

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in Thesenform und Übersichten

(1) Die grundlegende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung bildet nach übereinstimmender Meinung der großen politischen Parteien in Bund und Ländern eine entscheidende Zukunftsaufgabe. Blickt man auf die entsprechenden Bemühungen der Gebietskörperschaften, wird allerdings ein Missverhältnis von Ankündigung und Ertrag deutlich. Während auf Bundesebene von einer nachhaltigeren Regierungs- und Verwaltungsreform trotz entsprechender Empfehlungen des Sachverständigenrates "Schlanker Staat" bis jetzt keine Rede sein kann (und die Chancen des Umzuges nach Berlin "verspielt" scheinen), bleiben die Initiativen der Länder auf eher punktuelle Aktivitäten beschränkt.

Lediglich im Bereich der Gemeinden findet sich eine Reihe von Reformen, die allerdings weniger der Einsicht in zum Teil vormoderne Verwaltungsabläufe entspringen, als vielmehr den Zwängen der Haushaltssituation folgen. Von daher ist es zu begrüßen, dass einzelne Länder jetzt Modernisierungsansätze planen und hier getreu der Metapher, nach der "der Fisch vom Kopf her stinkt", Regierungs- und Verwaltungsreformen das Wort geredet wird.

(2) Brandenburg kann unter den deutschen Flächenländern auf eine konsequente Verwaltungspolitik verweisen. Dazu zählen vor allem mutige Grundsatzentscheidungen nach 1990, die Verwaltung Brandenburgs nicht nur nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen zu rekonstituieren, sondern sie auch erwartbaren Anforderungen anzupassen. Der Verzicht auf eine Mittelinstanz, die erfolgreiche Kreisgebietsreform sowie Ansätze zu einer Funktionalreform sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Allerdings blieben die entsprechenden Initiativen bislang auf Einzelaktivitäten beschränkt, wurden "Inseln der Reform" geschaffen, ohne dass es gelang, die Landesverwaltung durchgängig zu modernisieren.

So erklärt sich, dass auch in Brandenburg neben gut verwalteten Bereichen heute defizitäre Verwaltungsstrukturen und ineffiziente Abläufe erkennbar sind. Die Grundübel des Wachstums, der Verflechtung und der Spezialisierung des öffentlichen Sektors haben (nach in Teilen kritikloser Übernahme westdeutscher Verwaltungsroutinen) auch hier ihren Niederschlag gefunden. Eine Verwaltungsstrukturreform erscheint deshalb in Brandenburg ebenso angezeigt wie in den anderen deutschen Flächenländern.

(3) Das im Auftrag des Bundes der Steuerzahler erstellte Gutachten zur "Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg" setzt hier an. Es stellt einen Gesamtansatz zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung vor, wobei die Verwirklichung der einzelnen Schritte über einen längeren Zeitraum vorgesehen ist. Da Verwaltungspolitik und eine damit verbundene "Staatspflege" nur als Prozess zu denken sind, verbietet sich ein Ansatz aus einer Hand und zu einem Zeitpunkt; die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verzeichnet in dieser Hinsicht fast ausschließlich gescheiterte "Reformen". Auch von daher bedarf es einer Modernisierung, die positive Routinen verstetigt, Bestandsgarantien überprüft und in einem offenen Diskussionsprozess unabwiesbare Veränderungen benennt und innerhalb vertretbarer Zeiträume vollzieht. Die erweiterte Nutzung der sich mit Europäisierung, Föderalismusreform und einem erneuten Anlauf zu einer Länderfusion mit Berlin verbindenden Handlungschancen sind hier von besonderer Bedeutung.

(4) Nach einer ausführlichen Darstellung der gegenwärtigen Regierungs- und Verwaltungsorganisation in Brandenburg kommt das Gutachten zu folgenden grundlegenden Empfehlungen:

- Regierungsreform durch Konzentration auf Kernbereiche
- Straffung der oberen Landesverwaltung
- Kommunalisierung der unteren Landesbehörden
- Fortsetzung der Kommunalreform: "Modell" Brandenburg
- Erweiterte Länderkooperation

Die damit verfolgten Zielvorstellungen setzen an deutlich erkennbaren Schwachstellen der brandenburgischen Verwaltung an. Mit der vorgeschlagenen Konzentration der Staatsorganisation und einer konsequenten Kommunalreform bietet sich die Möglichkeit, die angestrebte Zweistufigkeit der Verwaltung zu verwirklichen und sie zu einem Verwaltungsmodell innerhalb der deutschen

Länder werden zu lassen. Aufgabenkritik (und Vorschriftenüberprüfung), Straffung und Konzentration der Landesregierung, Entflechtung der Ebenen und exemplarische Kommunalorganisation sind entscheidende Ansatzpunkte. Insgesamt gilt auch für Brandenburg: Staatsreform ist Staatsvereinfachung, um der Überlebensfähigkeit des Staates und der Erfüllung seiner Kernfunktionen willen.

(5) Mit Blick auf die Ministerialorganisation ist eine Konzentration auf Kernbereiche anzustreben. Hier erweist nicht nur die Detailanalyse, sondern auch ein Vergleich zwischen den Ländern, dass Brandenburg mit Ministerialeinheiten "überausgestattet" ist. Es wird daher empfohlen, die Zahl der Ministerien von derzeit elf auf sieben, höchstens acht zurückzuführen. Die Kernbereiche der Landespolitik wären so effizienter wahrzunehmen, dem staatlichen Gestaltungs- und Steuerungsauftrag besser als bislang zu entsprechen.

Nach unseren Vorstellungen wäre von folgenden Ministerien auszugehen: Staatsministerium, Innenministerium, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, Sozialministerium, Kultusministerium sowie (Landwirtschafts- und) Umweltministerium.

Mit der Bildung eines Staatsministeriums würden die für die Zukunft des Landes wichtigsten Aufgaben in einer Hand wahrgenommen; hierzu zählen auch und gerade Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Teile des vom Aufgabenanfall her nicht mehr zu rechtfertigenden Landesjustizministeriums. Entbehrlich erscheinen darüber hinaus ein jeweils eigenes Bildungs- und Wissenschaftsministerium sowie das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr. Natürlich ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass in den neuen Ländern noch immer (Nachhol-)Bedarfe gesehen werden, doch kommen wesentlich größere Länder, Nordrhein-Westfalen als Beispiel, mit einer geringeren Zahl von Ministerialeinheiten aus. Der Konzentrationsprozess auf Regierungsebene sollte im Übrigen durch einen Ausbau der Koordinationskapazität begleitet sein, um die notwendige Zusammenarbeit zwischen den "Häusern" zu sichern. Dem dient die vorgeschlagene Einrichtung von fachpolitischen Landesausschüssen.

(6) Ausgangspunkt für eine nachhaltige Staats- und Verwaltungsreform ist somit eine leistungsfähige Landesregierung. Im Anschluss an die Regierungsbildung sind deshalb auch die internen Organisationsstrukturen zu überprüfen und die Abläufe zu straffen. Flache Hierarchien, die Bildung größerer Arbeitseinheiten und die Bündelung von Aufgabenbereichen zählen zu den Ansatzpunkten. Hinzu treten Delegation und Selbstbeschränkung. Voll-zugsaufgaben sollten keinesfalls in den Ministerien erledigt werden. Für sie ist der nachgeordnete Bereich zuständig.

Dieser unterliegt mit 18 oberen Sonderbehörden und mehr als 30 gesonderten Einrichtungen berechtigter Kritik. Hier ist eine fortlaufende Spezialisierung erkennbar, die im Einzelfall nachvollziehbar sein mag, heute so aber nicht mehr zu rechtfertigen ist. Nach genauerer Prüfung erscheint der Ausweis von sechs leistungsfähigen Landesoberbehörden ausreichend: Landespolizeiamt, Landesverwaltungsamt; Oberfinanzdirektion; Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung; Landesamt für Schule und Ausbildung sowie Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft. Die Einrichtungen des Landes nach § 12 LOG sind durch Zusammenlegung (und ggf. Teilprivatisierung) auf ihren unverzichtbaren Kern zurückzuführen.

(7) Konzentration und Vereinfachung der Landesverwaltung sollten auf der Ebene der unteren Fachbehörden fortgesetzt werden. Zwar ist die Leistungskraft der hier arbeitenden Verwaltungen unbestritten, doch sind mit ihrer Existenz auch weitgehende Spezialisierungsprozesse, komplexe Abstimmungsverfahren und eine wachsende Zahl von "Schnittstellen" verbunden. Daher ist ihre Aufgabenwahrnehmung mit dem übergeordneten Bereich und den Kommunen neu abzustimmen und ggf. auf das Notwendige zu beschränken. Wo fachliche Bezüge vorhanden sind und gemeinsames Handeln erforderlich ist, sollte man Verwaltungszweige zusammenlegen.

In Verfolgung dieser Ziele ist eine Rückführung der unteren Landesbehörden auf wenige Kernbereiche möglich: Polizei und Finanzverwaltung als Beispiele genannt. Zahlreiche bislang von den unteren Landesbehörden wahrgenommene Aufgaben sind zu kommunalisieren, andere (wie Berg- und Eichämter) in eine Länderkooperation mit Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen einzubringen.

(8) Eine Fortführung der Kommunalreform beschließt den hier vorgestellten Reformansatz. Trotz überzeugender Leistungen der Kreisebene erweist sich die gegenwärtige Kommunalstruktur als überprüfungsbedürftig. Dies gilt vor allem für ihre hohe Fragmentierung (4 kreisfreie Städte, 14

Landkreise, 62 amtsfreie Gemeinden, 152 Ämter sowie 1423 amtsangehörige Gemeinden); sie verhindert die Vervollständigung einer zukunftsorientierten Verwaltungsstrukturreform. Nach Abwägung aller erkennbaren Optionen (Beibehaltung des Status quo, Amtsgemeindemodell, Bildung von Einheitsgemeinden) erscheint eine Kommunalorganisation angezeigt, die die Vorteile funktional arbeitsfähiger Kommunaleinheiten mit einer erweiterten Möglichkeit zu bürgerschaftlicher Beteiligung verbindet. Es wird deshalb bei Beibehaltung der Zahl der kreisfreien Städte und der Landkreise vorgeschlagen, die amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden sowie die Ämter selbst zu maximal 214 kreisangehörigen Gemeinden zusammenzufassen.

Dieser Ansatz zu einer Gemeindegebietsreform erscheint angesichts der mangelnden Verwaltungskraft zahlreicher Gemeinden und der damit verbundenen Leistungseinbußen unausweichlich. Durch eine Überprüfung der Gebietsstruktur, eine Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse (oder Amtseintritte) sowie ergänzender gesetzlicher Gebietsveränderungen sollte es möglich sein, die hohe Zahl amtsangehöriger Gemeinden durch Fusion und Umwandlung in Einheitsgemeinden (im Rahmen der heutigen Ämter) zu begrenzen. Um mit einer Gemeindegebietsreform möglicherweise verbundenen Einbußen an legitimatorischer Qualität entgegenzuwirken und die Bevölkerung Brandenburgs zu einer aktiveren Teilhabe am politischen Leben zu motivieren, ist die Bildung von Ortsteilen mit erweiterten Rechten vorzusehen.

Eine solche erweiterte Ortsteilverfassung, wie sie sich in anderen Ländern (Sachsen, Baden-Württemberg) findet, hätte den Vorteil, dass die örtlichen Aufgaben im Rahmen eines eigenständig zu verwaltenden Budgets vom Ausmaß der Bürgerbeteiligung und der gegebenen Verwaltungskraft abhängig sind. Die Verbindung von einem standardisierten Angebot an und einer zusätzlichen Nachfrage nach kommunalen Leistungen könnte insofern Modellcharakter annehmen, als sie die sehr heterogene Kommunalstruktur Brandenburgs bereinigt, die Aufgabenwahrnehmung an die Leistungskraft bindet und Anreize zu einer erweiterten politischen Beteiligung bietet.

(9) Einen wichtigen Teil der Reform von Regierung und Verwaltung bildet die Verfahrensvereinfachung. Sie wird zunächst durch eine größere Selbstständigkeit der Vollzugsebenen und einen damit verbundenen Abbau von Zwischenebenen und Verflechtungen erreicht. Die Vereinfachung der allgemeinen und die Rückführung besonderer Verfahrensvorschriften stehen dabei im Mittelpunkt. Diese Forderungen richten sich zunächst und vor allem an den Bundesgesetzgeber.

Er provoziert mit der Aufnahme von Verfahrensregeln in Gesetze den Erlass nachfolgender Verwaltungsvorschriften. Hinzu tritt die Aufgabe der Landespolitik, die Vorschriftenproduktion durch Begründungszwänge zu erschweren, einen Teil der Verwaltungsvorschriften für befristet zu erklären, jährlich erscheinende Gültigkeitsverzeichnisse zu verbessern und Zurückhaltung bei der konkreten Verfahrensanweisung zu üben. Die beschworene Deregulierung des öffentlichen Handelns muss in der Verwaltung beginnen, wenn auch extern etwas bewirkt werden soll. Im Übrigen sollte Vorschriftenverminderung immer über zwei Strategien zugleich verfolgt werden: eine Verminderung von Aufgaben und eine Vereinfachung des Vollzugs. Vorschriftenverminderung mag dabei vieles erreichen, doch bleibt die Regelungsbedürftigkeit groß, die gesellschaftliche Selbstregulierungsfähigkeit schwach.

Schon deshalb ist an selbstverständlichen Forderungen festzuhalten: Zugänglichkeit, Verständlichkeit, Sinnhaftigkeit und Anwendbarkeit von Vorschriften sollten dabei als Minima gelten. Hinzu kommt, dass auch die Isolation der einzelnen Vorschriften überwunden werden sollte, zusammengehörige Vorschriften also zusammenzufassen sind. Nur so wird Anwendung erleichtert, Veränderung aber erschwert. Vorschriftenkultur fördert letztlich Vollzugsbeständigkeit.

(10) Mit Blick auf das Personal schließlich wurden seitens der Landesregierung Brandenburgs zahlreiche Vorstellungen erarbeitet. Was bislang fehlt, ist die konsequente Umsetzung einzelner Vorschläge. Auch ist darauf hinzuweisen, dass sich mit wirklicher Modernisierung das Anforderungsprofil an den öffentlichen Dienst verändern wird. In der modernen Verwaltung sollen Entscheidungen soweit als möglich bürger- und ortsnah von Mitarbeitern gefällt werden, die sich nicht rückversichern können, deren Spielräume häufig größer als bisher sein werden und die ergebnisorientiert arbeiten.

Dazu müssen sie über die nötige Fachqualifikation verfügen, die Verwaltung und deren Umfeld kennen und sich auf ständigen Wandel einstellen. Dieses Bild ist weit von dem des klassischen Bürokraten entfernt, fast ein Gegenbild. In diesem Zusammenhang kommt wirklicher Personalsteuerung besondere Bedeutung zu. Fachqualifikation darf nicht zu übermäßiger Spezialisierung führen, muss sich vielmehr in unterschiedlichen Arbeitsfeldern bewähren und erweitern. Der häufige Wechsel ist dabei das Normale, der Verbleib die Ausnahme. Diesen Wechsel zu sichern war selbstverständliche Maxime früherer Personalsteuerung; sie wäre wiederzubeleben.

Im Übrigen ist hier vom privatwirtschaftlichen Bereich zu lernen. So bemüht man sich heute um eine Ergebnissteuerung, die an die Stelle bürokratischer Verfahren Zielvereinbarungen setzt, Qualitätsstandards definiert, Produktkataloge entwickelt, Kennziffern festlegt, ein sinnvolles Berichtswesen institutionalisiert und in vielfältiger Weise ein umfassendes Kostendenken fördert, um Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenzuführen. Dabei sind Übertreibungen unverkennbar. Die Kosten- und Leistungsrechnung erfasst nicht alle Leistungen und Leistungsarten der öffentlichen Hand.

Lernen also nur dort, wo es sich anbietet - ohne das Öffentliche und Private/Privatwirtschaftliche gleichzusetzen. Im Übrigen sind die mit der Verwaltungsstrukturreform verbundenen Folgen für das Personal des Landes nur abzuschätzen. Zu den im öffentlichen Dienstrecht angelegten Sicherungen treten jene Politiken, die sich mit dem Ausweis von kw-Vermerken, dem Angebot von Teilzeitarbeit und erweiterten Vorruhestandsregelungen verbinden. Gleichwohl ist eine Einschränkung des Personalbestandes mittel- und langfristig unausweichlich, ohne dass dies im Rahmen von Privatisierungspolitiken, Auslagerungen auf selbständige Verwaltungseinheiten und Übergängen in weiterführende privatwirtschaftliche Tätigkeiten zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen muss.