daß aber eine Evaluierung von externer Seite nicht vorgesehen ist.

Mein durch diese Hausarbeit gestütztes Gesamturteil will ich so formulieren: Das Reformvorhaben "Neues Steuerungsmodell der Polizei NRW" weist in allen Bereichen ausgezeichnete Voraussetzungen für ein Gelingen auf. Ich vermisse allerdings eine notwendige und begleitende Implementationsforschung, die meine sonst positive Prognose noch sicherer machen würde.⁴⁵

⁴⁵ Nach der Abgabe der Hausarbeit (24.07.98) hat das Ministerium für Inneres und Justiz des Landes NRW ein so bezeichnetes "Eckpunktepapier" zur Verwaltungsmodernisierung unter dem Datum des 11.11.98 veröffentlicht. Es enthält zum Thema und zum Inhalt dieser Hausarbeit zwei bedeutsame Aussagen: Auf S. 22 des Eckpunktepapiers wird die "Einführung eines flächendeckenden Einsatzes betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung..." angekündigt, was als eine weitere Politikunterstützung und als Bestätigung des richtigen Weges in der Polizei angesehen werden kann. Auf S. 34 wird die "Überprüfung der Gebietsorganisation der Kreispolizeibehörden" noch vor dem Jahre 2000 angesprochen. Das relativiert die Aussage der Hausarbeit: "Das NSMPol muß als (vorerst) letzte Reform eines Modernisierungsprozesses der Polizei in Nordrhein-Westfalen angesehen werden". Außerdem, so konnte in Erfahrung gebracht werden, werden seit Anfang des Jahres 1999 in der Polizeabteilung des Innenministeriums NRW Überlegungen zu einer Implementationsforschung zum NSMPol durch Externe angestellt.

Literaturverzeichnis

- Allgemeine Zeitung, Mainzer Tageszeitung, Verlagsgruppe Rhein-Main GmbH & Co. KG, Erich- Dombrowski-Straße 2, 55127 Mainz
- Andersen, U., 1996 in: NRW-Lexikon. Politik. Gesellschaft. Wirtschaft. Recht. Kultur, Opladen, S. 100-107
- Arbeitskreis Methodik/Koordination der Polizei NRW: Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW, Controlling der Polizei NRW und Arbeitsunterlage Produktbeschreibungen Polizei NRW (drei unveröffentlichte Broschüren), Bezirksregierung Arnsberg 1997
- Bachmann, T., 1995: Einleitung des Modernisierungsprozesses in Brandenburg. In: Hill, H., Klages, H.: Reform der Landesverwaltung - Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 29.-31. März 1995, S. 145-154, Berlin u.a.
- Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Hilbert, Josef/Schmid, Josef, 1995: Staatsaufgaben - Von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat". In: Behrens u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken.
- Bandemer, Stephan von, 1995: Qualitätsmanagement und Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansatzpunkte für eine Verwaltung, die weniger kostet und mehr leistet? In: Behrens u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995, S. 199-228
- Bayerische Staatskanzlei Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Regierungserklärung Dr. Edmund Stoiber am 30. Juni 1993, München 1993
- Bayerische Staatskanzlei Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Regierungserklärung Dr. Edmund Stoiber am 08. Dezember 1994, München 1994
- Bayerische Staatskanzlei Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Regierungserklärung Dr. Edmund Stoiber am 29. Oktober 1998, München 1998
- Bayerische Staatskanzlei Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Verwaltungs-Reform-Report, Verwaltungsreform Bayern, Nrn. 1/98 mit 6/98, München 1998
- Bayerische Staatskanzlei Öffentlichkeitsarbeit: <http://www.bayern.de/Politik/Verwaltungsreform>
- Bayerische Staatskanzlei Pressemitteilung Nr. 436: Bericht aus der Kabinettsitzung vom 15. Dezember 1998
- Bayerisches Staatsministerium der Justiz (Hrsg.): Leitbild der bayerischen Justiz, München 1997
- Behrens, Fritz 1995: Reform der allgemeinen inneren Verwaltung: Die staatliche Mittelinstanz im Verwaltungsaufbau der Zukunft. In: Behrens u.a. 1995, S.

- Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken, Ernst M. (Hrsg.) 1995: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 3), Berlin 1995
- Belzer, Volker/Brandel, Rolf, 1995: Modernisierung des öffentlichen Sektors. Privatwirtschaft als Vorbild, Privatisierung als Konsequenz? In: Behrens u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995, S. 159-175
- Benz, Arthur 1995: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in: Behrens u.a., S. 107-126
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.): Leitbild für die Bezirksregierung Düsseldorf (ohne weitere Angaben)
- Bezirksregierung Düsseldorf, 1994: Antwortbogen der Bezirksregierung Düsseldorf für den 2. Qualitätswettbewerb 1994 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Steyer, Düsseldorf
- Bezirksregierung Düsseldorf, 1997: Die Bezirksregierung Düsseldorf - Aufbau und Organisation der Behörde -, Düsseldorf
- Bezirksregierung Düsseldorf, 1997: Kundenbefragung, Düsseldorf. Internet
- Bezirksregierung Düsseldorf, 1997: Thesen zur Zukunft der Bezirksregierung. In: Aktuelle Meldungen aus der Zentralabteilung - Archiv, Düsseldorf. Internet
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo, 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo, 1998: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Budäus, Dietrich / Conrad, Peter / Schreyögg, Georg (Hg.): Managementforschung 8. New Public Management), Berlin/New York, S: 123-149
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo, 1996: Reformmaßnahmen sorgen für Verunsicherung in VOP, Heft 10-11, S. 23-26
- Bogumil, Jörg 1998: Glossar zu Modernisierung des Staates, Hagen (<http://www.fernuni-hagen.de/polad/verwalt.htm>)
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo / Greifenstein, Ralph / Wiechmann, Elke 1996: Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenumfrage im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen, polis Nr. 35 / 1996, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen
- Böhret, C. 1996: Gewollt ist nach nicht verwirklicht - Chancen und Hemmungen bei der Modernisierung der Landesverwaltungen. In: Verwaltungsrundschau 10/1996, S. 325-333

- Böhret, Carl/Konzendorf, Gottfried 1995: Mehr Sein als Scheinen: Der funktionale Staat. In: Behrens u.a. 1995; S. 17-40
- Böhret, C., 1997: Reformen im Staat mittels Politikberatung?. In: A. Blöcker, U Heyder, B. Mangels-Voegt (Hrsg): Die Reformfähigkeit von Staat und Gesellschaft. Festschrift für Klaus Lompe zum 60. Geburtstag; Frankfurt a. M., S. 81-96
- Bonorden, Volker 1995: Vortrag zur Reform der Landesverwaltung, gehalten am 30.03.1995 im Rahmen des dreitägigen Seminars zur "Reform der Landesverwaltungen an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer", Speyer
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Erprobung eines neuen Steuerungsmodells in Pilotbereichen, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 15/1813, Hamburg 1994
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Stand der Verwaltungsmodernisierung in Hamburg, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 15/5844, Hamburg 1996
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Stand der Verwaltungsmodernisierung in Hamburg, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 15/1813, Hamburg 1997
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 27./28./29. April 1994 sowie vom 12./13./14. Dezember 1994 - Verwaltungsmodernisierung - , Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drucksache 15/3750, Hamburg 1995
- Büssow, J., 1997: Ansätze zur Reform des öffentlichen Dienstes im Regierungsbezirk Düsseldorf. In: Alemann, Ulrich von/Schmid, J. (Hrsg.): Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes, Hagen, S. 61-72
- Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. 1999: Redemanuskript des Vorsitzenden des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., RA Georg Lampen, anlässlich der Pressekonferenz im Pressezentrum des Landtags zum Thema: "Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen"
- Bussmann, Werner 1998: Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung?, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2/98, S. 127 bis 141
- Clement, W., 1998: Konzentration und Erneuerung. Regierungserklärung vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen am 17. Juni 1998
- Damkowski, Wulf/Precht, Claus 1994: Public Management, Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart/Berlin/Köln 1994
- Damkowski, Wulf: Die Entstehung des Verwaltungsbegriffes. Eine Wortstudie. Schriften zur Verwaltungslehre, Thieme, Erner (Hrsg.) Heft 6, Köln u.a. 1969
- Die Rheinpfalz, Tageszeitung, Rheinpfalz Verlag und Druckerei GmbH & Co. KG, Amtsstraße 5 bis 11, 67059 Ludwigshafen

- Diedrich, J., 1995: Die Kommunen und die Bezirksregierung - zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen-. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 12/1995, S. 449 - 452
- Duden, Deutsches Universalwörterbuch A-Z: Hg. und Bearb. vom wissenschaftlichen Rat und den Mitarbeiter der Dudenredaktion unter Leitung von Günther Drosdowski, 2. völlig neu bearb. und stark erw. Auflage, Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich, 1989
- Erichsen, H.-U., 1995: Die Landschaftsverbände - Regionale Selbstverwaltung im Wandel der Zeit -. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1/1995, S. 1-7
- Erster Bericht und Fortschreibung des Aktionsprogramms zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache des Deutschen Bundestages 13/9980 vom 19.02.1998
- EVD GmbH: Das Neue Steuerungsmodell - Von der bürokratischen zur betriebswirtschaftlichen Verwaltungsführung: Eine Dokumentation der Umsetzungserfahrungen in Detmold, Detmold 1996
- Fiedler, J., 1998: Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben. In: von Bandemer/Blanke/Nullmeier/Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, S. 93-106
- Friedrichs, J., 1996. In: NRW-Lexikon. Politik. Gesellschaft. Wirtschaft. Recht. Kultur. Opladen, S. 250-253
- Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde (Hrsg.): "Hamburgs Verwaltung auf Reformkurs". In: ProVi Aktuell, Heft 1 (Mai 1996), Jahrgang 1, Hamburg
- Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde (Hrsg.) 1996: "Coach the Change Manager". In: ProVi Aktuell, Heft 2 (Oktober 1996), Jahrgang 1, Hamburg 1996
- Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde (Hrsg.): "Verwaltungsreform heute: Dicke Bretter, langer Atem". In: ProVi Aktuell, Heft 1 (Juli 1997), Jahrgang 1, Hamburg 1996
- Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde (Hrsg.): Verwaltung im Umbruch, Schneller. Flexibler. Wirtschaftlicher, Druckschrift im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit, Hamburg 1995
- Freie und Hansestadt Hamburg Finanzbehörde (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung in Hamburg, Dokumentation der Tagungsveranstaltung "Verwaltungsmodernisierung in Hamburg" im Hamburg-Haus Eimsbüttel vom 15. November 1996, Hamburg 1996
- Habermann, C., 1997: Konzepte der Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. In: Alemann, Ulrich von/Schmid, J. (Hrsg.): Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Hagen, S. 25-36

- Hesse, Joachim Jens/ Ellwein, Thomas, 1992: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden
- Hesse, J. J., 1999: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse aus Anlaß der Pressekonferenz des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. am 15. Januar 1999 in Düsseldorf
- Hilbert, J./Stöbe, S., 1995: Eine bessere Verwaltung braucht das Land! Gedanken zur Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.), 1995: Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 29.-31.3.95, Berlin u.a.
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.) 1996: Wege in die neue Steuerung, Stuttgart u.a.
- Hill, Herrmann 1995: Das Management eines Landes. In: Hill/Klages 1995, S. 25-37
- Hoffmann, G., 1992: Die staatliche Mittelinstanz in den neuen Bundesländern. In: Die Öffentliche Verwaltung 16/1992, S. 689-696
- Hood, Christopher/Folke Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Paragovernment Organizations (PGOs), 1. Aufl., Baden-Baden, 1988
- Jann, Werner 1994: Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland, Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 1994
- Keller, Bernd, 1997: Wandel der Arbeitsbeziehungen und Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Managementstrategien und Europäisierung als Kontexte. In: Alemann, Ulrich von/Schmid, J. (Hrsg.): Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Hagen, S.53-59
- KGSt-Bericht Nr. 5/93: Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen, Köln 1993
- KGSt-Bericht Nr. 8/94: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, Köln 1994
- Kilian, M., 1997: Regierungspräsidien im Widerstreit - ein Plädoyer für die Beibehaltung einer bewährten Verwaltungsinstitution. In: Morlock, M./Windisch, R./Miller, M. (Hrsg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, S. 109-132, Berlin
- Klages, Helmut, 1995: Modernisierung als Prozeß. In: Hill/Klages 1995, S. 7-23
- Klartext - Für die Kolleginnen und kollegen der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz, Januar 1999 - Letzte Ausgabe - Herausgeber: ÖTV Kreisverwaltung Neustadt-Landau, Konrad- Adenauer-Straße 31 a, 67433 Neustadt, Abschied von der Bezirksregierung

- Koch, Rainer (Hrsg.) 1987: Verwaltungsforschung in Perspektive, Ein Kolloquium zur Methode, zum Konzept und zum Transfer, 1. Auflage, Baden-Baden
- komba-rundschau Nordrhein-Westfalen 1999, Heft 1-2, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung:
- Konzendorf, Götz 1998: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke, Speyerer Forschungsberichte Nr. 187, Speyer
- König, Klaus/Beck, Joachim 1997: Modernisierung von Staat und Verwaltung, Zum neuen öffentlichen Management, Baden-Baden
- König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1997
- Köstering, H., 1992: Kreisgebietsreform im Land Brandenburg - Ein Beitrag zum Aufbau der Verwaltung in den neuen Ländern-. In: Die Öffentliche Verwaltung 17/1992, S. 721-729
- Köstering, H., 1994: Grundlagen und Probleme einer Funktionalreform im Land Brandenburg - Ein Beitrag zum Aufbau der Verwaltung in den neuen Ländern. In: Die Öffentliche Verwaltung 6/1994, S. 238-249
- Krämer, P., 1997: Verwaltungsmodernisierung in Thüringen. In: Morlok, M./Windisch, R./Miller, M. (Hrsg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, S. 12-17, Berlin
- Kupka, Engelbert, 1995: Verwaltungsreform aus der Sicht des Bayerischen Landtags. In: Hill/Klages (Hrsg.): Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 29. bis 31. März 1995, Berlin u.a. 1995, S. 41-48
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 1997: Landesentwicklungsbericht 1996, Düsseldorf
- Landesregierung NRW 1998: Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Verwaltung: Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen über den Stand der Modernisierung der Verwaltung und Rechtspflege in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 1995: Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Schriften des Landtages Nordrhein-Westfalen Band 8, Düsseldorf
- Lang, E./Brunton, W./Ebert, W. (Hrsg.) 1996: Kommunen vor neuen Herausforderungen - Theorien der Unternehmung und Praxis des Neuen Steuerungsmodells - Brauchbare Implikationen für die Reform der Kommunalverwaltung? (Festschrift für Werner Noll zum 65. Geburtstag), Berlin
- Laux, E., 1992: Der Regierungspräsident - eine respektvolle Betrachtung. In: Die Öffentliche Verwaltung, 19/1992, S. 827-829
- Maurer, U., 1997: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. In: Behrens, F./Heinze, R. G./Hilbert, J./Stöbe, S./Walsken, E. M. (Hrsg.): Den Staat neu denken - Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin

- Miller, Manfred 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Band 1 und 2, Speyerer Forschungsberichte Nr. 149, Speyer
- Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - Nr. 64 vom 13. November 1998: Rahmen-Leitbild für die Landesverwaltung
- Ministerium für Inneres und Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen 1998: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen, Eckpunktepapier vom 11.11.1998
- Modernisierungszeitung (MOZ) - Der Weg in die Zukunft 1/98, Herausgeber: Staatskanzlei, Geschäftsstelle der Verwaltungsmodernisierungskommission (VMK), Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz
- Morlok, Martin / Windisch, Rupert / Miller, Manfred (Hg.) 1997: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Mundhenke, Erhard/Kreft, Wilhelm (Hrsg.) 1997: Modernisierung der Bundesverwaltung Aktueller Stand und Perspektiven, Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,
- Mus, Gerold/Wittstock, Wilfried 1992: Gesamtglossar zum betrieblichen Rechnungswesen, Hagen
- Naschold, Frieder 1995: "Der Blick über den Tellerrand" - Internationale Erfahrungen bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. In: Behrens u.a. (Hrsg.), S. 81-92
- Naschold, Frieder/ Bogumil, Jörg 1997: Modernisierung des Staates, Fernstudienkurs 3915 der FernUniversität Hagen, Hagen
- NSM Aktuell: Die Projektzeitung für das neue Steuerungsmodell, Senatsamt für den Verwaltungsdienst- Organisationsamt - (Hrsg.), August 1995, 2. Ausgabe, Hamburg 1995
- ProVi Aktuell: Projekt Verwaltungsinnovation, Freie und Hansestadt Hamburg- Finanzbehörde - (Hrsg.), 1. Ausgabe, Jahrgang 1, Hamburg 1996
- ProVi Aktuell: Projekt Verwaltungsinnovation, Freie und Hansestadt Hamburg- Finanzbehörde - (Hrsg.), 2. Ausgabe, Jahrgang 1, Hamburg 1996
- ProVi Aktuell: Projekt Verwaltungsinnovation, Freie und Hansestadt Hamburg- Finanzbehörde - (Hrsg.), 1. Ausgabe, Jahrgang 2, Hamburg 1996
- Rahmenvereinbarung über Grundprinzipien der Verwaltungsreform. RdErl. d. Innenministeriums v. 30.1.1998 V - Arbeitsgruppe Verwaltungsreform
- Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995, S. 41-60
- Reichardt, Klaus (Hrsg.) 1997: Dokumentation der Jahrestagung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung vom 3. bis 5. Juni 1997, Band 28, Brühl
- Rheinland Pfalz - Durch kluge Reformen auf gutem Weg, Eine Zwischenbilanz der Landesregierung 1996 - 1998, Mainz, November 1998

- Rhein-Zeitung, Tageszeitung, Mittelrhein-Verlag GmbH, 56055 Koblenz
- Richthofen, Dieprand von 1995: Reform der Verwaltung - Reform von Aus- und Fortbildung. In: Behrens u.a. 1995,
- Rieger, Hans-J.: Einführung neuer Steuerungsmodelle in der Landesverwaltung, herausgegeben von der Fortbildungsakademie des Landes Nordrhein-Westfalen (ohne Datumsangabe)
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, B. / Schnabel, F. 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg
- Schrappner, L., 1994: Bezirksregierungen in Deutschland: Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich. In: Die Öffentliche Verwaltung 4/1994, S. 157-162
- Schulte, Herbert: Neue Wege im Verwaltungsmanagement: Das Hamburger Konzept zur Modernisierung von Haushalt und Verwaltung - Erfahrungsbericht und Perspektiven -, Referat am 12.05.1995
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 1998: Abschlußbericht der Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung (Eko), Mainz
- Stabsstelle und Pressestelle Ministerium des Inneren, 1997: reform-info - Aktuelles zur Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, 5/1997, Magdeburg
- Steger, Ulrich (Hrsg.) 1994: Lean Administration, Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Schriftenreihe Haniel Stiftung, Band 7, Frankfurt/New York
- Stöbe, S./Brandel, R., 1996: Die Zukunft der Bezirksregierungen - Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 9), Berlin
- Stöbe, Sybille, 1995: Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung - Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie. In: Behrens u.a. 1995, S. 129-141
- Stöbe, Sybille: Dezentralisierung und Entflechtung: Wege aus der "doppelten organisierten Unverantwortlichkeit". In: Behrens u.a. 1995. S:
- Stempel, Dieter: Perspektiven der Rechtswirkungsforschung. Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2/98, S. 116 bis 126
- Teufel, Erwin, 1997: Die wirtschaftliche Bedeutung der Verwaltungsreform - Baden-Württemberg: Weichen für den Wettbewerb stellen. In: Verwaltungsführung/Organisation/Personal, 4/1997, S. 9-11
- Trierischer Volksfreund, Tageszeitung, Volksfreund-Druckerei Nikolaus Koch, GmbH, Volksfreundhaus am Nikolaus Koch Platz, 54227 Trier
- Voran, Band 1 - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz - Führungsfunktionen auf Zeit - Dokumentation eines Expertengesprächs, Herausgeber: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz, Mainz, 12/95

- Voran, Band 5 - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz - Gesetzesfolgenabschätzung- dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes, , Herausgeber : Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz, Mainz, 06/97
- Voran, Band 6 - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz - Verwaltungsvorschriften und Standards, Herausgeber : Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz, Mainz, 10/97,
- Voran, Band 9 - Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz - eine Bilanzierung der Verwaltungsmodernisierung, Herausgeber : Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz, Mainz, 3/99
- Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) 1998: Nr. 126 vom 30.5., Nr. 128 vom 3.6., Nr. 139 vom 16.6., Essen
- Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) 1999: Nr. 14 vom 18.1., Nr. 40 vom 17.2.
- Wirtz, A./Spalink, D., 1995: Standort der Bezirksregierung im Modernisierungsprozeß der Landesverwaltung. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 11/1995, S. 405-412
- Wohlfahrt, Norbert, 1995: Hauptsache effizient? - Zur Begründung eines politischen Anforderungsprofils der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene und Länderebene. In: Behrens u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin 1995, S. 93-105

Bisher erschienene polis-Hefte ab 1994

- 28/1994** **ULRICH VON ALEMANN**
 Vier Essays. 1. Politische Theorie und Ideengeschichte: Wozu? 2. Müssen wir Politik neu erfinden? 3. Schattenpolitik. 4. Der Professor, die Parteien und das Badewasser.
- 29/1994** **ULRICH VON ALEMANN/DAGMAR BIEGLER/RALF KLEINFELD/FRANK LÖBLER**
 Verbände und Landespolitik. Beiträge der Forschungs-Initiative Verbände an der FernUniversität Hagen.
- 30/1995** **EDGAR GRANDE/HANS J. KLEINSTEUBER/MARTIN LIST/GEORG SIMONIS**
 Die Technologiepolitik in Deutschland und Europa.
- 31/1995** **MARTIN LIST**
 Das sicherheitspolitische Modell Deutschland und die Frage der humanitären Intervention.
- 32/1995** **MARIA BEHRENS/ELLIE ROELOFS**
 Biotechnology in a Delta: the Case of the Netherlands.
MARIA BEHRENS/SYLVA MEYER-STUMBORG/GEORG SIMONIS
 Von den Nachbarn lernen? Die deutsche Nahrungsmittelindustrie im gesellschaftlichen Konflikt um die Einführung der Gentechnik.
- 33/1995** **ULRICH VON ALEMANN/JOSEF SCHMID (Hrsg.)**
 Die Organisation der Reform
 Ein Werkstattbericht zum ÖTV-Projekt
- 34/1996** **DAGMAR BIEGLER/RALF KLEINFELD/JOSEF SCHMID/
 ANNETTE ZIMMER**
 Aus der Werkstatt der Verbändeforschung:
 Zwei Arbeitspapiere der "Forschungs-Initiative Verbände"
- 35/1996** **JÖRG BOGUMIL/LEO KISSLER/RALF GREIFENSTEIN/ELKE WIECHMANN**
 Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft
 Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen
- 36/1996** **ULRICH VON ALEMANN/JOSEF SCHMIDT (Hrsg.)**
 Die Organisationsreform der ÖTV und die Modernisierung des öffentlichen Dienstes
- 37/1997** **MARIA BEHRENS/GEORG SIMONIS**
 Kontextualisierung als Aufgabe staatlicher Politik
 Der gesellschaftliche Konflikt um die Einführung der Gentechnik
- 38/1997** **Magnus Ryner**
 Maastricht Convergence and Post-Fordist Transition in Sweden and Germany
- 39/1998** **Ulrich von Alemann/Roland Czada**
 Kongreßbeiträge zur Politischen Soziologie, Politischen Ökonomie und Politikfeldanalyse
- 40/1998** **Patrick Brandenburg/Birgit Frey/Thomas Kniwel**
 Verbände zwischen Markt und Staat
 Drei Beiträge aus der Forschungs-Initiative Verbände

- 41/1998** **Georg Simonis/Ralf Droz**
Innovation und Kontext
- 42/1999** **Jörg Bogumil (Hg.)**
Modernisierung der Landesverwaltungen
- 43/1999** **Martin List**
Außenpolitik der USA