

Wolfgang H. Lorig (Hrsg.)

Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft

Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung
in Deutschland



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-3278-7

1. Auflage 2008

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

<i>Horst Schreiber</i> Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	13
<i>Wolfgang H. Lorig</i> Auf dem Weg zur „neo-weberianischen“ Verwaltung – einführende Anmerkungen.	17

VERWALTUNGSMODERNISIERUNG IN DEUTSCHLAND: KONZEPTE UND IMPLEMENTATIONEN

<i>Wolfgang H. Lorig</i> Modernisierungsdesigns für die öffentliche Verwaltung: New Public Management und Public Governance	29
<i>Rainer Koch</i> Erfolgsfaktoren der Modernisierung des Managements von Staat und Verwaltung	52
<i>Edwin Czerwick</i> Reform des öffentlichen Dienstrechts in Deutschland seit 1997: Ansätze und Schwerpunkte	66
<i>Helmut Klages</i> Bürger und Verwaltung – Entwicklungsstufen und Potenziale	85
<i>Olaf Winkel</i> Die Bürgerkommune im Zeitalter von Electronic Government	103
<i>Birgit Frischmuth</i> Neues kommunales Finanzwesen – Von der Kameralistik zur Doppik	136
<i>Jürgen Hensen</i> Shared Service-Center: das Konzept des Bundesverwaltungsamtes	154

Inhalt

INNOVATIVE VERWALTUNGEN
UND VERWALTUNGSINNOVATIONEN

<i>Annegret Kramp-Karrenbauer</i> Modernisierung einer Landesverwaltung – Konzept und Stand der Umsetzung	175
<i>Roger Lewentz</i> Moderne Verwaltung in Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft	195
<i>Stefan Grüttner</i> Stand der Reform der hessischen Landesverwaltung	227
<i>Armin Gummy/Julia Schmitz</i> Verwaltungsmodernisierung als politische Gestaltungsaufgabe: Grundzüge, Erfahrungen und Lehren bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Bitburg	263
<i>Christian Barthel/Claudia Spiegel</i> Qualitätsmanagement in der Stadt Offenbach	279
<i>Danielle Bossaert</i> Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes im Großherzogtum Luxemburg	297
<i>Wolfgang Zink</i> E-Government: Die Akte ist noch nicht geschlossen! Technologiegestützte Verwaltungsmodernisierung als bleibende Aufgabe	311
<i>Jorgo Chatzimarkakis</i> Ansätze zur Vereinfachung der Rechtssetzung durch die EU.	336
Autorenverzeichnis	349

Moderne Verwaltung in Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft

Roger Lewentz

1. Vorbemerkungen

Mit Blick auf den Buchtitel „Moderne Verwaltung in der Bürgergesellschaft“ stellen sich zunächst zwei Fragen: Wer oder was ist die Bürgergesellschaft und was kennzeichnet sie? Welche Rolle spielen die Landesregierung und eine moderne Landesverwaltung in der oder für die Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz?

Bürgergesellschaft wird ganz allgemein verstanden als Ausdruck für gesellschaftliche Selbstorganisation, oder präziser demokratische, gesellschaftliche Selbstorganisation, weitgehend unabhängig vom Staat und außerhalb des Marktes.¹ Es gibt daher auch nicht die eine Bürgergesellschaft als Zustand, vielmehr ist von einer Bürgergesellschaft im „Werden“ auszugehen, also von einem ständigen dynamischen Prozess.²

Diesen dynamischen Prozess zu unterstützen, ist ein ganz wesentliches Anliegen der rheinland-pfälzischen Landesregierung. Ministerpräsident Beck hat in seiner Regierungserklärung am 30. Mai 2006 betont, dass die Förderung von Bürgerengagement und einer lebendigen Bürgergesellschaft ein politischer Schwerpunkt ist. Dabei ist es besonders wichtig, den Zusammenhalt der Gesellschaft zu bewahren sowie das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger in Rheinland-Pfalz zu stärken und Gemeinsinn zu fördern. Jede und jeder Einzelne soll wissen, dass sie oder er Teil eines Gemeinwesens ist, für das es sich lohnt, sich einzusetzen und selbst Verantwortung zu übernehmen. Alle Bürgerinnen und Bürger müssen die Möglichkeit haben, sich an der Gestaltung des sozialen Zusammenlebens zu beteiligen. Nur durch Gemeinsinn entsteht eine lebendige Bürgergesellschaft, nur sie ermöglicht größtmögliche Teilhabe.³

1 Vgl. Wegweiser Bürgergesellschaft, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin 2002, S. 13

2 Adrian Reinert: Bürgergesellschaft als Prozess – Wege der Engagementförderung, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/2000, S. 58-63

3 Vgl. Regierungserklärung von Ministerpräsident Kurt Beck „Im Auftrag der Menschen: Gemeinsam den Aufbruch gestalten“, Staatszeitung, Sonderdruck II/2006, hrsg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz 2006, S. 11

Roger Lewentz

Die Bürgergesellschaft kann sich nur weiterentwickeln, wenn die Rahmenbedingungen – und zwar gerade auch die staatlichen Rahmenbedingungen – dies ermöglichen und fördern. Rheinland-Pfalz beschreitet hierzu zwei Wege: zum Einen mit einer Politik der „Staatsmodernisierung“, die u.a. Aktivitäten zur Ehrenamtsförderung sowie zur Gestaltung des demographischen Wandels umfasst und unmittelbar auf die Entwicklung der Bürgergesellschaft abzielt; zum Anderen mit Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, und zwar die Vorbereitung einer Kommunal- und Verwaltungsreform einerseits und die Fortsetzung einer bürgerorientierten Binnenmodernisierung der Verwaltung andererseits.

2. *Staatsmodernisierung und die Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz*

Eine Politik, die die Menschen in Rheinland-Pfalz in den Mittelpunkt rückt und eine größtmögliche Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger zum Ziel hat, ist auch Ausdruck eines gewandelten Staatsverständnisses. Der Wandel von einem hoheitlichen Staat zu einem Staat, der wann immer möglich partnerschaftlich und kooperativ agiert, ist bereits seit geraumer Zeit im Gange.⁴ Daneben setzt sich die Erkenntnis durch, dass nicht alle öffentlichen Leistungen vom Staat erbracht werden können und sollen. Hier gilt es, Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft zu fördern und Eigeninitiative sowie gesellschaftliches Engagement zu aktivieren. Damit soll auch eine Neuabgrenzung der Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft erreicht werden. Die Rolle des Staates wird sich dabei jenseits des hoheitlichen Kernbereichs von der des Produzenten zum Gewährleister von Dienstleistungen wandeln.

Bei der Frage, welche öffentlichen Aufgaben der Staat unter den heutigen Rahmenbedingungen überhaupt noch wahrnehmen soll, spielen die immer knapper werdenden öffentlichen Ressourcen regelmäßig eine gewichtige Rolle. Bei der Übertragung der Vollzugsverantwortung in den Handlungsfeldern bürgerschaftlichen Engagements auf die Bürgergesellschaft steht dieser Aspekt jedoch nicht im Vordergrund. Anders als bei den meisten Privatisierungsmaßnahmen sind es hierbei eben nicht primär die knappen Kassen, die den Staat dazu veranlassen, Aufgaben aus der Hand zu geben. Es werden im Gegenteil – was bei den derzeitigen, geringen finanziellen Spielräumen schwierig ist – Ressourcen bereit gestellt, um Ermöglichungsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement in Rheinland-Pfalz zu schaffen. Dies folgt der Erkenntnis, dass eine aktive Bürgergesellschaft einen Beitrag zur sozialen Integration leistet, den Staat mit Ideen und Im-

4 Vgl. Hubert Heinelt: Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat, in: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 10 ff.; Arthur Benz: Kooperative Verwaltung, Baden-Baden 1994; Nicolai Dose: Die verhandelnde Verwaltung, Baden-Baden 1997

pulsen versorgt und ihn schließlich auch teilweise entlastet.⁵ Indem die Fähigkeit und Bereitschaft zur Zusammenarbeit in der Gesellschaft gefördert wird, erhöht sich das „Sozialkapital“ – ein Indikator für den inneren Zusammenhalt und den Erfolg von Gesellschaften.⁶ Investitionen in die Bürgergesellschaft sind daher lohnend und gewinnbringend für das Gemeinwohl. Sie sollen in Rheinland-Pfalz zu einem neuen Klima des Miteinanders führen, in dem möglichst alle den Wunsch zu gesellschaftlicher Mitgestaltung entwickeln, Spaß am Engagement haben und sich dadurch zumindest partiell selbstverwirklichen können.

Die neue Verantwortungsteilung ist aber nicht allein Sache des Staates auf der einen Seite und der Bürgerinnen und Bürger auf der anderen. In der Bürgergesellschaft spielen sowohl Staat und Verwaltung als auch Marktwirtschaft und Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger, deren Organisationen, Verbände und Zusammenschlüsse der Zivilgesellschaft und des Dritten Sektors eine Rolle. Diese verschiedenen Sphären wirken zusammen und formen die Bürgergesellschaft im „Werden“. Mit Blick auf die eingangs gebrachte Erläuterung des Begriffs der Bürgergesellschaft wird damit klar, dass die Übergänge zwischen Bürgerschaft, Staat und Markt fließend sind. Dies kann man etwa daran festmachen, dass es inzwischen auch in Rheinland-Pfalz vielfältige, so genannte Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) oder auch Public-Private Partnerships (PPP) gibt.⁷ Deutlicher werden diese sektoralen Verflechtungen noch durch die Tatsache, dass auch viele Unternehmen sich zwischenzeitlich gesellschaftlich wie die Bürgerschaft engagieren, wofür sich der Begriff „Corporate Citizenship“ herausgebildet hat.⁸ So wurde im Rahmen der medienwirksamen Aktion „Ehrensache – Menschen mit Engagement in Rheinland-Pfalz“ bereits im Jahre 2002 einem mittelständischen Unternehmen ein Sonderpreis für Corporate Citizenship aus der Hand des Ministerpräsidenten verliehen. Und schließlich wirken alle drei Sektoren in dem von Rheinland-Pfalz in 2002 mitbegründeten „Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement“ (BBE) zusammen.⁹ Das BBE ist ein gemeinsames Netzwerk der drei großen gesellschaftlichen Bereiche zur nachhaltigen Förderung von bürgerschaftlichem Engagement und Bürgergesellschaft. Das Netzwerk verfolgt das Ziel, Impulse für die Engagementförderung in der Praxis von Bürgergesellschaft,

5 Vgl. Wegweiser Bürgergesellschaft, a.a.O., S. 15

6 Vgl. Robert D. Putnam (Hrsg.): Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh 2001

7 Zum Begriff siehe Christoph Strünck/Rolf G. Heinze: Public Private Partnership, in: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 120 ff.; vgl. im Übrigen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Hrsg.): 8. Mittelstandsbericht, Vorlage 15/797 des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz, Januar 2007, S. 52 f.

8 Vgl. Judith Polterauer: Gesellschaftliche Integration durch Corporate Citizenship?, Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Heft 24, Berlin 2004

9 Nähere Informationen finden sich im Internet auf der Homepage des Bundesnetzwerks unter <http://www.b-b-e.de>, Stand April 2008

Roger Lewentz

Staat und Wirtschaft sowie in der Politik zu setzen. Inzwischen haben sich 213 Mitgliedsorganisationen, in denen viele Millionen Menschen organisiert sind, dem BBE angeschlossen.¹⁰

Dies zeigt, dass sich die Sektoren mit Blick auf die Bürgergesellschaft nicht isoliert gegenüberstehen, sondern ergänzen, aber auch voneinander abhängen. Die rheinland-pfälzische Landesregierung zielt daher darauf ab, Synergien zwischen den Sektoren zu identifizieren und zu nutzen. Bürgergesellschaft, Wirtschaft und Moderne Verwaltung sind somit Komponenten und Variablen einer zielgerichteten Politik der Landesregierung. In diesem System einer „Public Governance“¹¹ kommen Staat und Verwaltung vor allem in Hinblick auf die Bürgergesellschaft die Rolle einer „Entwicklungsagentur“ zu.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass viele politische Handlungsfelder ineinander greifen und die Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz unmittelbar oder mittelbar fördern. So dienen viele Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltung sowohl der Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit als auch der Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Rheinland-Pfalz. Dadurch sollen Wachstum und Beschäftigung gesteigert und damit auch die Rahmenbedingungen der Bürgergesellschaft verbessert werden. Mit Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Standardflexibilisierung werden nicht nur die Gestaltungsspielräume der Wirtschaft als aktive Partner der Bürgergesellschaft,¹² sondern auch die der Kommunen erweitert. Dies schafft auf der kommunalen Ebene auch mehr Freiräume für bürgerschaftliches Engagement und unterstützt die Bereitstellung von Ermöglichungsstrukturen. Eine nachhaltige, auf den Demographiewandel vorbereitete, effektive und effiziente Verwaltung sowohl beim Land als auch in den Kommunen dient der institutionellen Gewährleistung der Bürgergesellschaft und stärkt diese durch zielgerichtete Förderungen und Dienstleistungen.

Im Folgenden soll im Überblick dargelegt werden, welche konkreten Maßnahmen die Landesregierung zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und zur Gestaltung des demographischen Wandels getroffen hat und künftig vorsieht.

2.1 Aktivierung und Nutzung des Engagementpotenzials

Bürgerschaftliches Engagement kann im Wesentlichen in zwei Teilbereichen stattfinden: bei der politischen Teilhabe und im Bereich des Ehrenamtes. Im Hinblick auf die politische Teilhabe sind auch in einer repräsentativen Demokratie

¹⁰ Stand April 2008, vgl. http://www.b-b-e.de/uploads/media/mitglieder_bbe_080409.pdf

¹¹ Zum Governance-Begriff siehe Klaus König: Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte – Zehn Thesen, in: Die Öffentliche Verwaltung 15/2001, S. 617 ff.

¹² Vgl. Kurt Beck: Bürgerschaftliches Engagement zwischen Tradition und Aufbruch, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/2000, S. 15-21

hinreichende Partizipationsmöglichkeiten vorhanden, vor allem auf der lokalen Ebene. In Rheinland-Pfalz wurden daher bereits im Jahr 1993 mit der Einführung direktdemokratischer Elemente die Voraussetzungen für eine individuelle politische Partizipation geschaffen. So wurden die Instrumente des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheides in die kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften aufgenommen. Der Schwerpunkt des Engagements liegt in den Kommunen, dort, wo die Bürgerinnen und Bürger zu Hause sind und sich am ehesten mit Staat und Gesellschaft identifizieren. Die Vor-Ort-Kenntnisse tragen zu einer hohen Problemlösungskompetenz der Engagierten bei.

Das bedeutet jedoch nicht, dass im Verantwortungsbereich des Landes kein Engagement aktiviert werden könnte oder stattfinden würde. Auch auf dieser Ebene engagieren sich Bürgerinnen und Bürger seit vielen Jahren in hohem Maße und in den unterschiedlichsten Bereichen. Das prominenteste Beispiel ist die seit 1982 bestehende Graswurzelpartnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und dem zentralafrikanischen Land Ruanda.¹³ Mit der Partnerschaft eines Bundeslandes mit einem Land der Dritten Welt beschritten Rheinland-Pfalz und Ruanda einen einzigartigen Weg in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Modell dezentralisierter, bürgernaher und einer an den Grundbedürfnissen ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit hat in der rheinland-pfälzischen Bevölkerung große Resonanz und breite Zustimmung gefunden. An der Partnerschaft beteiligen sich heute über 50 Initiativen, Freundeskreise und Ruandagruppen in Gemeinden, Städten und Landkreisen. Fast 250 Schulen und zahlreiche Vereine, Verbände, Universitäten und Fachhochschulen haben Beziehungen mit Partnern in Ruanda aufgebaut. Sowohl hier als auch in Projekten vor Ort findet ein erhebliches Engagement und eine fachliche Mitarbeit vieler Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer statt. Die Beratung und Unterstützung der in der Partnerschaft engagierten Personen und Gruppen sowie die Betreuung und Koordination der Projekte wird von einem eigens hierfür eingerichteten Ruanda-Referat im Ministerium des Innern und für Sport (ISM) und dem Verein Partnerschaft Rheinland-Pfalz-Ruanda e.V. mit seinem Koordinationsbüro in Kigali geleistet.

Ein weiteres Beispiel ist das umfassende Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in Sportverbänden und -vereinen des Behinderten-, Leistungs- und Breitensports, der durch das Land Rheinland-Pfalz jedes Jahr durch Zuschüsse und Projektfördermittel mit Beträgen in mehrstelliger Millionenhöhe gefördert wird. Ebenso zu nennen ist das vielfältige Engagement in den kriminalpräventiven Gremien in den Städten und Gemeinden, in denen private Institutionen und Initiativen, die Wirtschaft, die Polizei, die Justiz und vor allem engagierte Bürgerinnen und Bürger dort zusammenwirken und Lösungen erarbeiten, wo die Probleme entstehen. Inzwischen existieren bereits in 90 Kommunen kriminalpräventive Gremien, die von der nunmehr seit 10 Jahren bestehenden Leitstelle Kriminalprävention im Ministerium des Innern und für Sport beraten werden und deren gute

13 Weitere Informationen sind unter <http://www.rlp-ruanda.de> abrufbar, Stand April 2008

Roger Lewentz

Arbeit in den zahlreichen örtlichen Initiativen durch die Leitstelle vernetzt wird.¹⁴ Darüber hinaus findet bürgerschaftliches Engagement in Aufgabenbereichen des Landes z.B. durch die Tätigkeit als Schöffin oder Schöffe in der Justiz, im Rahmen des ehrenamtlichen Naturschutzes, mit ehrenamtlichen Tätigkeiten in den Schulen sowie im Brand- und Katastrophenschutz statt, der ohne die ca. 80.000 Helferinnen und Helfer in Rheinland-Pfalz¹⁵ nicht funktionsfähig wäre.

Neben den vielen ehrenamtlichen Engagements gibt es auch Partizipationsmöglichkeiten an Aufgaben, die im Verantwortungsbereich des Landes liegen. Im Rahmen des öffentlichen Beteiligungsverfahrens zu dem im Dezember 2006 vorgestellten Entwurf des vierten Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) konnten nicht nur Kommunen, Verbände und Behörden, sondern auch alle Bürgerinnen und Bürger des Landes Anregungen und gegebenenfalls Kritik und Änderungswünsche vorbringen. Das LEP IV trifft Aussagen zu allen raumbedeutsamen Entwicklungen in Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung des demographischen Wandels und der Globalisierung. Es gibt Kommunen und Regionen einen Orientierungsrahmen für die Entwicklung in der kommenden Dekade. In dem mit Ablauf des 1. Quartals 2007 abgeschlossenen Beteiligungsverfahren ist es Bürgerinnen und Bürgern erstmals möglich gewesen, Stellungnahmen und Eingaben zum LEP direkt über das Internet abzugeben. In diesen Ansätzen für ein „E-Democracy“ zeigt sich auch das Potenzial des Mediums Internet für Partizipationsprozesse der Bürgerschaft.

Als Schwerpunkt der laufenden Legislaturperiode soll nach der Regierungserklärung von Ministerpräsident Beck vom 30. Mai 2006 der bürgerschaftliche Einsatz vor allem auf der kommunalen Ebene weiter gestärkt werden. Dabei geht die Landesregierung davon aus, dass gerade auf der lokalen Ebene in den insgesamt 16 verschiedenen Handlungsfeldern¹⁶ ein großes Engagementpotenzial gegeben ist, welches durch fördernde und begleitende Maßnahmen aktiviert werden kann. Die „Partizipationsskeptiker“, über die Professor Klages in seinem in diesem Band enthaltenen Beitrag berichtet, bedienen sich eines von eigennützigem Denken und Handeln geprägten Menschenbildes und verweisen auf den „Werteverfall“ mit dem Vordringen egoistischer Grundhaltungen.¹⁷ Dem können, so Klages, u.a. vielfältige empirische Belege entgegen gehalten werden. Mit Blick auf Rheinland-Pfalz kann das nur bestätigt werden. In unserem Land engagieren sich schon jetzt 39 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, das sind fast 1,5 Millionen Menschen. Weitere 32 Prozent sind bereit, sich zu engagieren, wenn ihnen ent-

14 Vgl. Polizeikurier, Zeitschrift für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz, hrsg. vom Ministerium des Innern und für Sport (ISM), Heft April 2007, S. 23

15 Vgl. Regierungserklärung von Ministerpräsident Kurt Beck vom 30. Mai 2006, a.a.O., S. 11

16 Vgl. im Internet <http://www.buergergesellschaft.de>, Rubrik „Handlungsfelder“, Stand April 2008

17 Helmut Klages: Bürger und Verwaltung – Entwicklungsstufen und Potenziale, in diesem Band

sprechende Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden.¹⁸ Dieses enorme Potenzial gilt es durch geeignete Maßnahmen zu erschließen und neues Potenzial zu schaffen.

Die seit Jahren stattfindenden vielfältigen Förderaktivitäten des Landes wie z.B. die Schaffung von Freistellungsregelungen für die Jugendarbeit und die Einführung eines Versicherungsschutzes für freiwillig Engagierte, die Verleihung eines kommunalen Ehrenamtspreises und die Durchführung von fünf Bürgerkongressen¹⁹ und Ehrenamtstagen sowie Beratungs- und Fortbildungsangebote werden nun durch weitere Maßnahmen voran getrieben. Mit der Förderung von ca. 20 Freiwilligenagenturen und Ehrenamtsbörsen auf der kommunalen Ebene – sowohl finanziell als auch logistisch – unterstützt das Referat „Ehrenamtsförderung“ im Ministerium des Innern und für Sport (ISM), das Ansprechpartner für alle Fragen des kommunalen Ehrenamtes ist, das Engagement der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Eine weitere Maßnahme in diesem Sinne ist die Auslobung des vom Minister des Innern und für Sport geschaffenen Preises für herausragende Ehrenamtsprojekte der Kommunen. Diese Auszeichnung soll die Eigeninitiative der rheinland-pfälzischen Kommunen fördern, Engagement in ihrem Bereich zu unterstützen und anzuerkennen.

Um die Vernetzung und Koordinierung von Programmen der Landesregierung zur Förderung von Ehrenamt und Bürgerengagement voranzutreiben und den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu intensivieren, wurde im November 2006 die „Leitstelle Bürgergesellschaft und Ehrenamt“ in der Staatskanzlei eingerichtet.²⁰ Zu den Aufgaben gehören die Organisation und Durchführung zentraler Veranstaltungen und Kongresse, die Kooperation mit den Sozialverbänden, den kommunalen Spitzenverbänden, den Gewerkschaften, Kulturverbänden und Kirchen ebenso wie die Zusammenarbeit mit der Landesvereinigung rheinland-pfälzischer Unternehmensverbände und Unternehmen des Landes in allen Fragen des gesellschaftlichen Engagements.

Im April 2007 hat das Land den Engagement- und Kompetenznachweis Ehrenamt Rheinland-Pfalz eingeführt. Er dokumentiert und zertifiziert erworbene Kompetenzen im Ehrenamt und dient zur Anerkennung und Würdigung freiwillig geleisteter Tätigkeit.²¹ Dieser Nachweis wird künftig landeseinheitlich für ehrenamtlich erbrachte Leistungen, die bestimmte Kriterien an Dauer und Intensität erfüllen, ausgestellt werden. Im Berufsleben wird neben den fachlichen Qualifikationen zunehmend auch auf wichtige Schlüsselqualifikationen wie Team-, Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit Wert gelegt. Da gerade solche Kom-

18 Vgl. Thomas Gensicke/Kathrin Lopez-Diaz: Freiwilliges Engagement in Rheinland-Pfalz 1999- 2004 im Trend (Freiwilligenarbeit, Ehrenamt, Bürgerengagement), hrsg. vom Ministerium des Innern und für Sport, Mainz 2005

19 Vgl. im Internet <http://www.wir-tun-was.de>, Rubrik „Bürgerkongresse“, Stand April 2008

20 Staatszeitung (hrsg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz), Nr. 7 vom 05.03.2007

21 Ebenda

Roger Lewentz

petenzen häufig im Rahmen von bürgerschaftlichem Engagement sowie ehrenamtlicher Tätigkeiten erworben werden, hat das Land diesen Engagement- und Kompetenznachweis eingeführt.

Im Februar 2007 fand ein erstes Treffen als Auftakt für eine Kooperation zwischen den Verbänden und Dachorganisationen des Landes zur Entwicklung eines Landesnetzwerks bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt in Rheinland-Pfalz unter Teilnahme des Ministerpräsidenten in der Staatskanzlei statt. Da bürgerschaftliches Engagement eine echte Querschnittsaufgabe ist, ist es an der Zeit, in einen kontinuierlichen Dialog miteinander zu treten, denn keine der großen Herausforderungen, vor denen wir in Politik und Gesellschaft stehen, wird sich in Zukunft ohne das freiwillige Engagement von aktiven Bürgerinnen und Bürgern bewältigen lassen.

Die Homepage des Landes www.wir-tun-was.de ist weiter ausgebaut worden. Sie beinhaltet inzwischen mehr als 12.100 Vereine und Initiativen und über 570.000 Anfragen jährlich.²²

In Rheinland-Pfalz findet schon jetzt ein überdurchschnittliches bürgerschaftliches Engagement statt, was nicht zuletzt auf die günstigen Rahmenbedingungen und die geschaffenen Strukturen zurückzuführen ist. Eine aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung bestätigt dies. Danach hat das ehrenamtliche Engagement in Rheinland-Pfalz von 33 Prozent in 1999 auf 39 Prozent in 2004 zugenommen und sich positiv weiter entwickelt. In Rheinland-Pfalz sind schon heute fast 1,5 Millionen Menschen ehrenamtlich engagiert; bundesweit liegt das Land damit auf dem zweiten Platz.²³ Das zeigt, dass wir in Rheinland-Pfalz auf dem richtigen Weg sind. Dieses hohe Niveau soll auch zukünftig beibehalten und nachhaltig ausgebaut werden.

2.2 *Mitgestaltung des demographischen Wandels in der Bürgergesellschaft*

Die Ermöglichung und Förderung der Bürgergesellschaft beschränkt sich nicht nur auf die Schaffung von Strukturen für das individuelle Engagement Einzelner oder gesellschaftlicher Gruppen. Die gesamtgesellschaftliche Entwicklung, insbesondere die soziodemographische Entwicklung, muss als mittel- bis langfristige Rahmenbedingung der Bürgergesellschaft ebenso im Blick behalten werden.

22 Vgl. im Internet <http://www.wir-tun-was.de/>, siehe ergänzend die Rubrik Ehrenamt im Web-Angebot des Ministeriums des Innern und für Sport (ISM), <http://www.ism.rlp.de/>, Stand April 2008

23 Siehe Demographiemonitor der Bertelsmann Stiftung, im Internet abrufbar unter <http://www.aktion2050.de/>, Stand April 2008. Die Zahlen sind entnommen aus: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Grundlagen, Daten und Bewertung der Indikatoren – Oberziel „Bürgergesellschaft: Die Gesellschaft sozialer werden lassen“, 2. Teilziel: Soziale Stabilität in der Gesellschaft stärken, Gütersloh 2006, S. 23

Der bereits einsetzende demographische Wandel wird in Rheinland-Pfalz wie auch andernorts zu einer immer älter werdenden und besonders in einigen Regionen zahlenmäßig abnehmenden Bevölkerung führen.

Die Landesregierung begreift den demographischen Wandel nicht als „Schreckgespenst“, sondern stellt vielmehr die Chancen für dessen nachhaltige Gestaltung in den Vordergrund. Mit einer koordinierten politischen Strategie hat Rheinland-Pfalz als eines der ersten Bundesländer die Alterung der Gesellschaft zum Thema gemacht und bereits im Jahre 2004 ein Handlungsprogramm zur Gestaltung des demographischen Wandels aufgelegt. Das Programm, welches einem ganzheitlichen, von Optimismus getragenen Ansatz folgt, umfasst die Schwerpunkte „Familien stärken“, „In Bildung und Qualifikation investieren“, „Das Miteinander und die Solidarität der Generationen fördern“ und die „Kommunen bei der notwendigen Anpassung unterstützen“.

Der Ministerrat hat im Februar 2007 hinsichtlich des Handlungsprogramms, mit dem in den letzten zwei Jahren zahlreiche Maßnahmen und Projekte auf den Weg gebracht wurden, eine positive Zwischenbilanz gezogen und seine Fortsetzung beschlossen. Die „Interministerielle Arbeitsgruppe Demographischer Wandel“ erarbeitet in der 1. Jahreshälfte 2008 weitere Vorschläge, die neue Entwicklungen und Vorhersagen berücksichtigen.²⁴

Das Handlungsprogramm selbst eröffnet wiederum Freiräume für bürgerschaftliches Engagement bei der Gestaltung des demographischen Wandels. Ein Beispiel aus dem Schwerpunkt „Das Miteinander und die Solidarität der Generationen fördern“ ist das Projekt „Qualifizierung von SeniorTrainerinnen und SeniorTrainern“. Das Projekt soll das ehrenamtliche Engagement älterer Menschen aktivieren und fördern. Bei diesem Personenkreis kann ein enormes Potenzial an Lebenserfahrung und Tatkraft erschlossen werden.²⁵ Seit 2002 sind in Rheinland-Pfalz in einem Bund-Länder-Programm²⁶ 80 ältere Frauen und Männer mit einer einjährigen Vorbereitung zu SeniorTrainerinnen und SeniorTrainern qualifiziert worden. Diese Personen engagieren sich seitdem freiwillig und ehrenamtlich in bürgerschaftlichen Projekten für Jung und Alt. Dabei bringen sie ihre persönliche Lebenserfahrung, ihr Wissen und ihre Kenntnisse aus Beruf, Familie, eventuellem früherem Engagement und aus der einjährigen Qualifizierung mit ein.

Diese Maßnahmen zeigen, dass sich das Land auf den demographischen Wandel frühzeitig vorbereiten kann und dass der Prozess des Wandels gestaltbar ist. Auch das schon angesprochene LEP IV gibt hierfür einen Orientierungsrahmen sowie Perspektiven für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und die individuelle Ausgestaltung vor Ort. Gestaltung und Begleitung der demographischen Entwicklung stehen als Leitmotiv auch im Vordergrund der geplanten Kommunal- und Verwaltungsreform. Bei beiden, den Wandel gestaltenden Maßnahmen

²⁴ Staatszeitung (hrsg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz), Nr. 6 vom 19.02.2007

²⁵ Ebenda

²⁶ Siehe im Internet: <http://www.efi-programm.de>, Stand April 2008

Roger Lewentz

ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger möglich und erwünscht. Die Landesregierung sieht daher in der Gestaltung der demographischen Entwicklung sowohl eine Chance als auch einen Nutzen für die Bürgergesellschaft.²⁷

3. Verwaltungsmodernisierung und die Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz

Im Folgenden soll dargestellt werden, mit welchen Maßnahmen eine moderne, effiziente und effektive Verwaltung in Rheinland-Pfalz erreicht werden soll, die der Bürgergesellschaft nachhaltige Rahmenbedingungen und optimale Entfaltungsmöglichkeiten bietet.

3.1 Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Die mit dem demographischen Wandel auch in Rheinland-Pfalz einhergehenden strukturellen Veränderungen sind schon angesprochen worden. Aus dem proaktiven Ansatz der Landesregierung, der die vorgenannten Entwicklungen auch als Chance versteht und den Wandel gestalten will, leitet sich auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Verwaltungsstrukturen Handlungsbedarf ab. Die Landesregierung steht in der Verantwortung, den Kommunen als wichtigsten Trägern der allgemeinen Verwaltung Rahmenbedingungen zu sichern, in denen sich kommunale Selbstverwaltung weiterhin kraftvoll und bürgernah entfalten kann.²⁸ Mit der zum 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung,²⁹ die sich nach dem Ergebnis einer umfassenden Evaluation grundsätzlich bewährt hat, ist eine gute Grundlage für weitere Reformen geschaffen worden, die nunmehr stärker auch die kommunale Ebene sowie weitere Schnittstellen zwischen Land und Kommunen einbeziehen.

Zur Vorbereitung einer Kommunal- und Verwaltungsreform werden in einem ersten Schritt die Aufgaben der Landesverwaltung und der Kommunen erneut einer aufgabenkritischen Überprüfung unterzogen und eine politisch verantwortungsvolle Entscheidung darüber getroffen,

²⁷ Vgl. Regierungserklärung von Ministerpräsident Kurt Beck vom 30.05.2006, a.a.O., S. 11

²⁸ Vgl. ebenda, S. 10

²⁹ Vgl. Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), Artikel 1 des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12.10.1999, GVBl. 1999, S. 325 ff.

- ob die Aufgaben in Zukunft in gleicher Intensität wahrgenommen werden sollen,
- ob unsere Verwaltungen insgesamt neuen Aufgaben und Herausforderungen gewachsen sind und
- wie die öffentlichen Aufgaben sinnvoll, bürgernah und effizient zwischen Land und Kommunen sowie zwischen den kommunalen Ebenen verteilt sein sollen.

Im Ergebnis sollen dann die Aufgaben und Verantwortungsbereiche so deutlich abgegrenzt sein, dass für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar bleibt, wofür Bund und Land in der Verantwortung stehen und was unsere Städte, Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise in ihrer verfassungsrechtlich verbrieften Selbstverwaltung leisten.

Eine angemessene und nachhaltige, flächendeckende Sicherstellung und zukunftsgerechte Gestaltung der öffentlichen Infrastruktur, also die Versorgung der Bevölkerung mit Verwaltungsleistungen und öffentlichen Einrichtungen, setzt weiterhin leistungsfähige Kommunalstrukturen voraus. Seit der großen Funktional- und Gebietsreform in Rheinland-Pfalz sind über 30 Jahre vergangen. In manchen Bereichen wird inzwischen Anpassungs- und Optimierungsbedarf erkennbar, insbesondere weil sich die Bedeutung und der Umfang öffentlicher Aufgaben gewandelt haben und vor allem die rasante technologische Entwicklung dazu Anlass gibt, die damals zu Grunde gelegten Organisationsprinzipien einer Neubewertung zu unterziehen. Hinzu kommt die bereits erwähnte, abzusehende Entwicklung im Altersaufbau der Gesellschaft sowie bei den Einwohnerzahlen, die in den verschiedenen Landesteilen sehr unterschiedlich verlaufen wird. Vor diesem Hintergrund wären die Rahmenbedingungen für die kommunale Selbstverwaltung in Rheinland-Pfalz erheblich gefährdet, wenn die kommunalen Gebietsstrukturen auf Dauer unverändert blieben.

Der bisherige rheinland-pfälzische kommunale Verwaltungsaufbau mit den Ebenen der Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, verbandsfreien Städte und Gemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden hat sich grundsätzlich gut bewährt. Gerade das Modell der Verbandsgemeinden mit der Bewahrung der rechtlichen Eigenständigkeit der Ortsgemeinden hat das bürgerschaftliche Engagement unterstützt und gestärkt. Eine Bürgergesellschaft, wie die Landesregierung sie weiterentwickeln will, setzt nicht nur eine Akzeptanz, sondern darüber hinaus Zufriedenheit mit den Verwaltungsstrukturen voraus. Damit lässt sich weiteres Engagement generieren. Eine intakte, leistungsfähige und bürgernahe Kommunalstruktur – mit einem grundsätzlichen Ja zu den Ebenen der Verbandsgemeinden und der Ortsgemeinden – ist hierfür eine unverzichtbare Grundlage.

Überschaubare Größenverhältnisse, besondere Bürgernähe und ein grundsätzlicher Respekt vor gewachsenen Strukturen sind – im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern – seit dem nunmehr 60-jährigen Bestehen unseres Bundes-

landes ein besonderes Markenzeichen von Rheinland-Pfalz. Dies gehört über alle Parteigrenzen hinweg zum politischen Grundverständnis der Landespolitik. Die Landesregierung will und wird von dieser Identität stiftenden Grundlagen nicht ohne Not abkehren, sondern das Bewährte fortentwickeln und fit machen für die Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte.

Der bevorstehende Reformprozess kann nur gelingen, wenn Landespolitik, Kommunen und Bevölkerung gemeinsam an diesen Zielen mitwirken. Aus den bestehenden und im Prinzip guten Strukturen sind die für die Zukunft bestmöglichen zu entwickeln. Sowohl Politik, Wissenschaft, Kommunen und die kommunalpolitischen Kräfte als auch die Bürgerinnen und Bürger sollen diesen Prozess mittragen und mitgestalten. Dazu erfolgt eine intensive und frühzeitige Bürgerbeteiligung.³⁰ Auf diese Weise wird auch bei einer Strukturreform ein am Gemeinwohl orientiertes bürgerschaftliches Engagement ermöglicht.

Um diese Ziele zu erreichen, hat der Ministerrat im September 2006 die weitere Vorgehensweise zur Vorbereitung einer Kommunal- und Verwaltungsreform festgelegt. Die Federführung für die Vorbereitung einer Kommunal- und Verwaltungsreform wurde dem Ministerium des Innern und für Sport (ISM) übertragen. Es wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die auf der Grundlage einer Aufgabenkritik dem Ministerrat Vorschläge vorlegen soll, in welchem Umfang unter Beachtung des Konnexitätsprinzips³¹ Aufgaben von der unmittelbaren Landesverwaltung auf kommunale Gebietskörperschaften übertragen werden können und umgekehrt. Darüber hinaus soll die Arbeitsgruppe untersuchen und dem Ministerrat Vorschläge unterbreiten, inwieweit zwischen den kommunalen Ebenen Aufgabenverlagerungen sinnvoll sind und in welcher Weise im Verhältnis Land/Kommunen Verfahrensabläufe optimiert werden können. Die Vorschläge, die als weitere Diskussionsgrundlage dienen sollen, wurden im April 2008 vom Ministerrat zur Kenntnis genommen.

Parallel zur Durchführung der Aufgabenkritik hat die Landesregierung im Herbst 2007 zu neun Regionalkonferenzen eingeladen, an denen insgesamt rund 2.500 Personen, überwiegend Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, teilgenommen haben. Diese Veranstaltungen dienten einer ersten offenen und breit gefächerten Diskussion über die Notwendigkeit und die Ausrichtung der Kommunal- und Verwaltungsreform. In den Regionalkonferenzen wurde deutlich, dass Handlungsbedarf besteht. Die Landesregierung hat nunmehr die Aufgabe, gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern, Parteien, Verbänden und Verwaltungen diese Veränderungen zu definieren.

30 Vgl. Regierungserklärung von Ministerpräsident Kurt Beck vom 30.05.2006, a.a.O., S. 10

31 Das strikte Konnexitätsprinzip ist durch das Fünfunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 14.06.2004 (GVBl. 2004, S. 321) nunmehr in der Landesverfassung in Art. 49 Abs. 5 verankert, die Anwendung des Prinzips wird im Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) vom 02.03.2006, GVBl. 2006, S. 53-55 konkretisiert

Hierzu dient die derzeit laufende Phase der eigentlichen breiten Bürgerbeteiligung mit fünf Bürgerkongressen, an denen alle an dieser Reform interessierten Bürgerinnen und Bürger in Rheinland-Pfalz teilnehmen können. Die bereits bis April 2008 eingegangenen rund 1.000 Anmeldungen zeigen deutlich, dass von der Bevölkerung eine aktive Mitgestaltung der Reform gewünscht wird. In diesem bundesweit einmaligen Verfahren sollen deshalb alle Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, ihre Ideen und Vorstellungen einzubringen. Daher wird kein vorab gefertigtes Konzept in die Diskussion gegeben, sondern die Meinungen und Vorstellungen der Bevölkerung sollen in die Erarbeitung des Leitbildes der Reform einfließen.

Weiterhin wird die Landesregierung bis Mitte 2008 sechs mehrtägige so genannte Planungszellen durchführen. Hieran sollen insgesamt rund 150 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürgerinnen und Bürger teilnehmen und die grundlegenden Fragen einer Kommunal- und Verwaltungsreform in vertiefter Form behandeln. Die Planungszellen münden in ein Bürgergutachten, das – zusammen mit den Ergebnissen der Bürgerkongresse – der Landespolitik Empfehlungen für die inhaltliche Ausgestaltung des Reformprozesses geben soll.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Aufgabenkritik, der vorgeschlagenen Zuständigkeitsverlagerungen und unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung sowie der Ergebnisse der ersten Stufe der Bürgerbeteiligung sollen bis etwa Mitte 2008 Eckpunkte zur Optimierung der kommunalen Gebietsstrukturen ausgearbeitet werden.

3.2 Moderne Verwaltung in Rheinland-Pfalz: Binnenmodernisierung und eGovernment

Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung werden manchmal etwas polemisch als „die Beschäftigung der Verwaltung mit sich selbst“ abgetan. Eine solche Betrachtungsweise greift allerdings viel zu kurz. Die Zusammenhänge zwischen Staat und Verwaltung, Bürgergesellschaft und Wirtschaft wurden bereits oben dargestellt. Eine moderne, effektiv und effizient arbeitende Verwaltung ist eine wichtige Rahmenbedingung auch und gerade für die Bürgergesellschaft. Deshalb liegen auch die im Binnenbereich der Verwaltung stattfindenden Modernisierungsmaßnahmen grundsätzlich im öffentlichen Interesse. Allerdings findet nicht alles, was hier im Folgenden dargestellt wird, ausschließlich im Binnenbereich der Verwaltung statt. Die meisten der Maßnahmen, z.B. zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, zum Bürokratieabbau oder zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, richten sich wie auch vielfältige eGovernment-Angebote unmittelbar an die Bürgerinnen und Bürger sowie an die Wirtschaft.

Modernisierungsprozesse müssen systematisch angegangen werden. Deswegen unterscheidet man sowohl verschiedene Modernisierungsphasen von der

Roger Lewentz

Konzeption bis zur Umsetzung, als auch bestimmte strukturierte Handlungs- oder Modernisierungsfelder, an denen sich die jeweiligen Maßnahmen ausrichten. Diese Handlungsfelder sind von den Fachaufgaben abgekoppelt und haben deswegen eine ressortübergreifende Relevanz für die Modernisierung. Als solche können folgende acht Felder unterschieden werden:³²

- Verwaltungspolitik
- Aufgabenumbau
- Organisationsentwicklung
- Planungs- und Prozessoptimierung
- Neue Steuerung
- Personalentwicklung
- Regelungsoptimierung
- eGovernment

Die verschiedenen Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsmodernisierung lassen sich diesen Modernisierungsfeldern zuordnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Modernisierungsfelder zusammenhängen, von einander abhängen, aufeinander aufbauen oder sich gegenseitig ergänzen können. Deshalb können viele Maßnahmen nicht eindeutig zugeordnet werden, sondern betreffen mehrere Felder. Entsprechend koordiniert und vernetzt muss dann bei der Planung und Projektorganisation von Modernisierungsmaßnahmen vorgegangen werden, wie etwa das weiter unten aufgeführte Beispiel „Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie“ zeigt.

Die Modernisierungsfelder sollen nachstehend knapp erläutert und mit Beispielen von aktuellen Maßnahmen verdeutlicht werden. Wegen der Vielzahl laufender Maßnahmen kann hier nur eine exemplarische Auswahl erfolgen, für eine umfassendere Darstellung muss auf die einschlägigen Publikationen verwiesen werden.³³

32 Vgl. hierzu auch Carsten Brenski: Anmerkungen zur Klassifizierung von Modernisierungsaktivitäten, in: Ders. (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004, Speyerer Forschungsberichte 233, Speyer 2004, S. 1 ff.

33 Vgl. die Länderberichte von Rheinland-Pfalz in: Carsten Brenski (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004, Speyerer Forschungsberichte 233, Speyer 2004, S. 277 ff. sowie in: Carsten Brenski/Armin Liebig (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005, Speyerer Forschungsberichte 250, Speyer 2007, S. 277 ff.

3.2.1 Verwaltungspolitik

Verwaltungspolitik meint die politische Steuerung des Reformprozesses. Sie reicht von den politischen Vorgaben für die Modernisierung über die organisatorische, ressortübergreifende Verankerung der Aufgabe „Verwaltungsmodernisierung“ bis hin zur „Reformphilosophie“.

Verwaltungsmodernisierung ist ein fortlaufender Prozess, der eine permanent an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft orientierte Verwaltung sicherstellen soll.³⁴ Ziel ist, so Ministerpräsident Beck in seiner Regierungserklärung vom 30. Mai 2006, die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen ständig zu verbessern.³⁵

Im Zuge dieses ständigen Prozesses hat es in den letzten 15 Jahren in Rheinland-Pfalz vier Phasen der Verwaltungsmodernisierung gegeben. In der Initialphase von 1991 bis 1994 erfolgte weitgehend eine ressortinterne Konzeption und Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung. Die zweite Phase zeichnete sich durch einen ressortübergreifenden Modernisierungsansatz aus, der vor allem durch die Vorbereitung und Umsetzung der zum 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung geprägt war. Die dritte Phase, die auch als Konsolidierungsphase bezeichnet wird, war von einer überwiegend ressortinternen Steuerung der Modernisierung gekennzeichnet.³⁶

In der vierten Phase, in der es vor allem um die Umsetzung der auf der Ministerratssitzung am 20. April 2004 gefassten, insgesamt 121 Beschlüsse zur Verwaltungsmodernisierung ging, lag die Zuständigkeit für die ressortübergreifende Steuerung der Modernisierung bei der Staatskanzlei.³⁷ Nachdem diese Beschlüsse nunmehr nahezu alle umgesetzt sind, wurde die ressortübergreifende Zuständigkeit für Verwaltungsmodernisierung mit der Regierungsbildung im Mai 2006 auf das Ministerium des Innern und für Sport (ISM) übertragen. Dies hat seinen Grund unter anderem darin, dass in der nun beginnenden, fünften Phase der Verwaltungsmodernisierung mehrere ressortübergreifende Schwerpunkte bestehen, für die das Innenministerium die Federführung hat oder wesentliche fachliche Beiträge aus unterschiedlichen Bereichen des Innenressorts beisteuert. Als Beispiele seien hier genannt: die bereits erwähnte Kommunal- und Verwaltungsreform, der weitere Ausbau von eGovernment und die Errichtung einer ressortübergreifenden Zentralstelle für IT und Multimedia³⁸ im Innenministerium, die Um-

34 Aktuelle Informationen zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz sind im Internet unter <http://www.moderne-verwaltung.rlp.de> abrufbar

35 Vgl. Regierungserklärung von Ministerpräsident Kurt Beck vom 30.05.2006, a.a.O., S. 10

36 Vgl. Länderbericht Rheinland-Pfalz in: Carsten Brenski/Armin Liebig (Hrsg.), a.a.O., S. 277

37 Vgl. ebenda

38 Die „Zentralstelle IT-Management, Multimedia, eGovernment, Verwaltungsmodernisierung“ wurde mit Organisationsverfügung vom 12.07.2006 als Stabsabteilung im Ministerium des Innern und für Sport (ISM) eingerichtet

Roger Lewentz

setzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, auf die später noch näher eingegangen wird, sowie die Aufgabenkritik nach § 4 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes.

Rheinland-Pfalz verfolgt einen pragmatischen, strikt am Ergebnis und am Nutzen orientierten Modernisierungsansatz. Danach ist Verwaltungsmodernisierung kein Selbstzweck, sondern muss konkret dazu beitragen, die jeweilige öffentliche Aufgabe schneller, effektiver, kostengünstiger und bürgerfreundlicher erledigen zu können. Die Landesregierung forciert solche Modernisierungsmaßnahmen, die an die jeweiligen Bereiche innerhalb der Landesverwaltung angepasst, gegebenenfalls erprobt sind und auch unter Kosten-Nutzen-Erwägungen eine optimale Lösung erwarten lassen. Ein Beispiel für dieses Konzept stellt § 7 Abs. 3 der Landshaushaltsordnung (LHO) dar,³⁹ wonach Kosten- und Leistungsrechnung nicht generell, sondern in „geeigneten Bereichen“ eingeführt werden soll. Ob ein geeigneter Bereich vorliegt, wird im Einzelfall geprüft. In anderen Ländern werden vielfach flächendeckend und alle Verwaltungsbereiche einbeziehend mit erheblichen Finanz- und Personalressourcen neue Steuerungsinstrumente implementiert, ohne dass sich daraus ein konkreter Nutzen ergibt, was teilweise schon von den jeweiligen Rechnungshöfen gerügt wird. In Rheinland-Pfalz wird ein solcher Weg vermieden.

Diese Vorgehensweise bedarf vor allem während der Planungsphase von Modernisierungsprozessen eines höheren Aufwandes als etwa eine flächendeckende Übernahme theoretischer Modernisierungsmodelle. Im Ergebnis zahlen sich die Anstrengungen für maßgeschneiderte Lösungen allerdings aus, wie die Bilanzen und Evaluationsberichte der in den letzten Jahren abgeschlossenen, größeren Modernisierungsvorhaben in Rheinland-Pfalz zeigen.⁴⁰

3.2.2 Aufgabenumbau

Aufgabenumbau wird angestrebt als Resultat einer Aufgabenkritik. Hiermit ist die Überprüfung des Aufgabenbestandes der Verwaltung gemeint, mit dem Ziel, den jeweiligen Kernbestand der Aufgaben zu bestimmen. Dieser Bereich hängt

39 Landshaushaltsordnung (LHO) vom 20.12.1971, GVBl. 1972, S. 2; zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.11.2006, GVBl. 2006, S. 349

40 Vgl. etwa die ausführliche Dokumentation eines Modernisierungsprozesses in: voran – Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Heft 17, Abschlussbericht über den Verwaltungsmodernisierungsprozess der Landessozialverwaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz, hrsg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz 2005, im Internet abrufbar unter <http://www.moderne-verwaltung.rlp.de> sowie Dieter Puschke: Sozialverwaltung im aktivierenden Staat – Die Reform der Sozialverwaltung zwischen Aufgabenkomplexität, bundesstaatlichen Rahmenbedingungen und Effizianzforderungen am Beispiel des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung in Rheinland-Pfalz, Frankfurt am Main u.a. 2006

eng zusammen mit der oben geschilderten Staatsmodernisierung, die auf eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürgergesellschaft setzt.

Inhaltlich wird die Aufgabenkritik unterschieden in die Zweckkritik, die der Frage nachgeht, welche Aufgaben der Staat überhaupt noch wahrnehmen muss, und die Vollzugskritik, die sich mit der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung befasst. Neben dem „Ob“ geht es also auch um das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung. Dies deckt die Überprüfung von Aufgaben sowohl hinsichtlich der Intensität der Aufgabenwahrnehmung („Leistungstiefe“) ab, als auch die Frage, wo eine Aufgabe anzusiedeln ist (Land oder Kommunen und welche Behörde) sowie die Wahl der Rechtsform für die Aufgabenwahrnehmung (z.B. formelle Privatisierung oder Errichtung eines Landesbetriebs) und die Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten (z.B. Public-Private Partnership).

Die ständige Vergewisserung von Staat und Verwaltung zu den Fragen „Machen wir die richtigen Aufgaben?“ und „Machen wir die Aufgaben richtig?“ hat in Rheinland-Pfalz einen hohen Stellenwert und ist deshalb als Daueraufgabe gesetzlich festgelegt. So verpflichtet § 4 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes die Landesregierung, dem Landtag alle drei Jahre über die aufgabenkritischen Maßnahmen, d.h. über vollzogene und geplante Veränderungen bei der Aufgabenwahrnehmung, zu berichten.

Neben vielfältigen, bereits umgesetzten Maßnahmen der Aufgabenkritik⁴¹ werden derzeit eine Reihe von weiteren Schritten im Aufgabenumbau geprüft, die eine erhebliche Tragweite haben. Zu nennen ist hier die Aufgabenkritik im Rahmen der geplanten Kommunal- und Verwaltungsreform, über die bereits berichtet wurde. Hierbei wird vor allem die Schnittstelle Land/Kommunen beleuchtet werden. Weiterhin findet eine Aufgabenkritik im Zuge der Föderalismusreform II statt. Während sich die am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I vor allem mit der Rechtssetzungssystematik zwischen Bund und Ländern und der Neuordnung einer Reihe von Gesetzgebungszuständigkeiten auseinandersetzte,⁴² geht es bei der Föderalismusreform II um die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und die Neuordnung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung an der Schnittstelle von Bund und Ländern.⁴³ Für die Koordinierung der Vorschläge aus Rheinland-Pfalz zum Thema staatliche Aufgabenwahrnehmung hat das Innenministerium die Federführung.

41 Vgl. Unterrichtung durch die Landesregierung: Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz, Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), LT-Drs. 14/3738 vom 28.12.2004 und LT-Drs. 15/1774 vom 18.12.2007

42 Vgl. hierzu Jörn Ipsen: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: Neue Juristische Wochenschrift 2006, S. 2801 ff.

43 Vgl. die Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat vom 15.12.2006 zur Errichtung einer gemeinsamen Kommission (Föderalismuskommission II), BT-Drs. 16/3885 vom 14.12.2006 und BR-Drs. 913/06 vom 15.12.2006 sowie die Kommissionsdrucksachen, abrufbar im Web-Angebot des Bundestages unter <http://www.bundestag.de> in der Rubrik Parlament > Gremien > Föderalismusreform II, Stand April 2008

Roger Lewentz

Hieran zeigt sich exemplarisch, dass Aufgabenkritik auf den verschiedensten fachlichen und instanziellen Ebenen stattfindet. Sämtliche Maßnahmen werden aber unter dem Oberbegriff „Aufgabenumbau“ geführt, was die Vernetzung der Aktivitäten und die Nutzung von Synergien wesentlich erleichtert.

3.2.3 *Organisationsentwicklung*

Unter Organisationsentwicklung wird die Optimierung der Behördenorganisation verstanden. Diese kann sich auf zwei Ebenen abspielen, und zwar im Bereich der „äußeren Organisation“ oder der „inneren Organisation“. Die äußere Organisation bezieht sich auf die zwischenbehördlichen Organisationsstrukturen (staatliche Aufbauorganisation), während es bei der inneren Organisation um die Strukturen innerhalb einer bestimmten Behörde geht.

Im zwischenbehördlichen Bereich hat es in Rheinland-Pfalz im Zuge der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes⁴⁴ am 1. Januar 2000 umfangreiche Änderungen der äußeren Organisation gegeben.⁴⁵ Die Bezirksregierungen und 30 Sonderbehörden wurden durch moderne Kompetenzzentren mit verbesserter Dienstleistungsfunktion ersetzt. Die beiden neuen Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD Nord und Süd), die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und das Landesuntersuchungsamt (LUA) mit naturwissenschaftlich-technischen Aufgaben folgen dem Prinzip der funktionalen Bündelung unter Berücksichtigung regionaler Belange. Mit dieser Konzentration von Aufgaben und der Ausweitung landesweiter Zuständigkeiten in den neuen Mittelbehörden konnten Synergieeffekte erreicht werden, die es ermöglichten, auf Verwaltungsebenen zu verzichten und die Verwaltung maßgeblich zu straffen.

Die Neuorganisation der Landesverwaltung ist im Jahr 2004 einer umfassenden Evaluation unterzogen worden. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass sich die funktionale Neuorganisation der Mittelinstanz bewährt hat.⁴⁶ Durch die Bündelung und Konzentration von Aufgaben wurden Effizienzpotenziale des Verwaltungshandelns erschlossen, so dass sich die Wirtschaftlichkeit der Behörden deutlich erhöht hat. Dies wird vor allem durch den sozialverträglichen Stellenabbau belegt, der trotz erheblich steigender Aufgaben realisiert wird. Ebenso

44 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), Artikel 1 des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12.10.1999, GVBl. 1999, S. 325 ff.

45 Eine umfassende Dokumentation des gesamten Reformprozesses findet sich bei Manfred Bitter: Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder, Frankfurt am Main u.a. 2004

46 Vgl. Unterrichtung durch die Landesregierung: Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz, Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz, LT-Drs. 14/3738 vom 28.12.2004, S. 42

hat sich die Effektivität (Wirksamkeit) des Verwaltungshandelns merklich gesteigert. So ist z.B. festzustellen, dass sich die Zufriedenheit der „Kunden“ mit der Verwaltung in einem so wichtigen Bereich wie den Genehmigungsverfahren, die maßgeblich beschleunigt wurden, erheblich verbessert hat.

Mit den der Neuorganisation gefolgt weiteren Meilensteinen, der Agrarverwaltungs-, der Forst- und der Finanzverwaltungsreform, ist die Modernisierung der Strukturen der Landesverwaltung im Wesentlichen abgeschlossen. Weitere Optimierungen in der äußeren Behördenorganisation finden im Einzelfall statt, aktuell ist zum Beispiel die Einrichtung eines gemeinsamen Mahngerichts der Länder Rheinland-Pfalz und Saarland zu nennen, die Neuorganisation der Eichverwaltung, mit der Aufgaben der Eichverwaltung in einem Landesamt konzentriert wurden sowie die Errichtung eines Landesbetriebs Forsten, der sowohl hoheitliche Aufgaben hat als auch die erwerbswirtschaftlich ausgerichtete, effiziente Bewirtschaftung des Staatswaldes gewährleistet.⁴⁷

Die Ergebnisse der bereits angesprochenen Aufgabenkritik im Rahmen der angestrebten Kommunal- und Verwaltungsreform werden gegebenenfalls weitere Anpassungen der staatlichen Aufbauorganisation an der Schnittstelle zu den Kommunen erforderlich machen. Neben diesen Maßnahmen in der äußeren Organisation liegt der Schwerpunkt nun bei vielfältigen Maßnahmen zur Optimierung der inneren Behördenorganisation, die in der Verantwortung der jeweiligen Ressorts und in deren Geschäftsbereichen stattfinden.

3.2.4 Planungs- und Prozessoptimierung

In diesem Modernisierungsfeld geht es z.B. um den Einsatz innovativer, vor allem strategischer Planungssysteme, von entscheidungsunterstützenden Verfahren, Informationssystemen und anderen, die Ablauforganisation und die interne Kommunikation optimierenden Instrumenten. Dabei nimmt die Informations- und Kommunikationstechnik einen hohen Stellenwert ein. Der Unterschied zum Handlungsfeld eGovernment besteht in erster Linie darin, dass es sich hierbei um Verfahren und Instrumente handelt, die ausschließlich den behördeninternen Ablauf betreffen.

In der rheinland-pfälzischen Verwaltung kommen derartige Instrumente an den unterschiedlichsten Stellen zum Einsatz. Hier können nur einige Beispiele in Schlagworten genannt werden, um einen ersten Eindruck der Vielfalt der Verfahren und Instrumente zu vermitteln. In der gesamten Landesverwaltung kommt das System IRM@ (Webbasiertes integriertes rheinland-pfälzisches Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem) zum Einsatz, welches mit der „Serviceori-

⁴⁷ Weitere Beispiele und nähere Informationen vgl. Länderberichte von Rheinland-Pfalz in: Carsten Brenski (Hrsg.), a.a.O., S. 277 ff. sowie in: Carsten Brenski/Armin Liebig (Hrsg.), a.a.O., S. 277 ff.

Roger Lewentz

entierten Architektur“ (SOA) auch eine Anbindung an Zahlungsvorgänge im Zusammenhang mit eGovernment-Diensten des Landes zulässt. Bei der Polizei wird das Rheinland-Pfälzische Informations-, Vorgangsbearbeitungs-, Auswertungs- und Recherchesystem (RIVAR) sowie ein Zentrales Verzeichnissystem (ZV-Pol) eingesetzt, welches die Verfahrensdaten aller Polizeibehörden in einer standardisierten und zentralen Datenbank zusammenführt. In den rheinland-pfälzischen Schulen wird das „Elektronische Daten und Informationssystem Schule ONLINE“ (EDISON) verwendet, wodurch sämtliche Abfragen, Dateiübermittlungen und -auswertungen grundsätzlich papierlos, d.h. in elektronischer Form auf der Basis internetgestützter Datenbanken erfolgen können. Im Bereich Landesforsten wird ein Führungsinformationssystem (FIS) verwendet, welches webbasiert und zielgruppenspezifisch die einfache Nutzung verdichteter Führungsinformationen vorsieht.

3.2.5 Neue Steuerung

Unter Neuer Steuerung wird im Wesentlichen verstanden, dass die Verwaltung nicht mehr wie bisher weitgehend input- und budgetorientiert gesteuert werden soll, sondern eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung anzustreben ist. Um dies zu erreichen, sollen vermehrt Ziele festgelegt werden, die die Verwaltung dann – ausgestattet mit einem größeren Handlungs- und Entscheidungsspielraum – erreichen soll. Für den Übergang zur Neuen Steuerung wird häufig die flächendeckende Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente propagiert, etwa Produktbildungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling usw.⁴⁸

Die Übernahme von in der privaten Wirtschaft bewährten Instrumenten kann in bestimmten Bereichen der öffentlichen Verwaltung durchaus dazu geeignet sein, Kostentransparenz zu schaffen. Wie anhand des bereits genannten Beispiels des § 7 Abs. 3 LHO, wonach die Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen der Landesverwaltung eingesetzt werden soll, verdeutlicht wurde, verfolgt Rheinland-Pfalz einen pragmatischen Ansatz der Modernisierung. Betriebswirtschaftliche Elemente werden daher grundsätzlich nur dort eingeführt, wo dies insbesondere unter Kosten-Nutzen-Aspekten sinnvoll ist. Im Vordergrund stehen dabei die Bereiche, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wer-

⁴⁸ Die Darstellung ist an dieser Stelle stark verkürzt. Siehe zum gesamten Themenkomplex die Beiträge zu Reform- und Managementkonzepten, zu Budgetentwicklung sowie Ergebnis- und wirkungsorientierter Steuerung, in: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005

den, in Rheinland-Pfalz also z.B. die acht Landesbetriebe⁴⁹ oder solche Stellen, die eine Vielzahl von festgelegten, externen Dienstleistungen anbieten, wie etwa das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (LSJV), welches seit 2005 die Kosten- und Leistungsrechnung anwendet und damit die Voll- und Teilkosten aller externen Produkte nachweisen kann.

Ähnlich wie beim LSJV werden auch in allen Kommunen des Landes vielfältige externe Dienstleistungen („Produkte“) für die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar erbracht.⁵⁰ Hier gibt es ein hohes Effizienzpotenzial für die Anwendung des „Neuen Steuerungsmodells“, wie es die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) vorgeschlagen hat.⁵¹ Auf der Grundlage der Beschlüsse der Innenministerkonferenz wird daher in den nächsten Jahren in allen Ländern die Umstellung auf ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen erfolgen, welches sich stark an die kaufmännische doppelte Buchführung (Doppik) anlehnt. Dabei wird es im Wesentlichen von einem zahlungsstromorientierten zu einem am Ressourcenverbrauch orientierten Haushalts- und Rechnungswesen kommen, mithin wird die Kostentransparenz wesentlich erhöht.⁵² In Rheinland-Pfalz ist der Gesetzgebungsprozess bereits abgeschlossen, so dass spätestens ab dem 1. Januar 2009 alle rheinland-pfälzischen Gemeinden nur noch doppische Haushaltspläne haben.⁵³

Auf der Ebene der Landesverwaltung gibt es ebenfalls ein neues haushaltsrechtliches Instrument, welches bundesweit einzigartig ist.⁵⁴ Es handelt sich um den erstmals im Haushaltsplan 2002 zur Anwendung gekommenen und in § 7b der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁵⁵ verankerten so genannten Leistungsauftrag. Mit diesem Instrument kann das Parlament der Verwaltung zur politischen

49 Landesbetrieb Mobilität (LBM); Landesbetrieb Daten und Information (LDI); Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB); Landesbetrieb Landesforsten; Betrieb Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen (BLAW); Staatsorchester Rheinische Philharmonie; Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz; Philharmonisches Staatsorchester Mainz

50 Landesgesetz zur Einführung der kommunalen Doppik (KomDoppikLG) vom 02.03.2006, GVBl. 2006, S. 57

51 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993, Köln 1993; Werner Jann: Neues Steuerungsmodell, in: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 74 ff.

52 Siehe dazu auch Lothar Beyer/Hans Georg Kinzel: Öffentliches Rechnungswesen: Kameeralistik oder Doppik?, in: Bernhard Blanke u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 351 ff.

53 Art. 8, § 1 des Landesgesetzes zur Einführung der kommunalen Doppik (KomDoppikLG) vom 02.03.2006, GVBl. 2006, S. 57

54 Vgl. Ulrich Keilmann/Felix Hermonies: Der Leistungsauftrag – Vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen neuen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz, in: Verwaltung und Management 6/2004, S. 306 ff.

55 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20.12.1971, GVBl. 1972, S. 2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.11.2006, GVBl. 2006, S. 349

Steuerung unmittelbar im Landeshaushalt Zielvorgaben machen. Die Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung wird so mit einem Auftrag verbunden, der den Umfang, die Kosten, die Qualität oder die Wirkungen von Verwaltungsleistungen zum Gegenstand hat.⁵⁶ Die Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts erfolgt dabei insbesondere über eine Berichtspflicht der Landesregierung über die Erfüllung der Leistungsaufträge.⁵⁷

Ein weiterer Baustein des Reformfeldes Neue Steuerung ist das so genannte Qualitätsmanagement, welches der Erreichung und Sicherstellung definierter Qualitätsstandards von Dienstleistungen bzw. Produkten für die „Kunden“ der Verwaltung dient. Im Rahmen des Qualitätsmanagements gibt es wiederum eine Reihe von Konzepten und Instrumenten, die nach dem Motto „Viele kleine Schritte ergeben einen großen Schritt“ einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) ermöglichen sollen.⁵⁸ In Rheinland-Pfalz wurde im Jahr 2006 unter Federführung des Ministeriums des Innern und für Sport (ISM) das Vorschlagswesen zu einem Ideenmanagement ausgebaut und in der gesamten Landesverwaltung implementiert. Neben dem bisherigen Vorschlagswesen auf der Basis spontaner Ideen können nun zusätzlich Qualitätszirkel für eine gelenkte Ideenfindung in moderierten Gruppen durchgeführt werden. Entsprechend können auch Gruppenvorschläge prämiert werden. Mit dem neuen Ideenmanagement „rlp Idee“ kann das Ideenpotenzial der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch besser erschlossen werden. Eine erste Bilanz zeigt, dass sich sowohl die Beteiligungs- als auch die Anerkennungs- und Realisierungsquote erhöht hat. So sind seit März 2006 in zehn Monaten rund 400 Anregungen als Verbesserungsvorschläge zugelassen und geprüft worden, wobei die Anerkennungs- und Prämierungsquote schon jetzt bei ca. 22 Prozent und damit deutlich über der der Vorjahre liegt.

Im Reformfeld Neue Steuerung müssen viele Maßnahmen erst erprobt werden, um beurteilen zu können, ob sie sich für die öffentliche Verwaltung im Allgemeinen und in der jeweiligen Dienststelle im Besonderen eignen. So wird momentan das schon im Polizeipräsidium Trier eingesetzte Instrument eines gemeinsamen europäischen Qualitätsbewertungssystems „Common Assessment Framework“ (CAF) als weiterer Baustein eines Qualitätsmanagements nunmehr auch im Ministerium des Innern und für Sport (ISM) erprobt. Bei der Entwicklung von CAF wurden neben dem „European Excellence Model“, das von der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (EFQM) gefördert wird, auch das Bewertungssystem zum Speyerer Qualitätswettbewerb herangezogen, das in den deutschsprachi-

56 Dazu ausführlich: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Stand und Perspektiven des Leistungsauftrages in Rheinland-Pfalz, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005

57 Vgl. § 7 Abs. 4 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 (LHG 2007/2008) vom 19.12.2006, GVBl. 2006, S. 421

58 Vgl. Online-Verwaltungslexikon, im Internet abrufbar unter <http://www.olev.de>, Stichwort „kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP)“, Stand April 2008

gen Ländern weit verbreitet und erprobt ist.⁵⁹ Bei CAF handelt es sich um ein einfach zu handhabendes Instrument der Selbstbewertung von Organisationen des öffentlichen Sektors, mit dem einerseits Stärken und andererseits verbesserungsfähige Felder identifiziert werden sollen, um so zielgerichtete Optimierungsmaßnahmen auf den Weg bringen zu können.⁶⁰ Nach einer Pilotphase in der Zentralabteilung des Ministeriums des Innern und für Sport (ISM) soll geklärt werden, ob CAF ein geeignetes Instrument für weitere Bereiche der Landesverwaltung darstellt.

3.2.6 Personalentwicklung

Das Personal wird häufig als die „wichtigste Ressource der Verwaltung“ bezeichnet, denn eine effiziente und effektive Verwaltung ist nur mit engagiertem, qualifiziertem und motiviertem Personal möglich. Dieses Ziel gilt es mit Maßnahmen der Personalentwicklung auch unter schwierigen, insbesondere knappen finanziellen Rahmenbedingungen zu erreichen. Weiterhin ist zur Bewältigung der sich aus dem Reform- und Modernisierungsprozess, aber auch aus der demographischen Entwicklung ergebenden Anforderungen eine nachhaltige Veränderung der Personalstrukturen unabdingbar. Dies geht einher mit einem sich verändernden Selbstverständnis der Bediensteten. Zwar bietet der öffentliche Dienst nach wie vor einen sicheren Arbeitsplatz und erfüllt weitere Bedürfnisse, die auch heute noch wichtige Kriterien für eine gute Arbeit aus Sicht der Erwerbstätigen sind. Dies allein genügt den meisten Beschäftigten jedoch nicht mehr. Bedürfnisse nach Selbstachtung, Anerkennung, Selbstverwirklichung und Arbeitszufriedenheit kommen hinzu. Als Ergebnis dieses Prozesses entsteht das Profil des „Verwaltungsmanagers“, das Gegenbild des „Organverwalters“ nach bisherigem bürokratischen Selbstverständnis.

Die Personalarbeit in den Behörden muss sich dieser Entwicklung anpassen. Die bisherige „Personalverwaltung“ wird in Rheinland-Pfalz zu einem strategischen Personalmanagement entwickelt. Personalplanungs-, Mobilitäts-, Personalführungs- und Personalentwicklungskonzepte sind erforderlich, um den Wandel optimal zu begleiten, zu unterstützen und zu steuern. Die Bediensteten sind somit „Träger“ der Verwaltungsmodernisierung. Sie müssen diese umsetzen. Personal- und Organisationsentwicklung werden damit zum tragenden Element des neuen Personalmanagements.

59 Vgl. Vera Silke Saatweber: Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF), in: Sabine Kuhlmann u.a. (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden 2004, S. 227 ff.

60 Weitere Informationen, Materialien und Arbeitshilfen zum CAF finden sich im Internet auf den Seiten des Bundesverwaltungsamtes unter <http://www.caf-netzwerk.de/>, Stand April 2008

Roger Lewentz

Eine moderne und effiziente Verwaltung muss auf immer komplexer werdende wirtschaftliche, gesellschaftliche und technologische Anforderungen mit einem neuen Leistungs- und Qualitätsbewusstsein reagieren. In vielen Fällen reicht die fachliche Qualifikation nicht aus. Einen hohen Stellenwert nehmen andere Faktoren wie Management-, Sozial- und Selbstkompetenz ein. Der öffentliche Dienst hat sich dadurch auszuzeichnen, dass er in immer kürzeren Zeitabständen mit mehr Flexibilität und einer größeren Bürger- und Kundenorientierung reagiert. Diesen Anforderungen trägt die rheinland-pfälzische Landesregierung seit Jahren Rechnung. Insbesondere sind durch eine Änderung der Laufbahnverordnung die rechtlichen Voraussetzungen für die Förderung der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Personalentwicklungs- und Führungsmaßnahmen geschaffen worden.

Durch Ministerratsbeschluss vom 6. Februar 2007 wurde ein ressortübergreifendes Rahmenkonzept zur Personalentwicklung für die rheinland-pfälzische Landesverwaltung eingeführt. Soweit nicht bereits vorhanden, sind die Ressorts nunmehr verpflichtet, für ihren Zuständigkeitsbereich eigene Personalentwicklungskonzepte zu erstellen. In diesen sind die ressortspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen. Die im Juni 2005 vom Ministerrat beschlossenen Eckpunkte für die Fort- und Weiterbildung in der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung stehen in engem Zusammenhang mit der Personalentwicklungskonzeption. Etliche der in dem Rahmenkonzept aufgeführten Personalentwicklungsinstrumente werden in der Landesverwaltung bereits „gelebt“. Dies gilt z.B. für die Fortbildung, die Führungsfortbildung, die Rotation, das Mentoring, das Coaching, die Mitarbeiterbefragung. Neu ist insbesondere, dass durch das Rahmenkonzept eine zusammenfassende Darstellung erfolgt, welche einen ressortübergreifenden und teilweise verpflichtenden Charakter hat. Bestandteil der modernen Verwaltung in Rheinland-Pfalz ist ferner der Beschluss des rheinland-pfälzischen Ministerrats zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie als zentralem Anliegen in der Familienpolitik der Landesregierung. Ferner ist ein „Rahmenkonzept Gesundheitsmanagement in der Landesverwaltung“ beschlossen worden.

Personalentwicklung reicht somit weit über die reine Weiterqualifizierung hinaus. Die Steigerung der Effizienz der Verwaltung durch Instrumente der Personalentwicklung insbesondere über die Erhaltung und Verbesserung der Arbeitszufriedenheit sowie durch die Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den dienstlichen Aufgaben sind ein entscheidender Beitrag zur ständigen Modernisierung der Verwaltung.

3.2.7 Regelungsoptimierung

In der Regierungserklärung vom 30. Mai 2006 führte Ministerpräsident Kurt Beck aus: „Den Abbau überflüssiger Bürokratie werden wir mit aller Kraft vor-

antreiben und Genehmigungsverfahren weiter beschleunigen.“ Darin spiegelt sich das Ziel des Modernisierungsfelds Regelungsoptimierung wieder, nämlich „weniger, aber bessere Rechtsvorschriften“. Es geht einerseits darum, Überregulierungen abzuschaffen und Belastungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft durch unnötige Bürokratie abzubauen, andererseits sollen bestehende und weiterhin notwendige sowie künftig zu erlassende Rechtsnormen weiter vereinfacht bzw. verbessert werden.

Zum Abbau veralteter und überflüssiger Rechtsnormen wird in Rheinland-Pfalz seit vielen Jahren eine kontinuierliche und systematische Rechtsbereinigung betrieben. Durch die ständige bereinigende Pflege des seit Gründung des Landes vor 60 Jahren neu geschaffenen Landesrechts konnte die bis zum Jahr 1983 vorübergehend auf mehr als 1500 angestiegene Zahl der Landesgesetze und Landesverordnungen auf weniger als 1150 Rechtsvorschriften verringert werden.⁶¹ Die Handlungsspielräume der Landesregierung sind jedoch durch tangierendes EU- und Bundesrecht deutlich eingeschränkt.⁶² Für die Reduzierung von Verwaltungsvorschriften ist in Rheinland-Pfalz die „Arbeitsgruppe Verwaltungsvorschriften und Standards“ verantwortlich, die seit 1997 alle Verwaltungsvorschriften auf ihre Notwendigkeit und auf die Möglichkeit einer Standardreduzierung überprüft.⁶³ Die Anzahl der 1997 im Amtlichen Gültigkeitsverzeichnis enthaltenen 772 Verwaltungsvorschriften konnte bis Juni 2005 auf 385 Vorschriften reduziert werden. Bei einem Großteil der verbliebenen Vorschriften wurden Sach-, Personal- und Verfahrensstandards gesenkt bzw. gelockert. Grundsätzlich wird jede Neufassung oder Änderung einer Verwaltungsvorschrift überprüft.

Rechtsnormen sollen praktikabel, verständlich und vollziehbar sein. Sie sollen die mit ihnen verfolgten Ziele in bestmöglicher Weise erreichen, genauso viel kosten wie geplant und keine unbeabsichtigten und nicht tolerablen Nebenfolgen haben. Um dies zu erreichen, hat Rheinland-Pfalz bereits im Jahr 2000 als erstes Bundesland das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung verankert.⁶⁴ Eine GFA soll durchgeführt werden bei Regelungsvorhaben (Gesetze und Rechtsverordnungen) mit großer Wirkungsbreite oder erheblichen Auswirkungen. Sie kommt in verschiedenen Rechtsetzungsphasen zur Anwendung, und zwar vom Entwurfsstadium bis hin zu einer späteren Evaluation nach dem Inkrafttreten der Rechtsnorm

61 Zuletzt mit dem Zehnten Rechtsbereinigungsgesetz vom 05.04.2005, GVBl. 2005, S. 95

62 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Hrsg.): 8. Mittelstandsbericht, Vorlage 15/797 des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz, Januar 2007, S. 51

63 Zur Methodik siehe bereits: voran – Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Heft 6, Verwaltungsvorschriften und Standards, hrsg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Mainz 1999

64 Vgl. § 26 Abs. 2 und § 26 Abs. 2 i.V.m. § 32 Abs. 1 sowie Anhang 5 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien, die Staatskanzlei und die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union (Gemeinsame Geschäftsordnung – GGO) vom 21.04.2004

Roger Lewentz

im Sinne einer „Bewährungsprüfung“. Alleine zwischen 2000 und 2004 wurden von den rheinland-pfälzischen Landesressorts 27 Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführt.⁶⁵

Die GFA hält eine Vielzahl von Methoden vor, um geplante oder bereits bestehende Rechtsvorschriften zu optimieren. Zu nennen wären etwa Aufwands- und Ertragsschätzungen oder Kosten-Nutzen-Analysen sowie die Überprüfung, insbesondere von Regelungsalternativen, hinsichtlich Zielerreichung, Nebeneffekte, Praktikabilität, Umsetzbarkeit, Verstehbarkeit, Verständlichkeit, Akzeptanz und Vollziehbarkeit. Mit der GFA können auch spezielle Kostenfolgenanalysen wie etwa Bürokratiekostenmessungen durchgeführt werden. Hiermit ist die Messung (und spätere Reduzierung) von Kosten gemeint, die durch die Erfüllung von gesetzlich auferlegten Informationspflichten entstehen, z.B. durch Antragsverfahren, oder statistische Berichtspflichten. Im Gegensatz zum derzeit viel diskutierten, so genannten „Standardkosten-Modell“ (SKM)⁶⁶ ist es mit der GFA möglich, nicht nur die reinen Kosten von Informationspflichten zu messen, sondern diese auch in das Verhältnis zu ihrem Zweck und ihren Nutzen zu setzen.⁶⁷

Gute und verständliche Rechtsnormen können jedoch nur dann auf ein hohes Maß an Akzeptanz stoßen, wenn sie den Adressaten bekannt oder zumindest leicht zugänglich sind. Deswegen sind zwischenzeitlich sämtliche rheinland-pfälzischen Rechtsvorschriften im Internet abrufbar, ab Ende 2006 ergänzt durch diejenigen Verwaltungsvorschriften, die einen Bezug zur Öffentlichkeit haben. Innenminister Karl Peter Bruch und Justizminister Heinz Georg Bamberger haben im Dezember 2006 die neuen Online-Datenbanken „Landesgesetze, Landesverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes Rheinland-Pfalz“ freigeschaltet. Unter www.justiz.rlp.de sowie www.verwaltung.rlp.de ist ein umfassender, schneller und kostenfreier Zugang zum rheinland-pfälzischen Landesrecht ermöglicht worden, ein weiterer wichtiger Bestandteil eines guten Bürgerservice.

Neben diesen „laufenden“ Maßnahmen der Regelungsoptimierung wurde vor allem im Hinblick auf die eingangs erwähnte Regierungserklärung des Ministerpräsidenten unter der Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) die Initiative „Bürokratieabbau konkret“ gestartet und eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) zum Abbau von Standards und zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren eingerichtet. Die IMAG erarbeitet substantielle Vorschläge zum Bürokratieabbau und konzentriert sich dabei auf solche, die spürbare Vorteile für die Betroffenen mit sich bringen und vor allen Dingen umsetzbar sind.

65 Unterrichtung durch die Landesregierung: Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz, Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz, LT-Drs. 14/3738 vom 28.12.2004, S. 22

66 Siehe etwa Tobias Ernst/Alexander Koop: Bürokratiekostenmessung in Deutschland, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2/2006, S. 177 ff.

67 Vgl. Carl Böhret: Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Ein Uralt-Thema, in: Verwaltung und Management 6/2006, S. 284 ff.

3.2.8 eGovernment

Unter eGovernment wird die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien und in verschiedenen Interaktionsstufen (Information, Kommunikation und Transaktion) verstanden.⁶⁸ Mit eGovernment soll die Bereitstellung und der Austausch von Informationen sowie die Abwicklung interner und externer Verwaltungsvorgänge auf elektronischem Wege medienbruchfrei realisiert werden, wobei weniger die jeweiligen Zuständigkeiten, sondern die Bedürfnisse der „Kunden“ der Verwaltung und die zu deren Befriedigung erforderlichen Geschäftsprozesse im Vordergrund stehen. Das eGovernment birgt ein immenses Potenzial für Dienstleistungsorientierung, Bürgerbeteiligung, Produktivität und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor, weshalb es als Handlungsfeld und wichtiger Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung nicht mehr wegzudenken ist.

Mit dem am 1. Februar 2005 beschlossenen „Aktionsplan eGovernment“⁶⁹ hat die Landesregierung drei Kernziele der Verwirklichung von eGovernment in der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung formuliert:

- mehr Service für die Bürgerinnen und Bürger,
- mehr Effizienz für die Verwaltung und
- Mehrwert für die Wirtschaft.

Diese Vorgaben des Aktionsplans sind schon seit einiger Zeit handlungsleitend für die Entwicklung von eGovernment in Rheinland-Pfalz. In Umsetzung des Aktionsplans eGovernment wurde Mitte 2005 eine nutzen- und branchenorientierte Analyse der Verwaltungs- und Wirtschaftsprozesse und Schnittstellen zwischen Verwaltung und Wirtschaft begonnen, deren Ziel es ist, eGovernment-Projekte nicht nur aus den technischen Grundlagen zu entwickeln, sondern bedarfs- und nutzenorientiert anzugehen. Der Bund hat inzwischen diesen Ansatz in sein Programm eGovernment 2.0 übernommen. Auch im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurde in der Abschlusserklärung der am 1. März 2007 veranstalteten Konferenz „Advancing eGovernment“ das nutzenorientierte eGovernment als eines von 6 Schlüsselthemen benannt. Damit ist es gelungen, diesen rheinland-pfälzischen Ansatz sogar in den europäischen Raum zu tragen.

68 Jörn von Lucke/Heinrich Reiner mann: Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Speyer 2000, Online-Publikation, <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>, Stand April 2008

69 Im Internet abrufbar unter <http://www.egovernment.rlp.de/eGovernment-Plan.pdf>, Stand April 2008

eGovernment beinhaltet die Neugestaltung aller Komponenten des Verwaltungshandelns und ist nicht durch einseitig ausgerichtete Aktionen, sondern nur durch ein umfassend abgestimmtes Zusammenwirken von Fachbereichen, Organisation und Technik umsetzbar.⁷⁰

Schon heute sind eine Reihe wichtiger Online-Dienstleistungen der Verwaltung verfügbar, zum Beispiel das Verwaltungsportal www.verwaltung.rlp.de mit dem Behördenwegweiser rlp-Lotse, das Angebot „Landesrecht-Online“ mit allen wichtigen Rechtsvorschriften in Rheinland-Pfalz oder etwa der Service „Flächeninformation online – FLOrlp“ zur Unterstützung bei der Beantragung von Agrarbeihilfe. Weitere herausragende Beispiele sind die flächendeckende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerechtheit, das maschinell geführte Grundbuch (SolumSTAR), das automatisierte Grundbuchabrufverfahren (SolumWEB), das elektronische Handelsregister (RegisSTAR), das Trinkwasser-Informationssystem (TWISTweb) und das Digitale Wasserbuch (DIGIWAB), das Verfahren „Gewerbe-Online“⁷¹ zur medienbruchfreien, standardisierten und gebündelten Übermittlung von Gewerbeanmeldungen an die verschiedenen Empfangsstellen, mit dem jährlich bis zu einer Million Formularseiten eingespart werden können, sowie verschiedene Geodaten-, Liegenschafts- und Bodeninformationssysteme. Darüber hinaus können bereits jetzt etliche statistische Berichtspflichten online abgewickelt werden.

Um das Angebot an effizienten und modernen IT-unterstützten Verwaltungsdienstleistungen für die Wirtschaft sowie für Bürgerinnen und Bürger weiter ausbauen zu können, erfolgte im Mai 2006 eine Neuorganisation der IT-Strukturen und der Multimedialpolitik in der Landesverwaltung. Mit der Änderung der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung vom 18. Mai 2006 ist das Ministerium des Innern und für Sport (ISM) für die zentrale Steuerung von eGovernment und der IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung einschließlich der Finanzierung mit Ausnahme der Fachanwendungen zuständig. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben wurde im Innenministerium die „Zentralstelle IT-Management, Multimedia, eGovernment und Verwaltungsmodernisierung“ (Zentralstelle für IT und Multimedia) eingerichtet. Ziel der Neuorganisation ist es insbesondere, die eGovernment-Aktivitäten in der Landesverwaltung zu bündeln und in Einklang mit den Entwicklungen im kommunalen Bereich und den anderen Bundesländern zu bringen. Der Zentralstelle für IT und Multimedia obliegt daher auch die koordinierende Zuständigkeit für eGovernment und insoweit der damit einhergehenden Verwaltungsmodernisierung.

70 Ministerium des Innern und für Sport (ISM), Zentralstelle für IT und Multimedia (Hrsg.): Standort stärken, Dienstleistungen optimieren, Medienkompetenz vermitteln. IT-, eGovernment- und Multimedia-Strategie für die Landesverwaltung 2006 – 2011, Mainz 2007, S. 22

71 Das rheinland-pfälzische Verfahren „Gewerbe online“ erreichte in der Kategorie „Verwaltungsinterne Prozesse“ des 7. eGovernment-Wettbewerbs 2007 den 3. Platz

Die zentrale Steuerung der IT-Angelegenheiten einschließlich der Telefonie der Landesverwaltung durch die Zentralstelle für IT und Multimedia umfasst insbesondere die gesamte IT-Infrastruktur einschließlich der Netzstrukturen und -anbindungen, die ressortübergreifenden Fachverfahren und die Festlegung und Umsetzung landeseinheitlicher IT-Standards. Durch eine zentrale Steuerung des Einsatzes von IT-Ressourcen lassen sich erhebliche Einsparpotenziale im Sachmittel- und Personalbereich und vor allem der Ausgleich von bisherigen Defiziten realisieren. Dieses Einsparpotenzial kann genutzt werden, um die Qualität und den erreichten Standard der eingesetzten IT-Infrastruktur und -Verfahren zu sichern und entsprechend den sich ständig wandelnden Anforderungen weiterzuentwickeln.

Die im Aktionsplan festgelegte Orientierung an Bedarf und Nutzen sowie die Durchführung von Verfahrensanalysen bleiben Grundlage der eGovernment-Strategie in Rheinland-Pfalz. Dabei geht allen Umsetzungsmaßnahmen eine detaillierte Analyse der entsprechenden Geschäftsprozesse voraus. Der weitere Ausbau von eGovernment in Rheinland-Pfalz wird sich daran orientieren, eine standardisierte und optimierte IT-Infrastruktur zu schaffen und hierauf aufbauend sukzessive einen zentralen kundenorientierten, IT-gestützten Zugang zur Verwaltung im Sinne eines nutzen- und branchenorientierten eGovernments einzurichten.

3.3. Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie als Beispiel eines komplexen und reformfeldübergreifenden Modernisierungsprojekts

Ein Beispiel für ein aktuelles Reformvorhaben, welches sich durch fast alle der oben genannten Modernisierungsfelder zieht, ist die Umsetzung der Ende Dezember 2006 in Kraft getretenen EU-Dienstleistungsrichtlinie.⁷² Die bevorstehende Umsetzung dieser Richtlinie stellt die gesamte bundesdeutsche Verwaltung vor gewaltige Herausforderungen, bei der alle Beteiligten sich von dem hergebrachten Zuständigkeitsdenken lösen müssen und stattdessen ein prozessorientierter Ansatz zum Tragen kommen muss. Es besteht ein breiter Konsens, dass sich dadurch ein geradezu revolutionärer Wandel im Verwaltungsdenken vollziehen wird.⁷³

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie dient der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes auch im Bereich der Dienstleistungen. Sie soll bestehende Hürden für Dienstleister abbauen, die in einem anderen Mitgliedstaat eine selbstständige Dienstleistung ausüben oder sich gewerblich niederlassen wollen. Die Kernelemente der Richtlinie sind die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren durch

⁷² Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36

⁷³ So zum Beispiel auch Johann Hahlen, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, im Interview mit dem BehördenSpiegel, siehe BehördenSpiegel vom Januar 2007, S. 5

„Normenscreening“ und vor allem die Errichtung so genannter Einheitlicher Ansprechpartner (EA) in allen Mitgliedstaaten. Diese müssen den Dienstleistern einerseits umfassende Informationen bereitstellen, andererseits muss es den Dienstleistern ermöglicht werden, bei den EA sämtliche Formalitäten im Zusammenhang mit der Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in dem jeweiligen Mitgliedstaat abzuwickeln.⁷⁴ Hinzu kommt, dass für alle diese Formalitäten einschließlich der Genehmigungen eine Kommunikation mit dem EA auf elektronischem Wege ermöglicht werden muss.⁷⁵ Daneben ist insbesondere zur Kontrolle der Dienstleistungserbringer ein System der europäischen Amtshilfe (Internal Market Information System – IMI) zu errichten, welches ebenfalls für die direkte elektronische Kommunikation zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten ausgestattet sein muss.⁷⁶

Die Schaffung der EA wird voraussichtlich durch die Einsetzung von „Verfahrensmanagern“ realisiert werden, das heißt, es verbleibt bei den bisherigen Zuständigkeiten der beteiligten Behörden im so genannten „Back Office“, das gesamte Verfahren wird aber vom EA als „Front Office“ koordiniert.⁷⁷ Für den Dienstleister hat das den Vorteil, dass er im Sinne des „One-Stop-Shop“-Prinzips entweder elektronisch oder persönlich nur einen Ansprechpartner hat, der ihn informiert, berät, alle notwendigen Anträge entgegennimmt und alle Genehmigungen (elektronisch) bekannt gibt. Da es nicht zu einer Inländerdiskriminierung kommen darf, werden auch alle deutschen Dienstleister, die im Inland die Aufnahme oder Ausübung eines Dienstleistungsgewerbes planen, von diesem System profitieren. Insgesamt wird durch die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie ein kräftiger Schub sowohl im Hinblick auf die Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland als auch – europaweit – bei der Realisierung von eGovernment erwartet.

Die Umsetzung der Richtlinie hat mindestens Berührungspunkte zu den folgenden Modernisierungsfeldern: Aufgabenumbau (Vollzugskritik, d.h. wer bzw. welche Stelle kann die Aufgabe des EA am effektivsten und effizientesten wahrnehmen), Organisationsentwicklung (wo soll der EA innerhalb der äußeren Behördenorganisation angesiedelt werden; wie viele EA sollen in Rheinland-Pfalz geschaffen werden), Planungs- und Prozessoptimierung (wie kann die Arbeitstei-

74 Art. 6, 7 und 21 der EU-Dienstleistungsrichtlinie

75 Vgl. Alexander Windoffer: Einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Aufgabenprofil und Ansiedlungsoptionen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2006, S. 1210 ff.

76 Vgl. Art. 28 Abs. 1 und 6, Erwägungsgrund 107, Art. 32 Abs. 2 und 3, Art. 34 Abs. 1 und Art. 36 der EU-Dienstleistungsrichtlinie

77 Vgl. das Gutachten des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) „Gestaltungsoptionen und Anforderungen an Einheitliche Ansprechpartner des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland“, im Internet abrufbar unter <http://www.dienstleistungsrichtlinie.de>, Rubrik „Einheitliche Ansprechpartner“, Stand April 2008

lung und die Ablauforganisation zwischen Front- und Back-Office und innerhalb des Back-Office optimal gestaltet werden; wie sind die bisherigen Geschäftsprozesse anzupassen, gerade auch im Hinblick auf die elektronische Abwicklung), Regelungsoptimierung („Normenscreening“, d.h. welche Genehmigungsverfahren oder verfahrensrechtlichen Schritte können bzw. müssen abgeschafft oder vereinfacht werden; welche Rechtsgrundlagen sind für die Errichtung der EA und die elektronische Abwicklung zu schaffen oder zu novellieren) und eGovernment (wie können sämtliche erforderlichen Prozesse elektronisch abgebildet werden; wie kann die elektronische Kommunikation zwischen allen Beteiligten ermöglicht werden; welche Standards werden benötigt, um die Interoperabilität der verschiedenen IT-Netze, -Systeme und -Plattformen zu gewährleisten usw.).

Damit kann die Komplexität der Umsetzung der Richtlinie, die noch weitere als die aufgeführten Anforderungen stellt, nur angedeutet werden. Die Dienstleistungsrichtlinie betrifft nicht nur mehrere Modernisierungsfelder, sondern auch die Zuständigkeiten mehrerer Ressorts sowohl beim Bund als auch in allen Ländern und bei den Kommunen, soweit dort Genehmigungszuständigkeiten vorliegen. Hier bedarf es einer umfassenden Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen allen beteiligten und betroffenen Stellen, um die Richtlinie innerhalb der verpflichtenden Frist von drei Jahren – bis Ende 2009 – in Deutschland umsetzen zu können.⁷⁸ Die hierfür notwendige Umsetzungsstrategie leitet sich aus einem weiteren betroffenen Handlungsfeld ab, nämlich „Verwaltungspolitik“. In Rheinland-Pfalz hat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) in der jetzigen Phase die Federführung für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Weiterhin bestehen eine interministerielle Lenkungsgruppe auf Staatssekretärschicht sowie eine interministerielle Arbeitsgruppe auf Fachebene. Das Ministerium des Innern und für Sport (ISM) ist dabei fachlich in mehrfacher Hinsicht gefordert, nämlich im Hinblick auf die Zuständigkeiten für das Verwaltungsverfahren, für die Organisation der Landesverwaltung und für Verwaltungsmodernisierung sowie mit der Zentralstelle für IT und Multimedia für ressortübergreifendes IT-Management und eGovernment. Alle diese Stellen arbeiten daran, dass sich mit der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie und vielen weiteren Maßnahmen die Qualität der Verwaltungsleistungen ständig verbessert, damit die Verwaltung auch zukünftig bürgernah, effizient und effektiv im Dienste der Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz agieren kann.

⁷⁸ Vgl. Art. 44 Abs. 1 der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Roger Lewentz

Literatur

- Beck, Kurt*: Bürgerschaftliches Engagement zwischen Tradition und Aufbruch, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 2/2000, S. 15-21
- Beck, Kurt*: Regierungserklärung „Im Auftrag der Menschen: Gemeinsam den Aufbruch gestalten“ vom 30.5.2006, *Staatszeitung, Sonderdruck II/2006*, hrsg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz 2006
- Benz, Arthur*: *Kooperative Verwaltung*, Baden-Baden 1994
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.)*: *Demographiemonitor. Grundlagen, Daten und Bewertung der Indikatoren – Oberziel „Bürgergesellschaft: Die Gesellschaft sozialer werden lassen“*, 2. Teilziel: Soziale Stabilität in der Gesellschaft stärken, Gütersloh 2006
- Beyer, Lothar/Kinzel, Hans Georg*: Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?, in: *Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform*, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 351-360
- Bitter, Manfred*: *Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder*, Frankfurt a.M. u.a. 2004
- Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.)*: *Handbuch Verwaltungsreform*, 3. Aufl., Wiesbaden 2005
- Böhret, Carl*: Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Ein Uralt-Thema, in: *Verwaltung und Management* 6/2006, S. 284-292
- Brenski, Carsten (Hrsg.)*: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004*, *Speyerer Forschungsberichte* 233, Speyer 2004
- Brenski, Carsten/Liebig, Armin (Hrsg.)*: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005*, *Speyerer Forschungsberichte* 250, Speyer 2007
- Brenski, Carsten*: Anmerkungen zur Klassifizierung von Modernisierungsaktivitäten, in: *Ders. (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004*, *Speyerer Forschungsberichte* 233, Speyer 2004, S. 1-10
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*: *Wegweiser Bürgergesellschaft*, Berlin 2002
- Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.)*: *Stand und Perspektiven des Leistungsauftrages in Rheinland-Pfalz*, Heft 28 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz 2005
- Deubel, Ingolf/Keilmann, Ulrich*: Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: *Verwaltung und Management* 5/2005, S. 236-243
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV)*: *Gestaltungsoptionen und Anforderungen an Einheitliche Ansprechpartner des Vorschlags einer EU-Dienstleistungs-Richtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland*, Gutachten, Speyer, Februar 2007
- Dose, Nicolai*: *Die verhandelnde Verwaltung*, Baden-Baden 1997
- Ernst, Tobias/Koop, Alexander*: Bürokratiekostenmessung in Deutschland, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2/2006, S. 177-187
- Gensicke, Thomas/Lopez-Diaz, Kathrin*: *Freiwilliges Engagement in Rheinland-Pfalz 1999-2004 im Trend (Freiwilligenarbeit, Ehrenamt, Bürgerengagement)*, hrsg. vom Ministerium des Innern und für Sport, Mainz 2005
- Heinelt, Hubert*: Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat, in: *Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform*, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 10-17
- Ipsen, Jörn*: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2006, S. 2801-2806

Moderne Verwaltung in Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft

- Jann, Werner:* Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 74-83
- Keilmann, Ulrich/Hermonies, Felix:* Der Leistungsauftrag – Vorläufige Bilanz eines bislang bundesweit einmaligen neuen Steuerungsmodells in Rheinland-Pfalz, in: Verwaltung und Management 6/2004, S. 306-310
- Klages, Helmut:* Bürger und Verwaltung – Entwicklungsstufen und Potenziale, in diesem Band *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993*, Köln 1993
- König, Klaus:* Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte – Zehn Thesen, in: Die Öffentliche Verwaltung 15/2001, S. 617-625
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Aufgabenkritik in Rheinland-Pfalz, Bericht gemäß § 4 Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG), LT-Drs. 14/3738 v. 28. Dezember 2004, Mainz 2004.
- Lucke, Jörn von/Reinermann, Heinrich:* Speyerer Definition von Electronic Government. Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Speyer 2000, Online-Publikation, <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf> (Februar 2007)
- Ministerium des Innern und für Sport (ISM) (Hrsg.):* Aktionsplan eGovernment. Bericht und Handlungsleitfaden für die Verwirklichung von eGovernment in Rheinland-Pfalz, Mainz 2005
- Ministerium des Innern und für Sport (ISM), Zentralstelle für IT und Multimedia (Hrsg.):* Standort stärken, Dienstleistungen optimieren, Medienkompetenz vermitteln. IT-, eGovernment- und Multimedia-Strategie für die Landesverwaltung 2006-2011, Mainz 2007
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Hrsg.):* 8. Mittelstandsbericht, Vorlage 15/797 des Landtags Rheinland-Pfalz, Mainz, Januar 2007
- Polterauer, Judith:* Gesellschaftliche Integration durch Corporate Citizenship?, Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Heft 24, Berlin 2004
- Puschke, Dieter:* Sozialverwaltung im aktivierenden Staat – Die Reform der Sozialverwaltung zwischen Aufgabenkomplexität, bundesstaatlichen Rahmenbedingungen und Effizienzanforderungen am Beispiel des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung in Rheinland-Pfalz, Frankfurt am Main u.a. 2006
- Putnam, Robert D. (Hrsg.):* Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich, Gütersloh 2001
- Reinert, Adrian:* Bürgergesellschaft als Prozess – Wege der Engagementförderung, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/2000, S. 58-63
- Saatweber, Vera Silke:* Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF), in: Kuhlmann, Sabine u.a. (Hrsg.): Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, Wiesbaden 2004, S. 227-247
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Abschlussbericht über den Verwaltungsmodernisierungsprozess der Landessozialverwaltung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz, voran – Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Heft 17, Mainz 2005
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.):* Verwaltungsvorschriften und Standards, voran – Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz, Heft 6, 2. Auflage, Mainz 1999
- Strüneck, Christoph/Heinze, Rolf G.:* Public Private Partnership, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 120-128
- Windoffer, Alexander:* Einheitliche Ansprechpartner nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie – Aufgabenprofil und Ansiedlungsoptionen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2006, S. 1210-1218