INSTITUT
ARBEIT UND
TECHNIK

Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen

Josef Hilbert/Sybille Stöbe

# Eine bessere Verwaltung braucht das Land! Gedanken zur Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik IAT 95/1

Josef Hilbert/Sybille Stöbe

# Eine bessere Verwaltung braucht das Land! Gedanken zur Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik IAT 95/1

# INHALT

**Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen** . . . . . 5

**1 Die Position der Kommunen stärken** . . . . . 7

1.1 Reformanstrengungen der Kommunen fördern . . . . . 7

1.2 Aufgaben kommunalisieren . . . . . 7

1.3 Vorschriften abbauen, Eigenverantwortung stärken . . . . . 7

1.4 Kontrollen und Genehmigungsvorbehalte reduzieren . . . . . 8

1.5 Finanzielle Gestaltungsspielräume der Kommunen ausweiten . . . . . 9

**2 Die Struktur der Landesverwaltung muß schlanker und leistungsfähiger werden** . . . . . 10

2.1 Die staatliche Mittelinstanz in ihrer Bündelungsfunktion stärken . . . . . 10

2.2 Verwaltungsaufbau straffen, Sonderbehörden reduzieren . . . . . 10

2.3 Zuständigkeiten klar zuordnen . . . . . 11

2.4 Keine neuen Regionalstrukturen aufbauen . . . . . 12

2.5 Regionalisierung der Strukturpolitik effektiver gestalten . . . . . 12

**3 Moderne Organisationsformen für das Management öffentlicher Aufgaben** . . . . . 14

3.1 Verantwortung dezentralisieren, Hierarchien abflachen . . . . . 14

3.2 Personalführung modernisieren, Arbeitsorganisation dezentralisieren . . . . . 14

3.3 Weiterbildungsoffensive im öffentlichen Dienst beginnen . . . . . 15

3.4 Informations- und Kommunikationstechniken besser nutzen . . . . . 16

3.5 Fremdvergabe bewußt handhaben . . . . . 16

**4 Die Haushalte flexibel und verantwortlich bewirtschaften** . . . . . 18

4.1 Haushaltsrecht flexibilisieren . . . . . 18

4.2 Kostenrechnung und Controlling einführen . . . . . 19

**5 Dienstrecht und Ausbildung erneuern** . . . . . 20

5.1 Leistungsbezogene Bezahlung ermöglichen . . . . . 20

5.2 Verwaltungsspezifische Ausbildung überdenken . . . . . 20

## Modernisierung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen[1]

Für die zukünftige Entwicklung der bundesdeutschen Gesellschaft ist die Qualität staatlichen Handelns von existentieller Bedeutung: Ein schwacher Staat, der auf Akzeptanz nicht angewiesen ist, nutzt denjenigen, die seinen Schutz nicht benötigen. Für gestaltendes politisches Handeln aber ist ein leistungsfähiger Staat erforderlich. In der gegenwärtigen Reformdiskussion geht es deshalb nicht um weniger Staat, sondern um einen besseren Staat. Staatliches Handeln muß auch in Zukunft zu gesellschaftlicher Daseinsvorsorge und Zukunftsgestaltung fähig sein. Dabei muß sich die Verwaltung verstärkt am Leitbild des Dienstleistungsunternehmens orientieren. Dies heißt nicht nur, daß sie den Bürgerinnen und Bürgern eher als Dienstleister als in Form von hoheitlichen Akten gegenübertritt; Dienstleistungsorientierung ist auch gegenüber der Politik gefragt, deren Ziele die Verwaltung umzusetzen hat.

Die neokonservative Staatskritik des letzten Jahrzehnts ist gescheitert. In weitgehender öffentlicher Übereinstimmung scheint der Katalog öffentlicher Handlungserfordernisse noch weiter zu wachsen, so etwa zum Zwecke der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, der Vorsorge gegenüber einer Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft oder auf immer neuen Gebieten des Umweltschutzes. Schließlich haben spätestens die Probleme in den neuen Bundesländern gezeigt, welchen - gerade auch ökonomischen - Wert eine funktionierende, leistungsfähige Verwaltung hat.

Die aktuellen Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte sind nur momentaner Anlaß für die Suche nach Möglichkeiten der Modernisierung der Verwaltung. Die tieferen Gründe liegen in der schwindenden Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hände, der Akzeptanzkrise staatlichen wie politischen Handelns und der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes langfristig zu sichern. Durch Verwaltungsstrukturreformen muß die Politik finanzielle und inhaltliche Handlungsspielräume schaffen, um die erforderlichen Ressourcen für die Lösung von gesellschaftlichen Problemen zurückzugewinnen, und die Transparenz und Bürgernähe des öffentlichen Sektors erhöhen, um der Akzeptanzkrise zu begegnen. Eine moderne und effiziente Verwaltung schließlich ist von entscheidender Bedeutung für ein funktionierendes Wirtschaftsleben und somit für die Bewältigung der Herausforderungen eines verschärften Wettbewerbs.

Die im Gefolge der deutschen Einheit dramatisch zugespitzte Finanzkrise des Staates findet deshalb keine überzeugende Antwort in einmaligen "Sparoperationen" an bestimmten Einzelbudgets. Die Lage macht es vielmehr erforderlich, die gesamte Aufbau- und Ablauforganisation öffentlichen Handelns auf den Prüfstand zu stellen. Dabei darf die Diskussion aber keinesfalls nur vom Ziel der Einsparungen dominiert sein: Eine reine Sparpolitik erzeugt eher Blockaden, weil sie die einzelnen Verwaltungseinheiten, aber auch die einzelnen Fachpolitiker schnell in eine Strategie der Besitzstandswahrung treibt und damit Modernisierung eher behindert als fördert. Einsparungen sind kein Selbstzweck, ebensowenig wie das heute vielfach zitierte Leitbild einer "schlanken" Verwaltung keineswegs Aufgaben- und Ressourcenabbau um jeden Preis bedeutet - schließlich soll die Schlankheit der Verwaltung nicht zur Magersucht führen, sondern dazu, daß sie fitter ist für die Erfüllung ihrer Aufgaben.

---

[1]Basis des vorliegenden Papiers ist eine Vorlage zu Fragen der Verwaltungsmodernisierung, die die Autoren für den SPD-Landesverband Nordrhein-Westfalen angefertigt haben.

Für Nordrhein-Westfalen bedeutet dies, daß die Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung auf dem Prüfstand steht. Die Einigung Deutschlands und der Prozeß der europäischen Integration mit dem vorläufigen Höhepunkt der Vollendung des Binnenmarktes haben die äußeren Rahmenbedigungen für die öffentliche Verwaltung im Vergleich zu den siebziger Jahren, also seit der nordrhein-westfälischen Gebiets- und Funktionalreform, gravierend geändert. Deshalb ist auch nach dieser relativ kurzen Periode die Frage berechtigt, ob die damals im Land Nordrhein-Westfalen reformierten Verwaltungsstrukturen noch heute die ihnen zugedachten Wirkungen und Verwaltungsleistungen entfalten. Die grundlegende Strukturentscheidung, daß es bei der Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus (Kommunen - staatliche Mittelinstanzen - Landenministerien) bleiben soll, wurde bereits getroffen. Auf dieser Basis ist nun eine umfassende Modernisierung anzustreben. Die wichtigsten Ansatzpunkte hierfür liegen darin, die Position der Kommunen zu stärken und die Landesverwaltung schlanker und leistungsfähiger zu gestalten

Mindestens ebenso wichtig wie die Modernisierung der Struktur über die Neuschaffung, Zusammenlegung oder Auflösung von Behörden wird es dann sein, die Funktionsfähigkeit der einzelnen Institutionen zu optimieren und ihre Anpassungsfähigkeit an eine sich dauernd verändernde Umwelt zu stärken. Dazu sind Verbesserungen in den Rahmenbedingungen und Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich -von einem neuen Haushalts- und Dienstrecht bis hin zur kunden- und mitarbeiterorientierten Umgestaltung der Verwaltungsorganisationen selbst. Von entscheidender Bedeutung wird es dabei sein, Reformen nicht vom grünen Tisch aus zu konzipieren, sondern im Dialog mit den Beteiligten Experimente und Organisationsentwicklung möglich zu machen.

# 1 Die Position der Kommunen stärken

## 1.1 Reformanstrengungen der Kommunen fördern

In der Diskussion um die Reform der öffentlichen Verwaltung spielen die Kommunen zur Zeit eine Vorreiterrolle. Mit dem "Tilburger Modell" und dem damit verbunden Ziel des "Dienstleistungsunternehmens Stadt" und dem Konzept der dezentralen Ressourcenverantwortung gibt es Leitbilder, an denen sich die Reformanstrengungen -so unterschiedlich sie im Einzelfall auch sind - in zahlreichen Kommunen orientieren. Für das Land geht es darum, diese Reformanstrengungen zu fördern, ohne sie zentral steuern zu wollen: Die Kommunen sollen die Möglichkeit haben, Experimente zu entwickeln und durchzuführen, und das Land muß dazu beitragen, den Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu erweitern.

## 1.2 Aufgaben kommunalisieren

Aufgaben, die von den Kommunen wahrgenommen werden können, sollen ihnen auch übertragen werden, denn auf der Ortsebene sind Bürgernähe und Anpassung an die konkreten Problemsituationen am ehesten realisierbar. Dazu ist eine Aufgabenkritik auf allen Ebenen der Landesverwaltung erforderlich. Von besonderer Bedeutung ist dies für die Bezirksregierungen: Wenn sie in ihrer Bündelungsfunktion gestärkt werden sollen, müssen sie umso mehr von Aufgaben entlastet werden, die keiner Bündelung bedürfen.

Eine Übertragung von Aufgaben an die Kommunen ist aber nur dann möglich, wenn gleichzeitig ein Finanzausgleich vorgenommen wird. Bliebe dieser Finanzausgleich aus, würde die Kommunalisierung von Aufgaben nicht nur zu keiner Stärkung, sondern zu einer Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung führen, da die Handlungsspielräume der Kommunen angesichts ihrer Finanzsituation bereits jetzt erheblich eingeschränkt sind.

## 1.3 Vorschriften abbauen, Eigenverantwortung stärken

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sind konfrontiert mit vielfältigen Einmischungen in die verfassungsmäßig selbstverwaltete örtliche Daseinsvorsorge. Nur einer kleinen Öffentlichkeit ist bekannt, in welch detaillierter Weise das Land den Kommunen Vorschriften in gemeindlichen Angelegenheiten wie etwa Schul-, Sportstätten- und Kindergartenbau, Bauleitplanung und Abwasserreinigung macht. Das Dickicht vorgegebener technischer "Standards" für die gemeindliche Aufgabenerfüllung hat nicht nur begonnen, die Selbstverwaltung auszuhöhlen, sondern erschwert auch die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und verursacht zum Teil unnötige Belastungen der Bürgerinnen und Bürger. Keine Reformanstrengung duldet weniger Aufschub als die radikale Ausdünnung dieses Dickichts.

Die Überprüfung der einzelnen Vorschriften mit dem Ziel der Reduzierung auf das unabdingbar Notwendige ist dazu ein gangbarer Weg, der in der Vergangenheit mehrfach durchaus erfolgreich beschritten wurde. Dieser Weg ist jedoch aufwendig und langwierig, und es zeigt sich immer wieder, daß die einzelnen Ressorts (oft in Einklang mit ihren Fachkollegen auf kommunaler Ebene) sehr erfinderisch darin sind, gute Gründe für die Beibehaltung

ihrer Vorgaben vorzulegen. Im Sinne einer schnellen und umfassenden Lösung ist deshalb zu prüfen, ob solche Vorschriften in der Art eines "Befreiungsschlages" suspendiert werden können, um erst nach reiflicher Prüfung jene Teile davon wieder in Kraft zu setzen, deren Notwendigkeit sich in der Zwischenzeit als unabweisbar erwiesen hat.

## 1.4 Kontrollen und Genehmigungsvorbehalte reduzieren

Eine Vielzahl von Prüfungs- und Genehmigungsvorbehalten belastet kommunales Handeln. Sowohl bei ureigenen kommunalen Aufgaben wie der Haushaltsplanung als auch bei übertragenen Zuständigkeiten wie etwa der Denkmalpflege scheint der Staat seinen Gemeinden weniger zu trauen als seinen Steuerbürgerinnen und -bürgern, denen Glaubhaftes abgenommen wird und die ernsthafte Prüfungen erst dann zu erwarten haben, wenn triftige Gründe vorliegen.

Damit wird die Notwendigkeit landesgesetzlicher Bindungen für kommunales Handeln nicht bestritten; der Ausgleich des Gemeindehaushalts oder ein wirksamer Denkmalschutz sind sinnvolle und erforderliche Verpflichtungen. Regelüberprüfungen und Genehmigungsvorbehalte sind aber nur im Ausnahmefall das angemessene Instrument zu ihrer Durchsetzung; darüber hinaus stellen sie nicht nur für die Kommunen, sondern auch für die damit befaßten Landesbehörden eine überflüssige Belastung dar.

Insbesondere auf der Ebene der Bezirksregierungen muß man sich vergegenwärtigen, daß eine Vielzahl von Überwachungsaufgaben historisch gewachsen ist und aus einer Zeit stammt, in der bei den einzelnen Kommunen kaum qualifiziertes Personal vorhanden war, so daß der Beratungs- und Kontrollbedarf hoch war. Spätestens seit der Gebietsreform ist dies jedoch überholt. Aufgabenkritik auf Landesebene muß hier für eine Entlastung sowohl der Landesverwaltung als auch der Kommunalverwaltungen sorgen.

Bei dieser Aufgabenkritik wird sich zeigen, daß eine radikale Ausdünnung von Prüfungs- und Genehmigungsvorbehalten nötig und möglich ist. So ist beispielsweise die Genehmigung von Bebauungsplanänderungen bei rechtsverbindlichen Flächennutzungsplänen schlicht überflüssig. Aber selbst dort, wo man zu dem Schluß kommt, daß Kontrollen aufrecht erhalten werden müssen, sollten sie nie vorsorglich flächendeckend eingesetzt, sondern nur dann ausgeweitet werden, wenn Anhaltspunkte für Verstöße gegen Landesrecht vorliegen.

Die Erweiterung von Freiräumen für Experimente auf kommunaler Ebene erfordert es zudem, daß in die Gemeindeordnung Öffnungsklauseln eingefügt werden, die von (insbesondere haushaltsrechtlichen) Vorschriften und Bindungen befreien, wenn eine Kommune neue Steuerungsmodelle erproben will. In diesem Zusammenhang müssen die Kommunalaufsichtsbehörden die Möglichkeit erhalten, Ausnahmen von bestehenden Rechtsvorschriften zuzulassen. Derartige Experimentierklauseln können und müssen kurzfristig realisiert werden.

## 1.5 Finanzielle Gestaltungsspielräume der Kommunen ausweiten

Das Land bedient sich nicht nur der Rechtsetzung, sondern auch der Zweckzuweisungen, um gemeindliches Verhalten zu steuern. Dabei sind Mischfinanzierungstatbestände nicht immer dadurch erklärbar, daß es nachweisbar notwendig ist, in die kommunale Entscheidungfindung einzugreifen; vielfach werden sie vielmehr als landespolitischer Präsenznachweis genutzt. In der Folge geraten kommunale Entscheidungsträger in die Versuchung, die Mittelverwendung unter dem Gesichtspunkt der Einwerbung höchstmöglicher Landeszuschüsse und nicht nach den tatsächlichen Prioritäten vor Ort zu gestalten. Zweckzuweisungen sollten daher soweit wie möglich zugunsten einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen abgebaut werden. Schritte in diese Richtung sind in den letzten Jahren bereits gegangen worden: Schon jetzt beträgt der Anteil der Zweckzuweisungen an den Landeszuweisungen an die Kommunen nur noch 15 %.

Mischfinanzierungen sollten ein nachrangiges Instrument der Landespolitik sein. Wo das Land eine bestimmte kommunale Aktivität im Interesse der Daseinsvorsorge für geboten hält, jedoch nicht rechtlich verbindlich machen kann oder will, sollten zunächst zweckgebundene Investitionspauschalen als weitaus einfacheres Instrument zur Anwendung kommen. Die auf beiden Seiten äußerst verwaltungsaufwendige Projektförderung beispielsweise beim Bau von Schulen oder Sportstätten ließe sich ohne erkennbaren politischen Wirkungsverlust hierauf umstellen. Projektförderung sollte in der Zukunft auf Ausnahmefälle beschränkt werden und in erster Linie für nicht oder noch nicht verallgemeinerbare Vorhaben, insbesondere für innovative Modellprojekte, Anwendung finden.

# 2 Die Struktur der Landesverwaltung muß schlanker und leistungsfähiger werden

## 2.1 Die staatliche Mittelinstanz in ihrer Bündelungsfunktion stärken

Zwischen den Kommunen als kleinsten räumlichen Verwaltungseinheiten und den Ministerien als oberster Verwaltungsebene muß in Nordrhein-Westfalen - schon allein wegen der Größe des Landes - eine mittlere Ebene der Verwaltung bestehen bleiben. Dabei ist eine möglichst weitgehende Realisierung des Gebietsorganisationsmodells anzustreben, wonach grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben in einem Gebiet von einer Verwaltungseinheit erfüllt werden. Diese Verwaltungseinheit muß immer komplexer werdende Verwaltungsentscheidungen innerbehördlich bündeln und für den Bürger transparent machen. Die naturgemäß unterschiedlichen fachlichen Belange verschiedener Landesressorts müssen dabei ausgeglichen, koordiniert und regional integriert werden.

Die Bezirksregierungen, die diese Funktionen bereits erfüllen, sollen als staatliche Mittelinstanz erhalten bleiben und in ihrer Bündelungsfunktion gestärkt werden. Zwar wird vielfach eingewandt, eine kommunal verfaßte Mittelebene sei bürgernäher und demokratischer. Aufgabe der Mittelinstanz ist jedoch nicht die Repräsentanz der Kommunen, sondern die Umsetzung staatlicher Politik und das Management der Schnittstelle zwischen Staats- und Kommunalverwaltung. Darüber hinaus fallen auf der mittleren Ebene eindeutig staatliche Aufgaben an, die nicht kommunalisierbar sind - offenkundige Beispiele hierfür sind Aufgaben in der Schul- und Kommunalaufsicht oder bei der Polizei. Eine ausschließlich kommunale Verfassung der mittleren Ebene würde zwangsläufig die Hochzonung von derartigen Aufgaben in die Ministerien mit sich bringen. Daher sollen Aufgaben, die der Zentralisierung und Bündelung nicht bedürfen, soweit wie möglich auf die Kommunen übertragen und die verbleibenden staatlichen Aufgaben bei den Bezirksregierungen konzentriert werden.

Der Bezirksplanungsrat soll als indirekt gewähltes Gremium erhalten bleiben. Auf dem Gebiet der Regionalplanung ist er geeignet als Gremium des Interessenausgleichs und der Verknüpfung staatlicher und kommunaler Aufgabenwahrnehmung, indem die Einzelinteressen in einer Region zusammengeführt und zu einem Gesamtkonzept gebündelt werden.

## 2.2 Verwaltungsaufbau straffen, Sonderbehörden reduzieren

Sonderbehörden mit eng spezialisierter Zuständigkeit sind ein permanentes Risiko für Verwaltungseffizienz im Ganzen, da sie besonders widerstandsfähig gegenüber der Ressourcenkonkurrenz anderer Politikbereiche sind und relativ frei von Abwägungserfordernissen mit anderen öffentlichen Aufgaben handeln können. Die Reduzierung der Organisationsvielfalt der Verwaltung durch Auflösung und Reintegration von Sonderbehörden ist sowohl im Interesse demokratischer Steuerung und Kontrolle als auch zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns erforderlich.

Neue Sonderbehörden sollen grundsätzlich nicht mehr eingerichtet werden. Bestehende Sonderbehörden sind aufgabenkritisch auf ihre Funktionsfähigkeit zu überprüfen und sollen nur dort bestehen bleiben, wo nachgewiesen werden kann, daß sie zwingend notwendig sind.

Dort, wo Sonderbehörden - etwa mit dem Ziel einer Bündelung von Sachverstand - aufrecht erhalten werden, sind sie soweit wie möglich zusammenzufassen.

## 2.3 Zuständigkeiten klar zuordnen

Verschiedene institutionelle Verantwortlichkeiten für verwandte Aufgaben erschweren die Lösung komplexer Probleme. Die Doppelzuständigkeiten und Überschneidungen, die es innerhalb der Landesverwaltung und im Verhältnis zu den Landschaftsverbänden gibt, müssen deshalb abgebaut werden.

So sind Aufgaben des Denkmalschutzes teilweise bei den Bezirksregierungen, teilweise bei den Landschaftsverbänden angesiedelt; im Straßenbau liegt die Zuständigkeit für die Planfeststellung bei den Landschaftsverbänden, für die Durchführung von Anhörungsverfahren bei den Bezirksregierungen. Die Zusammenführung dieser Aufgabenbereiche in jeweils einer Institution würde sowohl zur Effizienzsteigerung als auch zur Einsparung von Ressourcen beitragen. Im Zuge der Bestrebungen nach einer Stärkung der Bündelungsfunktion bietet es sich insbesondere im Bereich des Straßenbaus an, die Zuständigkeiten vollständig zu den Bezirksregierungen zu verlagern.

Zersplittert sind auch die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Für die Angelegenheiten von Schwerbehinderten beispielsweise sind teilweise die bei den Landschaftsverbänden angesiedelten Hauptfürsorgestellen, teilweise die Versorgungsämter zuständig. Hier ist eine einheitliche Regelung anzustreben. Darüber hinaus sollte überprüft werden, ob die überörtlichen Zuständigkeiten in der Sozialhilfe abgebaut werden können. Dies ist nicht nur aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung anzustreben: Problematisch ist vor allem, daß die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers beispielsweise im Falle der Heimunterbringung von alten Menschen bislang wenig Anreize für die Kommunen bietet, den Ausbau ambulanter Sozialdienste offensiv zu betreiben. Ein Ausgleich der in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlichen Belastungen könnte einfacher im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs erfolgen. Die nicht kommunalisierbaren Aufgaben sollten in einer Institution zusammengefaßt werden.

Schwierigkeiten ergeben sich schließlich in einigen Aufgabenbereichen der Bezirksregierungen. Vielfach wird kritisiert, daß diese nur "Briefträgerfunktionen" wahrnehmen, weil in vielen Fällen die Kommunen mit den Ministerien direkt verhandeln, so daß die Bezirksregierungen nur eine unnötige Zwischenstufe darstellen. Hier ist festzustellen, in welchen Aufgabenbereichen diese Kritik zutreffend ist. Für diese Aufgabenbereiche müssen dann Entscheidungen getroffen werden: Dort, wo die direkten Verhandlungen zwischen Kommunen und Ministerien erwünscht sind, ist in der Tat künftig auf die Einschaltung der Bezirksregierungen zu verzichten. Vielfach jedoch wird man zu dem Schluß kommen, daß die Abwicklung über die Bezirksregierungen sinnvoll ist, etwa, um die Bündelung von verschiedenen Ressortinteressen sicherzustellen, um die Ministerien von Einzelfallentscheidungen zu entlasten oder um die Abwicklung von verschiedenen Förderprogrammen "aus einer Hand" zu gewährleisten. In diesen Fällen muß die Zuständigkeit der Bezirksregierungen eindeutig klargestellt und ein Eingriffsverzicht durch die Ministerien vereinbart werden, damit die Bezirksregierungen ihre Funktion erfüllen können.

## 2.4 Keine neuen Regionalstrukturen aufbauen

Bereits in den siebziger Jahren wurde das Modell der Regionalkreise diskutiert. Gedacht war an die Einrichtung von etwa 15 bis 25 Regionalkreisen als Gebilde der kommunalen Selbstverwaltung mit einem räumlichen Zuschnitt, der es erlauben sollte, sowohl auf die Kreise als auch auf eine staatliche Mittelinstanz in der Bezirksebene und auf untere Landesbehörden zu verzichten. Jedoch sprechen dieselben Gründe, aus denen das Modell der Regionalkreise in den siebziger Jahren verworfen wurde, auch heute noch gegen seine Einführung: Einerseits ist es mit den verfassungsrechtlichen Garantien der Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise nur schwer vereinbar, andererseits ergibt sich bei der kommunal verfaßten Institution "Regionalkreis" ein erhebliches Übergewicht an staatlicher Aufgabenerfüllung im Verhältnis zu den Selbstverwaltungsaufgaben. Die so entstehende Überlagerung von kommunaler und staatlicher Interessenwahrnehmung verspricht keine Effizienz- und Transparenzsteigerung. Darüber hinaus ist der Regionalkreis für ortsnahe Belange zu groß, für regionale Aufgaben hingegen zu klein. Schließlich würde die Bildung von Regionalkreisen die Ergebnisse der Gebietsreform konterkarieren.

Sicher haben weder die Kommunen und Kreise noch die Regierungsbezirke in jeder Hinsicht einen optimalen Zuschnitt. Erneute umfassende Gebietsreformen sollten jedoch auf keinen Fall angestrebt werden. Stattdessen sollten gerade kleinere Gemeinden die Möglichkeiten der Kooperation untereinander stärker ausschöpfen.

Ein Regierungsbezirk Ruhrgebiet wurde in der Vergangenheit zwar vielfach diskutiert, aber immer wieder abgelehnt - und zwar nicht zuletzt von einigen der beteiligten Großstädte. Weder die Gründe, die für und gegen eine solche Institution sprechen, noch die Interessenlage der beteiligten Städte haben sich heute grundlegend geändert. Wie eine regionale Institution im Ruhrgebiet ausgestaltet sein und welche Aufgaben sie zukünftig wahrnehmen soll, ist kritisch zu hinterfragen. Doppelzuständigkeiten gegenüber dem Land wie gegenüber den einzelnen Kommunen sind ebenso abzubauen wie eventuell nicht erforderliche Strukturen.

## 2.5 Regionalisierung der Strukturpolitik effektiver gestalten

Die Regionalisierung der Strukturpolitik hat mit der Aufforderung zur Bildung von Regionalkonferenzen und zur Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte in den Regionen Impulse zur Kooperation der Kommunen untereinander sowie mit anderen gesellschaftlichen Gruppen ausgelöst. Dabei sind vielfältige Kooperationsformen entstanden, die notwendig sind, um sachlich vernünftige Lösungen zu erzielen. Die Regionalisierung der Strukturpolitik ist deshalb konsequent weiterzuführen. Anderenfalls wären ein Rückfall zur "Kirchturmpolitik" und ein Rückzug der gesellschaftlichen Gruppen aus der regionalen Verantwortung zu befürchten.

Eine Institutionalisierung dieser Kooperation ist jedoch nicht anzustreben, da formelle Festschreibungen im Hinblick auf den pragmatischen, schrittweisen Aufbau von Kooperationsbeziehungen eher kontraproduktiv wirken und da die Installierung von zusätzlichen Verwaltungsebenen grundsätzlich zu vermeiden ist. Demzufolge kann Kooperation in den Regionen allein dem Ziel der Entscheidungsvorbereitung in den zuständigen Gremien dienen, so daß die gegebenen Handlungsebenen und ihre politischen Rechte unangetastet bleiben. Die teilweise geäußerten Ängste der Kommunen vor einer Aushöhlung ihrer Kompetenzen sind somit unbegründet.

Die Regionalisierung stellt auch die Landespolitik und Landesverwaltung vor neue Herausforderungen. Sie kann langfristig nur funktionieren, wenn die in den Regionen ausgehandelten Ergebnisse auch umgesetzt werden können und sich auf Landesebene wiederfinden. Wenn auf der Ebene der Ministerien zwar von Regionalisierung geredet, aber Top-Down-Steuerung nach traditionellem Muster betrieben wird, werden die regionalen Akteure ihre Diskussionen auf Dauer nur als eine zusätzliche, aufwendige Ebene der Abstimmung empfinden. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, wie die Abwicklung von Projektanträgen, die einen regionalen Konsens gefunden haben, wesentlich gestrafft werden kann. Zu überlegen wäre hier insbesondere die Konzentration des Projektmanagements bei den Bezirksregierungen. Darüber hinaus ist die Landesregierung aufgefordert, die Aktivitäten verschiedener Ministerien auf dem Gebiet der regionalen Strukturpolitik besser aufeinander abzustimmen und die Inflation der Gremien einzudämmen.

# 3 Moderne Organisationsformen für das Management öffentlicher Aufgaben schaffen

## 3.1 Verantwortung dezentralisieren, Hierarchien abflachen

Für die Leistungssteigerung innerhalb der Landesverwaltung sind die Entflechtung und Dezentralisierung von Zuständigkeiten und von Entscheidungsabläufen von hoher Bedeutung. Die Burger-Kommission hat empfohlen, daß die obersten Landesbehörden nur die unbedingt notwendigen originären Verwaltungsaufgaben selbst wahrnehmen sollen. Dies gilt insbesondere für die Entscheidung von Einzelfällen. In der Folge wurden die Ministerien auf Delegationsmöglichkeiten hin überprüft, und eine Reihe von Zuständigkeiten wurde an nachgeordnete Behörden übertragen. Die Forderung, daß die Ministerien sich auf die politische Leitung konzentrieren sollen, ist mithin nicht neu. Sie muß aber immer wieder neu gestellt werden, da die Ministerien ebenso wie andere Institutionen dazu neigen, Aufgaben an sich zu ziehen.

Die Entwicklung der EDV hat in den letzten Jahrzehnten in die Zentralisation getrieben, ermöglicht es aber heute, alle notwendigen Informationen dezentral verfügbar zu machen. Die Möglichkeiten, die sich daraus für eine Dezentralisierung von Entscheidungen ergeben, müssen geprüft und umfassend genutzt werden. Eine Konsequenz daraus sollte beispielsweise die Auflösung des Landesamtes für Besoldung und Versorgung und die Rückführung seiner Aufgaben zu den personalaktenführenden Stellen sein.

Die einzelnen Landesinstitutionen - obere, mittlere und untere Landesbehörden ebenso wie Einrichtungen nach § 14 LOG - müssen die Möglichkeit haben, ihre interne Organisation dezentral selbst zu regeln. Dazu gehören eine weitgehende Personalhoheit im Rahmen der Vorgaben des Stellenplans, die weitreichende gegenseitige Deckungsfähigkeit der einzelnen Haushaltstitel sowie Gestaltungsfreiräume in der Aufbau- und Ablauforganisation, in der Arbeitszeitregelung und in Fragen der inneren Ordnung der Behörde. Der Bestand an diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften und Genehmigungsvorbehalten ist zu überprüfen und zu reduzieren. Gerade bei unteren Behörden ist sicher eine gewisse Einheitlichkeit notwendig - aber diese Einheitlichkeit sollte nur so weit vorgeschrieben werden, wie es notwendig ist, um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse für die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten und die parlamentarische Kontrolle der Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

## 3.2 Personalführung modernisieren, Arbeitsorganisation dezentralisieren

Für das Land wie für die Kommunen gilt, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die wichtigste Ressource für die Modernisierung der Verwaltung sind. In ihrer Kreativität liegt das entscheidende Potential zur Erhöhung von Effizienz und Qualität. Bislang jedoch wird dieses Potential nicht nur unzureichend genutzt, sondern vielfach blockiert. Auf allen Ebenen der Verwaltung sind hier tiefgreifende Veränderungen erforderlich.

Die Steuerung selbst großer und tief gegliederter öffentlicher Verwaltungen erfolgt immer noch im wesentlichen nach dem Prinzip von Befehl und Befehlsausführung. Der wachsenden Flut von Detailregelungen und -anweisungen entspricht in Wahrheit jedoch eine abnehmende Steuerungsfähigkeit sowohl der Politik als auch der Verwaltungsspitzen. Denn noch so dichte

Vorschriftennetze regulieren und präzisieren immer nur die Rechtmäßigkeit des Handelns der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, garantieren aber niemals eine höchstmögliche und wirtschaftliche Zielerreichung. Eher gefährden sie diese, indem sie Kreativität und Engagement lähmen. Stattdessen muß die Problemlösungskompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne der Zielerreichung mobilisiert werden. Führung muß sich also stärker auf die Vorgabe von Zielen und weniger von Verfahren, Kontrolle auf die Erreichung des Ziels und nicht auf die Einhaltung von Vorschriften beziehen. Die Umsetzung dieser Führungsphilosophie erfordert ein tiefgreifendes Umdenken innerhalb der Verwaltung und wird ohne umfassende Führungskräftefortbildung nicht erreichbar sein.

Nachhaltige Wirkung kann eine veränderte Führungsphilosophie nur dann entfalten, wenn sie einhergeht mit einer Veränderung der Aufbauorganisation im Sinne einer Abflachung von Hierarchien. Viele, feingeschichtete Hierarchieebenen führen nicht nur zu langen Durchlaufzeiten, sondern auch zu einer mangelnden Verantwortungsbereitschaft. Aus zahlreichen Industrieunternehmen liegen inzwischen Erfahrungen darüber vor, wie Arbeit durch die Abschaffung von Hierarchieebenen und durch die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung in Gruppen sowohl effizienter als auch sozialverträglicher gestaltet werden kann. Die Koordinierung von zusammenhängenden Aufgaben erfolgt in einem solchen Modell nicht über die hierarchische Einbindung, sondern über Arbeitskreise auf Sachbearbeiterebene, welche je nach sachlicher Notwendigkeit auf Dauer oder projektbezogen angelegt sein können.

Im öffentlichen Dienst gibt es zu derartigen Formen der Arbeitsorganisation bislang noch wenig Erfahrungen. Entsprechende Vorschläge sind in einigen Gutachten des Arbeitsstabes Aufgabenkritik enthalten und sollten mit Priorität umgesetzt werden. Während eine Reduzierung von Hierarchieebenen kurzfristig machbar ist und generell angestrebt werden sollte, kann die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung in Gruppen in Pilotprojekten getestet werden.

## 3.3 Weiterbildungsoffensive im öffentlichen Dienst beginnen

Auf dem Gebiet der Weiterbildung hat der öffentliche Sektor einen erheblichen Nachholbedarf im Vergleich zur privaten Wirtschaft. Das Defizit in der Weiterbildung ist auch deshalb problematisch, weil die wachsende Komplexität vieler Probleme und die Entwicklung neuer Aufgaben veränderte und oft höhere Anforderungen an die sozialen wie die fachlichen Qualifikationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen. Ihre Weiterbildungswünsche werden jedoch bislang aufgrund mangelnder Kapazitäten und Ressourcen häufig sträflich vernachlässigt.

Die in vielen Verwaltungen beobachtbare Tendenz, im Zeichen knapper Kassen den Weiterbildungsetat noch weiter zu kürzen, stellt im Hinblick auf das Ziel der Effizienzsteigerung eine katastrophale Fehlentwicklung dar. Eine Weiterbildungsoffensive im öffentlichen Dienst ist dringend erforderlich. Diese sollte nicht nur zu einer Erweiterung des zentralen Weiterbildungsangebots führen, sondern vor allem auch den einzelnen Institutionen Ressourcen zur Verfügung stellen, mit denen sie Angebote dezentral planen und Maßnahmen nach ihrem speziellen Bedarf organisieren und durchführen können.

## 3.4 Informations- und Kommunikationstechniken besser nutzen

In der Nutzung von Informations-und Kommunikationstechniken hat die Verwaltung einen erheblichen Rückstand gegenüber der privaten Wirtschaft. Die Untersuchungen des Arbeitsstabes Aufgabenkritik zeigen hier erhebliche Rationalisierungspotentiale auf. Diese Potentiale können jedoch nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn Informations- und Kommunikationstechniken nicht nur vordergründig zur Einsparung, sondern gezielt zur Dezentralisierung von Entscheidungen genutzt werden.

Darüber ist zu beachten, daß in der Einführungsphase nicht nur keine schnelle Personaleinsparung, sondern vorübergehend eher ein erhöhter Personalbedarf zu erwarten ist. Vor allem sollten die Nutzerinnen und Nutzer von Anfang an in die Entwicklung einbezogen werden, um nicht die Fehler zu wiederholen, die in der privaten Wirtschaft mit der EDV-Einführung an den arbeitsplatzbezogenen Bedürfnissen vorbei gemacht wurden und häufig zu teuren Investitionsruinen geführt haben.

Neben der partizipativen Entwicklung und Einführung sind umfassende Qualifizierungsmaßnahmen erforderlich. Vereinzelte Schulungen reichen dabei nach aller Erfahrung nicht aus. Daneben ist dauerhaft eine Betreuung der Nutzerinnen und Nutzer erforderlich, wenn nicht Rationalisierungseffekte teilweise dadurch wieder aufgehoben werden sollen, daß Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen bedeutenden Teil ihrer Zeit der Lösung der täglichen EDV-Probleme widmen müssen. EDV-Einführung ist also in ein Konzept einzubinden, das eine permanente Weiterqualifizierung und Betreuung der Beschäftigten vorsieht.

## 3.5 Fremdvergabe bewußt handhaben

In den achtziger Jahren ist Privatisierung immer stärker in den Mittelpunkt der Diskussion um die öffentliche Verwaltung getreten. Ebenso undifferenziert, wie sie von vielen befürwortet wurde, wurde Privatisierung von anderen grundsätzlich als Teufelswerk betrachtet und entsprechend bekämpft. Inzwischen jedoch verlieren die ideologischen Grabenkämpfe an Bedeutung. Einerseits wird kaum mehr bestritten, daß bei bestimmten Aufgaben und in bestimmten Situationen die Wahrnehmung durch Private sinnvoll sein kann. Andererseits wird zunehmend deutlich, daß man Strukturproblemen im öffentlichen Dienst nicht nur ausweichen kann, indem man sie durch Privatisierung umgeht, sondern daß man sie auch innerhalb des öffentlichen Dienstes lösen muß.

Die Übertragung von Aufgaben an Dritte ist häufig dort ein Beitrag zur Effizienzsteigerung, wo bestimmter Sachverstand nur punktuell benötigt wird, wo die Menge des Aufgabenanfalls stark variiert oder wo Aufgabenüberschneidungen vorliegen. Darüber hinaus ist die Überführung von Behörden bzw. Teilen von ihnen in private Rechtsform (GmbH, AG) insbesondere in den Bereichen zu prüfen, die sich mit ihren Aufgaben am Markt beteiligen.

Wenn eventuell zu gründende Gesellschaften die Möglichkeit haben sollen, erfolgreich am Markt zu agieren, ist es notwendig, ihnen entsprechende Freiräume einzuräumen und nicht über den Gesellschaftsvertrag detaillierte Eingriffsrechte und Genehmigungsvorbehalte (ausgeübt in der Regel durch die zuständigen Ministerien) festzuschreiben. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sowie die einzelnen Regelungen in den jährlichen Haushaltsgesetzen sind daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie der Flexibilität von bereits bestehenden wie von neu zu gründenen Gesellschaften im Wege stehen, und auf das für die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel unbedingt notwendige Maß zu reduzieren.

Als schwierig erweist sich bei Privatisierungen regelmäßig die Überleitung des Personals. Die Bedingungen für überzuleitende Landesbeschäftigte müssen deshalb attraktiver gestaltet werden, als dies bisher möglich war. Hier ist beispielsweise zu prüfen, ob Rahmenabkommen geschlossen werden können, die den Beschäftigten ihre Ansprüche aus der Zusatzversorgung entweder durch den Verbleib in der VBL oder die Überführung von Versorgungsansprüchen zu anderen Trägern ermöglichen.

# 4 Die Haushalte flexibel und verantwortlich bewirtschaften

## 4.1 Haushaltsrecht flexibilisieren

Das Haushaltsrecht erweist sich in vieler Hinsicht als Engpaßfaktor in der Modernisierung. Vor allem enthält es wenig Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten. Das Prinzip der Jährlichkeit des Haushalts und die Einteilung der öffentlichen Ausgaben auf Haushaltstitel tragen nicht nur zur Inflexibilität, sondern auch zur Verschwendung bei. Jeder Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung kennt das sogenannte "Dezemberfieber": Während in einigen Bereichen das Geld für dringend notwendige Ausgaben fehlt, werden in anderen die Haushaltstitel in letzter Minute ausgeschöpft, um die Mittel nicht verfallen zu lassen. Durch die gängige Praxis, daß bei der Aufstellung des Haushaltsplans die Ist-Ausgaben des vorletzten Jahres als Orientierungsgröße dienen, muß jeder, der einen Titel nicht voll verausgabt, fürchten, im nächsten Jahr weniger Geld zur Verfügung zu haben.

Eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung erfordert eine Flexibilisierung sowohl bei der Übertragbarkeit als auch bei der Einteilung in Haushaltstitel, denn Verantwortung setzt Entscheidungsspielräume voraus. Bislang bewegen Kommunen, die eine globale Budgetierung der Haushaltes auf die Fachbereiche vornehmen, sich am Rande der Legalität; auf Landesebene sind derartige Experimente noch die große Ausnahme. Wegweisend im Sinne der Ziele der Modernisierung ist die versuchsweise eingeführte Finanzautonomie von einzelnen Universitäten: Diese beinhaltet ein Modell der Hochschulfinanzierung durch Globalhaushalte, die den Universitäten zur eigenen Bewirtschaftung überlassen werden.

Die einzelnen Landesinstitutionen müssen untereinander Dienstleistungen kaufen und verkaufen können. Dabei muß jede Behörde den Freiraum haben, selbst zu entscheiden, ob sie eine benötigte Dienstleistung bei einer anderen Behörde oder auf dem Markt kaufen will. Umgekehrt müssen die einzelnen Behörden die Möglichkeit haben, Einnahmen zu erzielen, über deren Verwendung sie frei verfügen können, gleich, ob diese Einnahmen von Dritten oder von anderen Verwaltungseinheiten kommen. Bislang bestehende haushaltsrechtliche Barrieren sind abzubauen.

In einer Erprobungsphase sollte in bezug auf die Kommunen wie auch auf die einzelnen Landeseinrichtungen mit Experimentierklauseln in der Gemeindeordnung bzw. im Haushaltsgesetz gearbeitet werden. Neben dem Hochschulbereich sollten Experimente mit einer dezentralen Ressourcenverantwortung auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung ermöglicht und initiiert werden. Sicher bieten sich dabei zunächst Bereiche an, die, wie die Hochschulen, bereits gegenwärtig eine relativ hohe Selbständigkeit haben. Aber auch im Bereich der Kernverwaltung sollten vergleichbare Modelle einer dezentralen Ressourcenverantwortung erprobt werden.

Auf der Basis der so gewonnenen Erfahrungen ist eine Reform sowohl der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung und als auch der Landeshaushaltsordnung erforderlich. Soweit sich dabei Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes als Barrieren erweisen, sind entsprechende Initiativen auf Bundesebene einzuleiten.

## 4.2 Kostenrechnung und Controlling einführen

Dezentralisierung von Verantwortung und ein flexiblerer Umgang mit dem Haushaltsrecht sind keineswegs Zielsetzungen, die ungeteilte Zustimmung finden, und Experimente und Modellversuche müssen gegenüber den für die Haushaltskontrolle zuständigen Instanzen oft mühsam durchgesetzt werden. Im Zeichen der Einsparungsbemühungen finden sich in der Praxis auch eher gegenläufige Tendenzen, weil in den Querschnittsverwaltungen - ob diese nun durch den Kämmerer einer Kommune oder den Finanzminister eines Landes repräsentiert sind - häufig ein Mißtrauen gegenüber den Fachverwaltungen und ihrer Einsicht in die Notwendigkeit von Einsparungen vorherrscht. Nur in relativ wenigen Städten wagt man es, darauf zu setzen, daß die einzelnen Fachbereiche am besten beurteilen können, wie man in ihrem Bereich notwendige Einsparungen und das Ziel der Leistungssteigerung miteinander in Einklang bringen kann.

Formale Kontrollstrukturen führen jedoch oft zu Flexibilitätsverlusten und konterkarieren damit die Bemühungen um Ressourceneinsatz. Auf der anderen Seite ist es grundsätzlich ein legitimes Anliegen, die Verausgabung öffentlicher Mittel zu kontrollieren - und zwar gerade auch unter dem Gesichtspunkt ihrer sparsamen und sachgerechten Verwendung. Dieses Anliegen haben nicht nur Verwaltungseinheiten gegenüber den Fachverwaltungen und nachgeordneten Behörden ihres Zuständigkeitsbereichs: Angesichts dessen, daß das Budgetrecht des Parlaments ein grundlegendes demokratisches Element ist, ist diese Kontrolle auch ein zentrales Anliegen der Politik.

Der Widerspruch zwischen Kontrolle als Effizienzhemmnis einerseits und als legitimes Anliegen und Notwendigkeit andererseits läßt sich allerdings auflösen. Vielversprechende Controlling-Instrumente hierfür sind in den letzten Jahren in der privaten Wirtschaft entwikkelt worden. Die Notwendigkeit, ein derartiges Instrumentarium auch in der öffentlichen Verwaltung anzuwenden, ist inzwischen kaum noch umstritten; wichtig ist daher, die vorhandenen Controlling-Systeme so weiterzuentwickeln, daß sie in der öffentlichen Verwaltung anwendbar sind. Diese Systeme müssen eine Steuerung über Ziele verbunden mit einer nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Kontrolle ermöglichen und sowohl die Erreichung der politisch vorgegebenen Ziele als auch die Effizienz berücksichtigen. Keinesfalls dürfen dabei Datenfriedhöfe produziert oder Verfahrensweisen eingeführt werden, deren Aufwand den Nutzen übersteigt. Vielmehr müssen Controlling-Syteme einfach in der Handhabung sein und die notwendigen Informationen in übersichtlicher Form zur Verfügung stellen. Darüber hinaus muß Controlling im öffentlichen Sektor sich an demokratischen Prinzipien orientieren. Es kann die Kontrollfunktion durch die Parlamente nicht ersetzen, sondern muß diese ergänzen und unterstützen.

In engem Zusammenhang damit steht die Notwendigkeit einer Reform des kameralistischen Rechnungswesens. Orientiert an der kaufmännischen Buchführung muß ein Rechnungswesen aufgebaut werden, das eine Transparenz der Kosten und eine Kosten-Nutzen-Rechnung anstelle einer ausschließlich die Höhe der eingesetzten Mittel erfassenden Haushaltsübersicht ermöglicht.

# 5 Dienstrecht und Ausbildung erneuern

## 5.1 Leistungsbezogene Bezahlung ermöglichen

Es ist unumgänglich, das gesamte Personalrecht des öffentlichen Dienstes so zu reformieren, daß Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter individuell zuordnungs- und anerkennungsfähig werden. Das bestehende System ist unflexibel und enthält wenig Anreize zur Leistung. Die Diskussion um die Reform des öffentlichen Dienstrechts muß daher offensiv geführt werden. Der Beamtenstatus ist künftig auf die klassischen Bereiche der Hoheitsverwaltung zu beschränken (insbesondere Polizei, Justiz). Für alle anderen Bereiche ist ein neues Tarifrecht mit leistungsbezogener Bezahlung anzustreben. Hier handelt es sich allerdings um langwierige Prozesse, denn Konsens ist zum einen auf Bundesebene, zum anderen zwischen den Tarifvertragsparteien erforderlich.

Kurzfristig sollte deshalb überprüft werden, welche Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Regelungen realisierbar sind. Einzelne Beispiele deuten darauf hin, daß die Handlungsspielräume oft größer sind, als dies auf den ersten Blick den Anschein hat. Darüber hinaus sollte versucht werden, in Tarifverträgen Öffnungsklauseln zu vereinbaren, die das Experimentieren mit neuen Regelungen im Rahmen von Dienstvereinbarungen erlauben.

## 5.2 Verwaltungsspezifische Ausbildung überdenken

Nach wie vor rekrutiert die öffentliche Verwaltung die überwältigende Mehrheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verwaltungsspezifischen, internen Ausbildungsgängen. Dies engt nicht nur die Möglichkeiten der hier Beschäftigten ein, in die private Wirtschaft zu wechseln, sondern es führt auch dazu, daß nur selten qualifiziertes und erfahrenes Personal aus der Industrie und aus Dienstleistungsunternehmen für Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung gewonnen werden kann. Wenn der öffentliche Bereich mittel- und langfristig seine Leistungsfähigkeit erhalten und ausbauen soll, müssen hier Qualifikationsprofile und Karrieremöglichkeiten verankert werden, die mit denen der privaten Wirtschaft vergleichbar sind.

Zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird es deshalb kurz- und mittelfristig erforderlich sein, die juristisch geprägten und verwaltungsorientierten Ausbildungsinhalte zugunsten von wirtschafts-, sozial- und organisationswissenschaftlichen Themen zu relativieren. Darüber hinaus sollte möglichst bald eine Debatte darüber eröffnet werden, ob eine verwaltungsspezifische Ausbildung langfristig überhaupt noch erforderlich ist.