

Modernisierung der Landesverwaltungen - Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven

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. Im folgenden sollen überblicksartig einige Anmerkungen zur institutionellen Ausgangslage, den konzeptionellen Schwerpunkten, dem Implementationsstand und einigen Besonderheiten auf Landesebene gegeben werden, bevor abschließend ein kurzer Ausblick erfolgt.

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 Hoch-

¹ Der aktuellste Überblick über Modernisierungsmaßnahmen auf Landesebene findet sich bei Konzendorf 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>).

schulen 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).

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). 1997 sind es 3.556 Mio. Vergleicht man die Anzahl und den Anteil des vollbeschäftigten Personals, so verfügt die Bundesverwaltung 1992 über ca. 500.000 Beschäftigte, was einem Anteil von 14%, bezogen auf alle in Gebietskörperschaften Beschäftigten, entspricht. In den Ländern (mit Stadtstaaten) gibt es dagegen mit ca. 1.882.000 Beschäftigten und einem Anteil von 53% den größten Personalblock vor dem der Gemeinden und Gemeindeverbände mit ca. 1.174.000 Vollzeitbeschäftigten, was einem Anteil von 33% entspricht (vgl. Statistisches Jahrbuch 1998, S. 515). 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 Bundesebe-

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 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.

ne ca. 12% der Ausgaben sind (vgl. Kassenstatistik „bereinigte Ausgaben der Gemeinden“ der Statistischen Ämter der Länder und des Bundes auf der Webseite 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; vgl. beispielhaft die Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz im Schaubild auf der nächsten Seite). 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 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.

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.

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 Helmutauskunftsstelle Übriges Europa und Vorort für Betriebsvergleiche beim Landesausgleichsamt	Ministerium der Justiz
---	---	------------------------------------	--------------------------------------	---	--	---	---	------------------------

obere Behörden/zentrale Landesämter

obere Behörden	zentrale Landesämter	obere Behörden	zentrale Landesämter	obere Behörden	zentrale Landesämter	obere Behörden	zentrale Landesämter	obere Behörden	zentrale Landesämter	obere Behörden	zentrale Landesämter	obere 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	Pädagogisches Zentrum Landesmedienzentrum Staatliche Studienseminare für die Lehrämter an Schulen Staatliches Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung	Oberfinanzdirektion Amt für Wiedergutmachung

allgemeine obere Landesbehörden

3 Bezirksregierungen - Personalverwaltung (Ref. 03) - Zentrale Beihilfeberechnung (Ref. 03) - Regierungshauptkassen (Ref. 04) - Kommunalaufsicht (Ref. 10) - Sparkassenaufsicht (Ref. 10) - Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (Ref. 12)	- Hoheitssachen 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 Medizinaluntersuchungsämter Genetische Beratungsstelle 4 Versorgungsämter	6 Staatliche Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft 5 Gewerbeaufsichtsämter 88 Forstämter 4 Chemische Untersuchungsämter	1 Landesdurchgangswohnheim 2 Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber 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 Bienenzucht Verwaltung d. Staatl. Weinbaudomänen Landesanstalt für Rebenzucht 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
- Aufsicht liegt bei den Bezirksregierungen

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 Vorschriftendschungels 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 abgeschafft 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

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

- 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 *parteilpolitische 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 rot-grüner 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. 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 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, in Bayern unter der Regierung Stoiber 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. Der Stellenwert der Verwaltungsmodernisierung wird damit wichtiger und der Veränderungsdruck kann sich erhöhen. Je nach „Beratungsoffenheit“ der Chefs, die in der Regel keine Verwaltungsexperten sind, kann darunter mitunter aber auch die Sachgerechtigkeit leiden.

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 Böhret 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. So ist z.B. in Hamburg der Aufbau der ergebnisorientierten Verfahren des NSM, also der Produktbildung, der Kosten- und Leistungsrechnung und der Entwicklung von verschiedensten Kennzahlen, vergleichsweise weit fortgeschritten. Die dargelegten Kennzahlen im Produktkatalog sind beeindruckend, sehr umfassend und liefern sicherlich bedeutende Hilfestellungen bei der *internen Steuerung* von Verwaltungsprozessen. Ähnlich wie auf kommunaler Ebene läßt jedoch die Verbesserung der politischen Steuerungsgrundlagen für die gewählten Vertretungen einiges zu wünschen übrig. Es finden sich im Gegensatz zu Zahlenbergen im Bereich des operativen Controlling kaum Aussagen zum strategischen Controlling. Die Daten des operativen Controlling, also die managementrelevanten Informationen, sind

zwar hilfreich für die betriebliche Steuerung, können für die Parlamentarier aber keine große Hilfestellung leisten, da sie keine oder kaum steuerungsrelevanten Informationen für die Politik enthalten (also z.B. spezifische Informationen über politische Handlungsspielräume oder über die beabsichtigten Wirkungen politischer Maßnahmen) und da es für den Bereich der Politik nicht um *mehr* Informationen, sondern um *qualitativ andere* geht (vgl. Bogumil 1999b).

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, 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 geringerer externer 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 einen einheitlichen Modernisierungsstrategie im Wege.

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 vieldiskutierten Bürgerbeteiligung.

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

Konzeptionell ist auf Landesebene die Diskussion über die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen und bezüglich des Verhältnisses von Politik und Verwaltung unterentwickelt. Die Modernisierungsdiskussion und vor allem die Modernisierungspraxis konzentriert sich eher auf Fragen der Art und Weise der Aufgabenbewältigung in den jeweiligen Verwaltungsorganisationen und hier insbesondere die Einführung von modernen Managementmethoden. Ohne die möglichen Effizienzgewinne gering zu schätzen, ist doch darauf aufmerksam zu machen, daß den Möglichkeiten einer Effektivierung von Staatstätigkeit durch die *Optimierung der Kooperations- und Verflechtungsbeziehungen* zwischen den verschiedensten Verwaltungseinheiten sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene viel zu wenig Aufmerksamkeit zukommt.

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. Zudem verfügen die einzelnen Ministerien oder im Hamburger Fall die Senatoren über eine gewisse Autonomie in Fragen der internen Organisation ihrer Verwaltungen. 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 Modernisierungsprozesse kann nicht nebenbei erfolgen und darf sich auch nicht mit anderen Tätigkeiten mischen. Mehr als 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.

Zudem gilt auch für die Landesebene, daß die *Besonderheiten öffentlichen Verwaltens* zu beachten sind. Diese sperren sich einer glatten Übertragung des Unternehmensmodells. Durch die betriebswirtschaftliche Brille werden vor allem die Eigentümlichkeiten des politisch-adminstrativen Systems mitunter nur verschwommen wahrgenommen. Politik und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung sind der entscheidende Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet. Die öffentliche Verwaltung verfügt über eine zweifache Legitimationsgrundlage. Sie ist einerseits eine politische Organisation, in der es um die Konkurrenz um Wählerstimmen und um Wiederwahl geht, und andererseits eine Arbeitsorganisation, in der es vor allem um Kooperation und Effizienz geht. Diese doppelte Legitimationsgrundlage erzeugt zwangsläufig widersprüchliche Erwartungen.

Nicht alles, was effizient ist, ist auch demokratisch. Nicht alles, was effizient ist, ist auch im politischen Sinne effektiv. So spricht wenig dafür, daß die politischen Akteure künftig nicht mehr der Wählermaximierungslogik folgen werden, da die Interessen des Machterwerbs und der Machtsicherung geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung verlangen. Koalitionsabsprachen, parteipolitische Rücksichtnahmen, regionalpolitische Ausgleichprozesse werden also immer die Art und Weise öffentlichen Verwaltens mitprägen. Auch ist es wenig realistisch, darauf zu hoffen, daß sich die Politik nicht mehr in die Umsetzung von Verwaltungsmaßnahmen einmischt, denn die Grenze zwischen Grundlagenentscheidungen und Umsetzung ist alles andere als eindeutig. Rein technokratische Umsetzungsmaßnahmen im Sinne des Abarbeitens vorgegebener Zielsetzungen gibt es nicht. Die Art der Umsetzung bestimmt das Politikergebnis immer mit. Vollzugsdefizite sind treffliche Beispiele für den Handlungsspielraum im Umsetzungsprozeß. Deshalb wird auch künftig Verwaltungshandeln in allen Phasen politischen Einflüssen unterliegen.

Und auch die dritte Hoffnung von Verwaltungsmanagern, die Politik endlich zur Entwicklung von klaren meßbaren Zielsetzungen zu bewegen, hat wenig Anlaß auf Verwirklichung (vgl. Bogumil 1997). Alle bisherigen empirischen Untersuchungen zeigen, daß trotz aller Appelle in der Regel weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig sind, sondern vielmehr als vage, widersprüchlich, zweideutig und instabil zu charakterisieren sind. Eindeutige Zweck-Mittel-Hierarchien sind im politischen Prozeß kaum anzutreffen. Öffentliche Organisation leben mit Zielkonflikten, unterschiedliche Teile der Organisation beschäftigen sich gleichzeitig mit verschiedenen, manchmal sogar widersprüchlichen Zielen. Außerdem sind Zielsetzungen nicht unabhängig von Umweltbedingungen. Ändern sich diese, ändern sich auch die Ziele. Die im Kontraktmanagement vorgesehene Zielvereinbarung baut dagegen auf eine gewisse Verlässlichkeit, die im politischen Prozeß so nicht gegeben ist und auch zur Inflexibilität führt.

Verwaltungsmodernisierung muß also auch auf Landesebene die Arbeitsstrukturen und Rationalitäten der politischen Gremien miteinbeziehen und nicht nur versuchen, diese einer manageriellen Logik anzupassen. Ansonsten wird es ähnlich, wie bereits auf kommunaler Ebene sichtbar, zu erheblichen Akzeptanzproblemen bei den gewählten Mandatsträgern kommen.

Literaturverzeichnis

- 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
- Benz, Arthur 1995: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in: Behrens u.a., S. 107-126
- Böhret, C. 1996: Gewollt ist nach nicht verwirklicht - Chancen und Hemmungen bei der Modernisierung der Landesverwaltungen. In: Verwaltungsrundschau 10/1996, S. 325-333
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1998 (Hg.): Stillstand auf der "Baustelle"? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1998b: 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 1997: Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, J./ Kißler, L. (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S. 33-43
- Bogumil, Jörg 1999a: Modernisierung der Landesverwaltung (Hg.), polis Nr. 42/1999, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen
- Bogumil, Jörg 1999b: Stellungnahme auf der Sachverständigenanhörung „Controlling in der Hamburger Verwaltung“ am 4.6.99 im Haushaltsausschuß der Hamburger Bürgerschaft, downloadbar über <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/verwalt.htm>
- Hesse, Joachim Jens/ Ellwein, Thomas, 1992: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Baden-Baden
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.), 1995: Reform der Landesverwaltung. Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 29.-31.3.95, Berlin u.a.
- 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
- Miller, Manfred 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Band 1 und 2, Speyerer Forschungsberichte Nr. 149, Speyer
- Morlok, Martin / Windisch, Rupert / Miller, Manfred (Hg.) 1997: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Naschold, Frieder/ Bogumil, Jörg 1998: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen
- Rheinland Pfalz - Durch kluge Reformen auf gutem Weg, Eine Zwischenbilanz der Landesregierung 1996 - 1998, Mainz, November 1998
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, B. / Schnabel, F. 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg
- Stöbe, Sybille, 1995a: Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung - Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie. In: Behrens u.a. 1995, S. 129-141
- Stöbe, Sybille, 1995b: Dezentralisierung und Entflechtung: Wege aus der "doppelten organisierten Unverantwortlichkeit". In: Behrens u.a. 1995.