



**Bericht**  
des Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein  
an den Landtag und an die Landesregierung  
gem. § 99 LHO

über das Ergebnis der Prüfung

Reformvorhaben der Landesregierung;  
Bilanz der Modernisierung

Kiel, den 26. November 2002



## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
1. Prüfungsgegenstand und Prüfungsansatz	8
2. Begriff, Beginn und Verlauf der Verwaltungsmodernisierung	9
2.1 Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“	10
2.2 Projektgruppe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“	11
2.3 Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“	13
2.3.1 Einsetzung und Auftrag	13
2.3.2 Ergebnisse	14
2.4 Modernisierungsvereinbarung	15
2.5 Rahmenkonzept zur „Modernisierung des öffentlichen Sektors“	15
2.6 Modernisierungsberichte der Landesregierung	16
2.7 Geschäftsberichte der Landesregierung	17
2.8 Präsentation „Moderne Verwaltung Schleswig-Holstein“ im Intranet des Landes und im Internet	17
3. Idealtypische Reformansätze und Eckpunkte für einen wirtschaftlichen Reformprozess	18
3.1 Prüfungsmaßstäbe des LRH	22
3.1.1 Ziel- und Ergebnisorientierung/Notwendigkeit der Veränderung	22
3.1.2 Rahmenbedingungen	23
3.1.3 Ressourcen- und Durchführungsplanung	23
3.1.4 Ergebnisse und Kosten-Nutzen-Analyse	23
3.1.5 Dokumentation, Information und Evaluation	24
3.1.6 Steuerung, Controlling, Kontrolle, Dienst- und Fachaufsicht	25
3.1.7 Erfahrungen und Empfehlungen	25
3.1.8 Sicherung der Wirtschaftlichkeit eines Reformprozesses	26
3.1.9 Steuerungskreislauf	27
4. Geprüfte Vorhaben	27
5. Beispiele geprüfter Vorhaben: „Funktionalreform“ und „Behördenstrukturreform“	29
6. Ausgaben für die Verwaltungsmodernisierung	36
6.1 Gesamtausgaben 1993 - 2001	36
6.2 Ausgaben für ressortübergreifende Projekte	37
7. Schlussbetrachtung	41



## Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof des Landes Schleswig-Holstein
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur
Finanzministerium	Ministerium für Finanzen und Energie
MFE	
Frauenministerium (bis 04/2000)	Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
Staatskanzlei	Ministerpräsidentin - Staatskanzlei -
Umweltministerium	Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
a. a. O.	am angegebenen Ort
AA/AK	Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik
Abs.	Absatz
AKO	Arbeitskreis der Organisationsreferate der Ministerien, der Staatskanzlei und der Landtagsverwaltung
Amtsbl.	Amtsblatt
Diepo	Dienstpostenbewertung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
e. V.	eingetragener Verein
E-Government	Electronic Government
Enquete-Kommission	Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung
„Entbürokratisierung“	
€	Euro
EU	Europäische Union
ff.	folgende
FK	Führungskräfte
GG	Grundgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt

IKOTECH	Informations- und Kommunikations- technik
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MA	Mitarbeiter/in
MEGA	Mehrländer-Gerichts-Automation
Mio.	Million
NordÖr	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NSM	Neues Steuerungsmodell
PCS	Personalcontrolling-System
PE	Personalentwicklung
PERMIS	Personalmanagement- und -informationssystem
pp.	perge, perge (lat.), und so weiter
PVS	Personalverwaltungs-System
QM	Qualitätsmanagement
rd.	rund
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
SHIP	Schleswig-Holsteinischer Informationspool
Tz.	Textziffer
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
WP	Wahlperiode
www	world wide web
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

## **Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung**

Die Landesregierung hat im Zeitraum 1993 bis 2001 rd. 91 Mio. € für die Modernisierung der Verwaltung ausgegeben; davon rd. 74 Mio. € für Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur. Dabei wurden allerdings die Personalkosten noch nicht berücksichtigt.

Die Antwort auf die Frage, ob die Landesverwaltung Schleswig-Holstein durch die vielfältigen Reformmaßnahmen tatsächlich moderner geworden ist, kann in Ermangelung einer „Eröffnungsbilanz“ nicht beantwortet werden. Um zukünftige Reformvorhaben bewerten zu können, bedarf es vorheriger Kosten-Nutzen-Analysen und anschließender belastbarer Evaluierungen.

Der LRH vermisst politische Entscheidungen zur Definition der notwendigen Kernaufgaben des Staates. Durchgreifende Strukturentscheidungen zur Verschlankung der staatlichen Verwaltung und zur Aufgabenbündelung sind, mit Ausnahme der Behördenstrukturreform, mit der die Landesregierung einen richtigen - aber nicht ausreichenden - Weg eingeschlagen hat, nicht getroffen worden. Damit sind wesentliche Meilensteine der Modernisierung der Landesverwaltung bis heute nicht verwirklicht.

Verwaltungsreform ist kein Selbstzweck, losgelöst von Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Es ist notwendig, bei der Verwaltungsreform wieder bewährte zentrale Bestimmungen der LHO in den Mittelpunkt zu stellen. Außerdem ist es erforderlich, die einzelnen Vorhaben und ihre Vernetzung untereinander und ihre Verschränkung mit anderen Maßnahmen konsequenter darzustellen. Das heißt auch, dass die einmal als erforderlich erachtete Reihenfolge von Prozessen durch- und eingehalten wird.

Der LRH verkennt nicht, dass in einzelnen Bereichen der Modernisierung auch Erfolge zu verzeichnen sind. Aber auch bei den erfolgreichen Vorhaben sind typische Verfahrensfehler gemacht worden. Wenn hier trotzdem Erfolge festgestellt werden können, ist es dem Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verdanken, die bestehende Mängel ausgeglichen haben.

**Die Anstrengungen zur Funktionalreform in Schleswig-Holstein haben nicht zu nachhaltigen Erfolgen geführt. Über einige begrüßenswerte Ansätze und geringfügige Änderungen in der Aufgabenzuordnung ist die Funktionalreform bisher nicht hinaus gekommen. Grundlegende und nachhaltige Veränderungen im Aufgabengefüge zwischen staatlicher und kommunaler Ebene sind bisher nicht eingetreten. Es fehlen strategische Vorgaben und ein strategisches Controlling durch das Parlament als oberstes Organ der politischen Willensbildung.**

**Der LRH würde es begrüßen, wenn seine Empfehlungen in die aktuelle Diskussion zur Verwaltungsstrukturreform von Parlament und Staatskanzlei aufgenommen werden würden.**

#### **1. Prüfungsgegenstand und Prüfungsansatz**

Seit nunmehr über 10 Jahren stellen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung einen der Schwerpunkte der Landespolitik dar, und zwar sowohl bei den obersten Landesbehörden als auch im nachgeordneten Bereich. Hierfür stehen u. a. so vielfältige Begriffe wie Leitbild, Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik, PERMIS, MEGA oder Normen-TÜV. Der LRH hält es für angebracht, nach 10 Jahren Verwaltungsmodernisierung der Landesverwaltung einmal Bilanz zu ziehen und zu fragen, was die einzelnen Maßnahmen, aber auch die Modernisierung insgesamt bewirkt haben bzw. hat.

Sinn und Zweck der durchgeführten Prüfung war es festzustellen, ob

- für die zentralen und dezentralen Modernisierungsvorhaben eine durchgehende Linie der Modernisierung (Strategie) erkennbar ist und wenn ja, wie diese den Beschäftigten vermittelt worden ist bzw. wird,
- den einzelnen Vorhaben klar definierte Zielvorgaben zugrunde liegen,
- Modernisierungsvorhaben beendet sind oder deren Abschluss absehbar ist,
- eine Auswertung bzw. Evaluation der Modernisierungsmaßnahme durchgeführt wurde,
- die auch für Modernisierungsmaßnahmen geltenden Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eingehalten, Ist- bzw. Bedarfsanalysen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt wurden und schließlich
- ob und inwieweit einschlägige Prüfungsfeststellungen des LRH umgesetzt worden sind.



Die Prüfung umfasst auch die übergreifende Frage, ob die Landesverwaltung tatsächlich moderner geworden ist, also wirtschaftlicher, sparsamer, effizienter, transparenter und bürger- und kundenorientierter.

## 2. Begriff, Beginn und Verlauf der Verwaltungsmodernisierung

Anfang 1989 hat die Landesregierung eine „Denkfabrik“ als Instrument der Politikberatung mit dem Ziel eingerichtet, den Gedankenaustausch zwischen Landesregierung, Wissenschaft und Praxis auf bedeutenden Feldern der Landesentwicklung zu intensivieren. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Projektgruppen eingerichtet. Eine wichtige Aufgabe der „Denkfabrik“ bestand darin, externen Sachverstand (ehrenamtlich tätige Mitglieder aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung) in die Entwicklung Schleswig-Holsteins einzubeziehen. Die Denkfabrik hat sich frühzeitig mit der Modernisierung des Standorts Schleswig-Holstein befasst.

Folgende seit **1992** getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen auf der parlamentarischen und auf der Ebene der Regierung spiegeln die Bemühungen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors wider:

1992	Einrichtung der <b>Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“</b> zur Koordinierung der Modernisierungsmaßnahmen (vgl. Tz. 2.1).
1992	Die Landesregierung beruft die 4. Projektgruppe der „Denkfabrik“ im Rahmen der <b>„Modernisierung des öffentlichen Sektors“</b> ein (vgl. Tz. 2.2).
1992	Der Schleswig-Holsteinische Landtag setzt eine Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung ( <b>Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“</b> ) ein (vgl. Tz. 2.3).
1994	Die Landesregierung veröffentlicht den <b>1. Modernisierungsbericht</b> mit dem Titel „Seit 1988 eingeleitete Maßnahmen zur Modernisierung“ (vgl. Tz. 2.6).
1995	Mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften wird eine <b>Modernisierungsvereinbarung</b> geschlossen (vgl. Tz. 2.4).
1997	Die Landesregierung beschließt ein <b>Rahmenkonzept</b> für die <b>„Modernisierung des öffentlichen Sektors“</b> (vgl. Tz. 2.5).
1997	Die Landesregierung veröffentlicht ihren <b>2. Modernisierungsbericht</b> mit dem Titel „Moderne Verwaltung in Schleswig-Holstein“ (vgl. Tz. 2.6).
1999	Die Landesregierung legt ihren <b>3. Modernisierungsbericht</b> unter dem Titel „Modernisierung der Verwaltung - Bewertung und Perspektiven“ vor (vgl. Tz. 2.6).

1999	Die Landesregierung verständigt sich darauf, die Diskussion über den Veränderungsprozess in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung auf der Grundlage jährlicher „ <b>Geschäftsberichte</b> “ der Ressorts zu führen (vgl. Tz. 2.7).
2000	Die Landesregierung präsentiert sich mit dem Thema „Moderne Verwaltung in Schleswig-Holstein“ im <b>Intranet</b> des Landes (vgl. Tz. 2.8).
2002	Die Landesregierung veröffentlicht Informationen zur Modernisierung auch im <b>Internet</b> unter der Adresse: <a href="http://www.landesregierung.schleswig-holstein.de">www.landesregierung.schleswig-holstein.de</a> (vgl. Tz. 2.8).

## 2.1 Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“

Zur Koordinierung und zur administrativen Umsetzung der verschiedenen Modellprojekte richtete die Landesregierung im August 1992 eine Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“ ein, der heute auf Leitungsebene die Chefin der Staatskanzlei sowie die Staatssekretäre des Innen- und Finanzministeriums angehören. Der LRH ist in die Stabsstelle eingebunden. Seit 1994 ist die Stabsstelle, die von der Staatskanzlei betreut wird, für die Koordination des gesamten Reform- und Modernisierungsprozesses in der Landesverwaltung verantwortlich.

Das Gremium war in der gewählten Besetzung geeignet, den ressortübergreifenden Modernisierungsprozess zu begleiten und ihm wichtige Impulse zu geben. Der positive Verlauf der Stabsstellenarbeit wird auch durch die Geschäftsberichte der Ressorts (vgl. hierzu auch Tz. 2.7) bestätigt.

Die letzte Sitzung der Stabsstelle fand Ende 1999 statt. Die Ministerpräsidentin - Staatskanzlei - hat in mehreren Schreiben, zuletzt am 28.11.2000, den Stabsstellenmitgliedern und damit auch dem LRH mitgeteilt, dass die Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“ nach einer Neuausrichtung sich auch weiterhin mit ressortübergreifenden Projekten und bedeutenden Projekten aus den Ressorts befassen sollte. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von E-Government-Prozessen hat die Landesregierung ein neues „Begleitgremium (Internet-Strategie)“ einberufen. Der Teilnehmerkreis der „alten“ Stabsstelle ist wegen der Einbeziehung der Kommunen um Vertreter der 3 kommunalen Landesverbände ergänzt worden. Das Begleitgremium, das erstmals am 17.04.2002 tagte, soll regelmäßig über strategische Ansätze, den Abstimmungsbedarf und den Verlauf des Prozesses beim Land und bei den Kommunen informiert werden.

Der LRH sieht in diesem neuen Gremium eine Gesprächsplattform, mit der die Interessen des Landes und der Kommunen sowie der gemeinsame Handlungsbedarf erkannt und die Umsetzung begleitet werden.

## 2.2 Projektgruppe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“

Die im Herbst 1992 durch die Landesregierung berufene 4. Projektgruppe der Denkfabrik im Rahmen der „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ bestand aus ehrenamtlich tätigen Mitgliedern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. Sie hatte den Auftrag, ein Leitbild zu entwerfen, Modellprojekte auszuwählen und fachkundig zu begleiten sowie die bei der Staatskanzlei eingerichtete Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“ (vgl. Tz. 2.1) zu beraten und zu unterstützen.

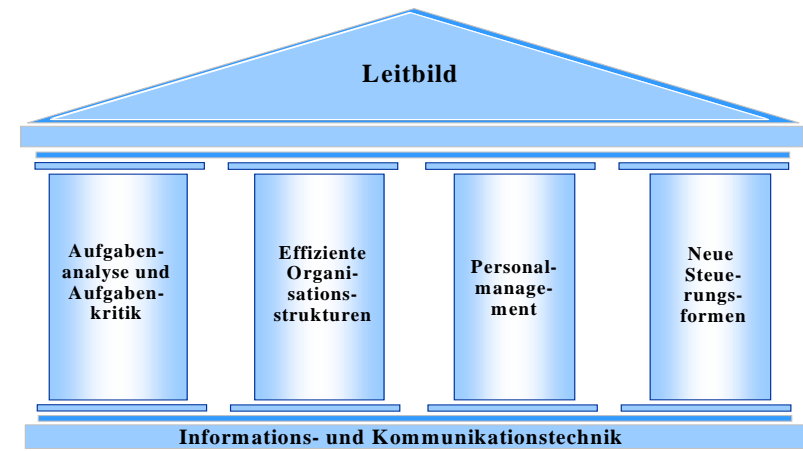
Die Projektgruppe hat ein Grundkonzept für den Modernisierungsprozess in der Landesverwaltung entwickelt. Ausgehend von einer „Strategie dezentraler Organisationsverantwortung“ hat sie folgende Prinzipien der Modernisierung benannt:

- **Dezentrale Ressourcenverantwortung statt Hierarchie,**
- **Ergebnis- statt Verfahrenskontrolle,**
- **Kostenrechnung statt starrer Haushaltsansätze und**
- **Motivation und Leistungsbereitschaft statt starrer Aufgabenzuweisung.**

Die Projektgruppe hat Modellprojekte und Modernisierungsmaßnahmen initiiert, die folgenden **Wirkungsschwerpunkten** bzw. **Modernisierungsansätzen** zuzuordnen sind:

- **Aufbau eines modernen Personalmanagements mit einer systematischen Personalentwicklung,**
- **Einführung neuer Organisations- und Steuerungsformen,**
- **Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren,**
- **Gewährleistung einer permanenten Aufgabenkritik.**

Die genannten **Wirkungsschwerpunkte** sind optisch als die **vier Säulen der Modernisierung** unter dem Dach des Leitbildes dargestellt worden.



(Quelle: Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein - Staatskanzlei -)

Es war beabsichtigt, in jedem Ressort mindestens ein Modellprojekt durchzuführen und umzusetzen. Die Projektgruppe hat 1994 einen Status- und 1996 ihren Abschlussbericht<sup>1</sup> vorgelegt. Der Statusbericht gibt einen Überblick über den Stand einzelner Modernisierungs- und Modellprojekte. Mit dem Abschlussbericht gibt die Projektgruppe einen Gesamtüberblick über die Maßnahmen zur Modernisierung der Landesverwaltung. Unabhängig von der Projektgruppe und den eingeleiteten Modernisierungsmaßnahmen sind in den Ressorts und den nachgeordneten Bereichen eine Vielzahl von weiteren Projekten entstanden. Das Ziel (ein Modellprojekt in jedem Ressort) wurde übertroffen, wie die im Abschlussbericht enthaltene Aufstellung der über 60 Modernisierungs- und Modellprojekte zeigt.

In einem im **Abschlussbericht** formulierten Ausblick auf die nächsten Schritte kommt es für die Projektgruppe in der nächsten Phase der Modernisierung vor allem darauf an,

- **die Information über Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse zu verstärken,**
- **begonnene Projekte erfolgreich zu Ende zu führen,**
- **die laufenden Projekte noch stärker miteinander zu vernetzen,**
- **die Modellprojekte auszuwerten und die Erkenntnisse daraus auf weitere Verwaltungen zu übertragen,**
- **den nachgeordneten Bereich noch stärker in den Prozess einzubeziehen,**

<sup>1</sup> Projektgruppe „Modernisierung des öffentlichen Sektors in Schleswig-Holstein“; Statusbericht, März 1994; Abschlussbericht, Februar 1996.

- **die Reformbewegung in die Fläche auszuweiten,**
- **das Leitbild zu verwirklichen und im Tagesgeschäft zu verankern.**

Der LRH stellt fest, dass diese Ziele nach 6 Jahren noch nicht erreicht worden sind. Insbesondere bei der sinnvollen und notwendigen Vernetzung und Auswertung (Evaluation) von Projekten besteht noch erheblicher Nachholbedarf.

## 2.3 **Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“**

### 2.3.1 **Einsetzung und Auftrag**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat in seiner Sitzung am 05.06.1992 eine „**Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung**“ (**Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“**) eingesetzt<sup>1</sup>. Die endgültige Formulierung des Auftrags legte der Innen- und Rechtsausschuss am 17.09.1992 vor<sup>2</sup>. Danach wurden von der Kommission vor allem **Aussagen** zu folgenden **Fragestellungen** erwartet:

- Vorschläge zur Vereinfachung und zur Erhöhung der Durchsichtigkeit von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften.
- Darstellung markanter Mängel in der gegenwärtigen Organisations- und Personalstruktur.
- Vorschläge zur Vereinfachung, zur Delegation von Aufgaben und zur ortsnahen Gestaltung der Zuständigkeiten, insbesondere zur Verfahrensbeschleunigung (u. a. durch Verkürzung der Entscheidungswege) und Vermeidung von Doppelarbeit, zur Verbesserung der zwischenbehördlichen Kommunikation und zur wirksamen Bearbeitung von Querschnittsaufgaben (integrierte Verwaltung).
- Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz der Landesverwaltung über Änderungen der Personalstruktur.
- Vorschläge zur Rationalisierung und Standardisierung der Büroorganisation (u. a. moderne Kommunikationstechniken) in der Landesverwaltung.
- Vorschläge zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation, insbesondere zur Entlastung von überflüssiger Arbeit. Hierzu zählen auch Vorschläge für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Dienstleistung (z. B. Planungs- und Ingenieurbüros). Schließlich sollen Erfahrungen aus der privaten Wirtschaft (z. B. Delegation von Verantwortung) berücksichtigt werden.

Die Kommission hat mit insgesamt 16 Mitgliedern aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Verwaltung in themenorientierten Arbeitsgruppen

---

<sup>1</sup> Plenarprotokoll 13/4, S. 208.

<sup>2</sup> Kommissionsvorlage 13/127.

(Organisatorische Verselbstständigung/Ausgliederung, Moderne Steuerungsinstrumente, Personal, Verwaltungsvollstreckung, Katasterverwaltung, Umweltverwaltung und Seniorenpolitik) Lösungsvorschläge zu den aufgeworfenen Fragestellungen erarbeitet.

### 2.3.2 Ergebnisse

Die Kommission hat mit dem Bericht vom 02.11.1994<sup>1</sup> einstimmig zahlreiche Vorschläge, Empfehlungen und Anregungen für eine Modernisierung der Verwaltung im Land Schleswig-Holstein gegeben, und zwar

- im Abschnitt B<sup>2</sup>: Generelle Vorschläge für die Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein (systematischer Ansatz),
- im Abschnitt C: Vorschläge zu Querschnittsthemen (organisatorische Verselbstständigung/Ausgliederung; moderne Steuerungsinstrumente und Personal) sowie
- im Abschnitt D: Empfehlungen zu verschiedenen Verwaltungsbereichen und Politikfeldern (z. B. Seniorenpolitik, Umweltverwaltung).

Generelle Vorschläge (Abschnitt B) befassen sich u. a. mit einem Leitbild der öffentlichen Verwaltung, mit Funktionalreform und Aufbauorganisation, mit Personal und Personalführung sowie mit den Notwendigkeiten

- einer Verwaltungsreform und
- einer „Aufgabenkritik“ mit einer Überprüfung der öffentlichen Aufgaben als Daueraufgaben.

Zum letztgenannten Punkt werden abgestufte Maßnahmen als Folge einer Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik genannt. Sie reichen von Aufgabeverzicht und Aufgabenreduzierung bis zu verschiedenen Möglichkeiten von Aufgabenausgliederungen und -verlagerungen.

Zur **Aufbauorganisation** empfiehlt die Kommission die weitgehende Verwirklichung des **organisatorischen Minimums**, d. h. Reduzierung der Ebenen, Abbau von Hierarchien und Zusammenlegung von verwandten Verantwortungsbereichen.

Im Abschnitt E „Schlussbemerkungen“ gibt der Bericht wichtige Hinweise zur Umsetzung der Empfehlungen, teilt „Erfahrungsregeln“ mit und gibt zu bedenken, dass *„...die meisten Empfehlungen und Vorschläge der Enquete-Kommission aufeinander bezogen oder gar miteinander verschränkt (sind). Sie stehen also in einem **logischen und funktionalen Gesamtzusammenhang**. Daher warnt die Enquete-Kommission davor, mehr oder*

---

<sup>1</sup> Bericht der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung, Landtagsdrucksache 13/2270 vom 02.11.1994.

<sup>2</sup> Abschnitt A enthält eine Einführung.

*weniger willkürlich einzelne Vorschläge oder Empfehlungen herauszugreifen und isoliert umzusetzen. Zur Erreichung der Reformziele und einer möglichst weitgehenden Akzeptanz der Reformmaßnahmen bei den 'Kunden' der Verwaltung, aber auch beim Personal, welches letztlich die Reform trägt und täglich realisiert, erscheint es der Enquete-Kommission besonders wichtig, dass sich in der Umsetzungsstrategie die **Gesamphilosophie** der Verwaltungsreform und -modernisierung abbildet.“<sup>1</sup>*

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat in seiner Sitzung am 25.01.1996 den Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“ zustimmend zur Kenntnis genommen und sich für einen ganzheitlichen Ansatz bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ausgesprochen.<sup>2</sup>

## 2.4 **Modernisierungsvereinbarung**

Die Landesregierung hatte mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften im Dezember **1995** eine zunächst bis zum 31.12.1997 befristete Vereinbarung nach § 59 Mitbestimmungsgesetz über die Unterstützung und Absicherung der Teilnahme an der Modernisierung der Landesverwaltung - Modernisierungsvereinbarung<sup>3</sup> - geschlossen. Nach einer zwischenzeitlichen Verlängerung gilt nunmehr seit dem 01.01.1999 eine unbefristete Vereinbarung.

Die Modernisierungsvereinbarung stellt als Rahmenregelung insbesondere den sozialen Schutz, die unmittelbare und verantwortliche Einbindung der Beschäftigten sowie die Einbeziehung der Gewerkschaften in den gesamten Prozess der Modernisierung sicher. Die Rechte der Personalräte aus dem Mitbestimmungsgesetz bleiben unberührt.

## 2.5 **Rahmenkonzept zur „Modernisierung des öffentlichen Sektors“**

Die Landesregierung hat im Mai **1997** ein Rahmenkonzept zur „Modernisierung des öffentlichen Sektors“<sup>4</sup> beschlossen. Es beschreibt eine Mischung aus zentralem und dezentralem Modernisierungsansatz. Das weitere Vorgehen im Modernisierungsprozess soll insbesondere geprägt sein durch einen ganzheitlichen, flächendeckenden und bürgernahen Ansatz.

<sup>1</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“, a. a. O. S. 175.

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 13/3264 und Plenarprotokoll 13/111, S. 7813.

<sup>3</sup> Modernisierungsvereinbarung - befristet bis zum 31.12.1997 - vom 13.12.1995, Amtsbl. Schl.-H. 1995 S. 251 und „Anhang C“ zum 2. Modernisierungsbericht der Landesregierung - Landtagsdrucksache 14/973 - vgl. Tz. 2.4; Vereinbarung über die Verlängerung bis zum 31.12.1998 vom 16. - 18.12.1997, Amtsbl. Schl.-H. 1997 S. 4; Unbefristete Modernisierungsvereinbarung vom 10./14.12.1998, Amtsbl. Schl.-H. 1998 S. 1028.

<sup>4</sup> Rahmenkonzept für die „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, nachzulesen im 2. Modernisierungsbericht der Landesregierung vom 09.09.1997, Landtagsdrucksache 14/973.

Zentral und verbindlich für alle Ressorts sind Maßnahmen festgelegt worden, die **Schlüsselfunktionen** für den weiteren Modernisierungsprozess haben. Es handelt sich dabei um folgende **Modernisierungsansätze**:

- Leitbild,
- Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik,
- Personalentwicklung/Personalmanagement,
- Outputorientierte Budgetierung mit dezentraler Ressourcenverantwortung<sup>1</sup>.

Das Rahmenkonzept setzt inhaltliche Schwerpunkte und nennt zeitliche Vorstellungen bei diesen 4 genannten Modernisierungsansätzen. Damit wird nach Auffassung der Landesregierung eine Planungsgrundlage aufgestellt, die die thematischen und zeitlichen Zusammenhänge der ressortübergreifenden Modernisierungsmaßnahmen aufzeigt.

## 2.6 **Modernisierungsberichte der Landesregierung**

Die Landesregierung hat über die Aktivitäten auf dem Gebiet der Modernisierung in mehreren Berichten den Schleswig-Holsteinischen Landtag und die Öffentlichkeit bzw. die Beschäftigten des Landes unterrichtet.

Der **erste Modernisierungsbericht**<sup>2</sup> aus dem Jahre **1994** mit dem Titel „Seit 1988 eingeleitete Maßnahmen zur Modernisierung“ enthält neben Aussagen zu den Grundzügen und zur Organisation des Modernisierungsprozesses als Kernelement einen nach Wirkungsschwerpunkten gegliederten Überblick über die Modernisierungsmaßnahmen der Landesregierung seit 1988. Dieser Überblick beginnt u. a. mit Ausführungen zum Projekt Aufgabenkritik und endet mit einer Darstellung von Modernisierungsmaßnahmen im kommunalen Bereich und mit einem Ausblick.

Der **zweite Modernisierungsbericht**<sup>3</sup> aus dem Jahre **1997** mit dem Titel „Moderne Verwaltung in Schleswig-Holstein“ enthält im ersten Kapitel eine generelle Aussage zu den Zielen, Strategien und Perspektiven des Modernisierungsprozesses.

Das zweite Kapitel bringt einen umfangreichen und detaillierten Überblick über den aktuellen Stand der Modernisierungsmaßnahmen, die für den Fortgang des Prozesses von genereller, ressortübergreifender und politischer Bedeutung sind. Unter Punkt 2 dieses Überblicks wird die Aktion Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik als wesentlicher Baustein für die Mo-

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 9.

<sup>2</sup> 1. Modernisierungsbericht der Landesregierung vom 29.11.1994, Landtagsdrucksache 13/2326.

<sup>3</sup> 2. Modernisierungsbericht der Landesregierung vom 09.09.1997, Landtagsdrucksache 14/973.



modernisierung der Landesverwaltung vorgestellt. Das dritte Kapitel widmet sich der Verwaltungsmodernisierung im kommunalen Bereich.

Am **12.10.1999** hat die Landesregierung den Bericht „**Modernisierung der Verwaltung - Bewertung und Perspektiven** -“<sup>1</sup> beschlossen und ihn an die im Landtag vertretenen Fraktionen und an die Mitglieder der Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“ (s. Tz. 2.1) verteilt<sup>2</sup>, in dem die Landesregierung einen ersten Zwischenbericht ihrer Modernisierung sieht. Die Landesregierung bekräftigt darin u. a. ihre Absicht, das Thema „Modernisierung der Landesverwaltung“ weiterhin als einen Schwerpunkt ihrer Regierungsarbeit fortzusetzen. Im Anhang listet der Bericht zunächst ressortübergreifende Maßnahmen in den Bereichen Organisation, Personal und Haushalt auf. Es folgen die internen Maßnahmen der einzelnen Ressorts und der Staatskanzlei.

## 2.7 **Geschäftsberichte der Landesregierung**

Bei der Beschlussfassung des Modernisierungsberichts 1999 hat sich die Landesregierung darauf verständigt, die Diskussion über den Veränderungsprozess in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung auf der Grundlage jährlicher „Geschäftsberichte“ der Ressorts zu führen. Zum **01.10.2000** haben die Ressorts erstmals Geschäftsberichte vorgelegt, die in einer Mantelvorlage für die Landesregierung zusammenfassend aufbereitet und von ihr am 07.11.2000 beschlossen wurden. Weitere Geschäftsberichte der Ressorts und erstmals auch der Staatskanzlei liegen mit dem Stand vom **01.10.2001** vor. Auch hierüber hat die Staatskanzlei eine zusammenfassende Darstellung erarbeitet, die von der Landesregierung am 18.12.2001 beschlossen und in einer Broschüre mit dem Titel „Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform: Schleswig-Holstein an der Spitze der Bewegung“ veröffentlicht wurde.

## 2.8 **Präsentation „Moderne Verwaltung Schleswig-Holstein“ im Intranet des Landes und im Internet**

Im Intranet des Landes („SHIP“: **S**chleswig-**H**olsteinischer **I**nformations-**P**ool) wird unter der Überschrift „Moderne Verwaltung SH“ über die ressortübergreifenden und ressortinternen Modernisierungsprojekte (z. B. mit der vierteljährlich erscheinenden Broschüre „Projekte und Perspektiven“) informiert. Dazu enthält das Intranet auch sog. Projektblätter, die aber z. T. inhaltlich nicht mehr aktuell sind<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Bericht „Modernisierung der Verwaltung - Bewertung und Perspektiven -“, Beschluss der Landesregierung vom 12.10.1999 (nicht veröffentlicht).

<sup>2</sup> Dieser Bericht ist nicht als Drucksache veröffentlicht worden.

<sup>3</sup> Stand 01.09.2002.

Das Intranet stellt ein überaus wichtiges Medium zur Information der Beschäftigten dar. Die Akzeptanz hängt aber ganz wesentlich von der Aktualität der dort eingestellten Dokumente und Informationen ab. Daher ist es unerlässlich, Dokumente und sonstige Informationen zeitnah zu aktualisieren.

Seit Mai 2002 werden unter [www.landesregierung.schleswig-holstein.de](http://www.landesregierung.schleswig-holstein.de) > Ministerpräsidentin und Staatskanzlei > „Moderne Verwaltung“ Dokumente, wie z. B. ein Überblick über die Modernisierung seit 1993 und die Geschäftsberichte (s. Tz. 2.7) auch der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

### 3. **Idealtypische Reformansätze und Eckpunkte für einen wirtschaftlichen Reformprozess**

Um zu strukturierten Ergebnissen zu kommen, ist es notwendig, idealtypische Reformansätze und Eckpunkte für einen wirtschaftlichen Reformprozess zu definieren, die als Prüfungsmaßstäbe und Kriterien für die Bewertung der Vorhaben im Rahmen der Prüfung „Bilanz der Modernisierung“ zugrunde gelegt wurden. Sie wurden aus Prüfungserfahrungen des LRH<sup>1</sup> sowie der Finanzkontrollbehörden des Bundes und der Länder<sup>2</sup> entwickelt. Einbezogen hat der LRH auch wissenschaftliche Veröffentli-

---

<sup>1</sup> Zu nennen sind u. a. folgende Prüfungsvorhaben:

- Aktion „Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik“, Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 13;
- Neustrukturierung des nachgeordneten Bereichs des Ministeriums für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus und des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten, Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11;
- Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10;
- Gesamtbetrachtung der Behördenstrukturreform, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 12;
- Vgl. auch Ergebnisbericht 2002 des LRH, Nr. 2.2.

<sup>2</sup> Zu nennen sind z. B. folgende Beiträge:

- Mängel bei der Umsetzung der Verwaltungsreform einschließlich der Einführung eines neuen Führungs- und Steuerungssystems, Jahresbericht des Rechnungshofs Berlin 1995, S. 29 ff.
- Verzögerungen und Mängel bei der Umsetzung der Verwaltungsreform einschließlich des neuen Führungs- und Steuerungssystems, Jahresbericht des Rechnungshofs Berlin 1996, S. 24 ff.
- Verwaltungsreform einschließlich des neuen Führungs- und Steuerungssystems, Jahresbericht des Rechnungshofs Berlin 1997, S. 24 ff.
- Organisationsuntersuchung zum Aufbau der Landesverwaltung, Jahresbericht des Landesrechnungshofs Brandenburg 2000, S. 137 ff.
- Verwaltungsmodernisierung, Jahresbericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg 2000, S. 19 ff.
- Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik in der Landesverwaltung, Jahresbericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz 2001, S. 50 ff.

chungen und sonstige Materialien zum Modernisierungsprozess<sup>1</sup>. Die Verwaltungsreformdiskussion hat einen hohen Grad an Abstraktion erreicht und ist vielfach durchsetzt mit Allgemeinplätzen, Worthülsen und Anglizismen<sup>2</sup>, sodass ihr kein sehr großer Wert für die tägliche Verwaltungspraxis beigemessen werden kann. Der LRH hat deshalb bewährte zentrale **Bestimmungen der LHO** in den Mittelpunkt seiner Prüfungsmaßstäbe gerückt. Auf diese Weise möchte er deutlich machen, dass selbstverständlich und ohne Ausnahme die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch für Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung gelten:

**§ 7 Abs. 1 und 2 LHO Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung:**

*Abs. 1: Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter Berücksichtigung insbesondere der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgekosten zu beachten.*

*Abs. 2: Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.*

**§ 90 Inhalt der Prüfung (durch den LRH):**

*Die Prüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob*

1. ...
2. ...
3. *wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,*
4. *die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand, in verbesserter Organisationsstruktur oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann, insbesondere ob Einrichtungen unterhalten oder Stellen aufrecht erhalten werden, die eingeschränkt oder eingespart werden könnten.*

<sup>1</sup> Beispielhaft:

- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht, ausgewähltes Schrifttum S. 213 ff, Bonn 1997
- v. Gall, Wulle, Organisationsprüfungen durch den Bundesrechnungshof, DÖV 2000, S. 845 ff.
- Seyfried, Erfolg der Bündelung von Aufgaben auf der unteren Verwaltungsebene, Verwaltung und Management 2001, S. 156 ff.
- Voßkuhle, Schlüsselbegriffe der Verwaltungsrechtsreform, VerwArch 2001, S. 184 ff.
- Wollmann, Evaluierung von Verwaltungspolitik: Reichweite und Grenzen - ein internationaler Überblick, VerwArch 2002, S. 418 ff.

<sup>2</sup> Statt vieler: Balanced Scorecard, Benchmarking, Business Reengineering, Coaching, Contracting-out, E-Justice, Enterprise Application Integration, Gender Mainstreaming, New Public Management, Outcome, Public-Corporate-Governance-Kodex, Public Private Partnership.

Grundlage für die folgenden Prüfungsmaßstäbe des LRH bildete zusätzlich zur ausgewerteten Literatur und der Besinnung auf Kernbestimmungen der LHO der „Leitfaden zur Modernisierung von Behörden“ des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“<sup>1</sup>. Auch der Leitfaden „Evaluation im Veränderungsprozess“ des Arbeitskreises der Organisationsreferate der Ministerien, der Staatskanzlei und der Landtagsverwaltung (AKO) vom 27.08.2002<sup>2</sup> sowie die „Standards für Evaluation“ der Deutschen Gesellschaft für Evaluation e. V.<sup>3</sup> wurden ausgewertet.

Die Prüfung der verschiedenen ressortübergreifenden Modernisierungsvorhaben der Landesregierung hat gezeigt, dass ein durchgängiges **strategisches Management** fehlt: Dem Schwerpunkt des mitarbeiterbezogenen Veränderungsansatzes „**bottom-up**“ steht ein gleichgewichtiger Ansatz „**top-down**“ mit eindeutigen **Zielsetzungen und Vorgaben durch die Leitungsebenen** bisher nicht entgegen.

In Schleswig-Holstein muss auf Landesebene keineswegs immer „das Rad neu erfunden“ werden. Sowohl im kommunalen Bereich als auch in anderen Bundesländern und beim Bund sind vergleichbare Modernisierungsthemen vorhanden, die es lohnen, genauer betrachtet zu werden. Dafür sollten entsprechende Aktivitäten auf Arbeitskreisebene ebenen- und länderübergreifend im Sinne eines Erfahrungsaustauschs mehr als bisher genutzt werden. Nicht nur auf Landesebene ist ein integriertes Gesamtkonzept der verschiedenen Modernisierungspakete und Instrumentarien erforderlich, sondern auch auf Bund-Landesebene. Zwar sind nach Art. 109 Abs. 1 GG Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig. Sie haben jedoch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 109 Abs. 2 ff. GG Rechnung zu tragen. Seit der Haushaltsreform der Jahre 1968/69 soll insbesondere das Haushaltsrecht Transparenz mit allen möglichen Informationen und Maßstäben für Gesamt- und Gliedstaaten schaffen. Deshalb ist eine rechtzeitige Verknüpfung der verschiedenen Reformvorhaben in diesem Bereich auf Bund- und Landesebene erforderlich<sup>4</sup>. Dies ist nicht nur zur Wahrung der Rechtseinheit (Haushaltsgrundsätze-gesetz, Stabilitäts- und Wachstumsgesetz pp.) unabdingbar, sondern vor allem Voraussetzung für spätere Kostenvergleiche.

---

<sup>1</sup> Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, „Abschlussbericht Band 3: Leitfaden zur Modernisierung von Behörden“, Bonn 1997.

<sup>2</sup> „Evaluation im Veränderungsprozess“ - ein Leitfaden für die Praxis - beschlossen vom Arbeitskreis der Organisationsreferate der Ministerien, der Staatskanzlei und der Landtagsverwaltung (AKO) am 27.08.2002 - veröffentlicht unter dem Stichwort „Projektmanagement“ im „SHIP“. Im AKO ist der LRH mit Gaststatus vertreten.

<sup>3</sup> „Standards für Evaluation“, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation e. V., Köln 2002.

<sup>4</sup> Jahresbericht des Berliner Rechnungshofs 1996, Drucksache 13/274, Tz. 63 ff.

In ihrer Stellungnahme hat die Staatskanzlei für die **Landesregierung** erklärt, sie sei sich mit dem LRH darüber einig, dass die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch für Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung gelten. Die Landesregierung habe diese Grundsätze mit dem erklärten Ziel „schnellere, bessere und kostengünstigere“ Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu erbringen, sogar zum Leitbild ihrer Philosophie der Verwaltungsmodernisierung gemacht.

Die Landesregierung habe sich jedoch stets von der Gewissheit leiten lassen, dass das Wissen um die vielfältigen Möglichkeiten, diesen Grundsätzen durch Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung Geltung zu verschaffen, vorrangig auf der Ebene der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorhanden sei. Sie habe daher bewusst darauf verzichtet, zu Beginn des Reformprozesses vom grünen Tisch einen durch den eigenen Erkenntnis-horizont begrenzten „Masterplan“ zur Verwaltungsreform zu entwickeln und dessen Umsetzung durch die Arbeitsebene zu verordnen.

Stattdessen habe die Landesregierung - unterstützt durch externen Sach-verstand - die zentralen Felder der Verwaltungsreform benannt („top down“) und damit den seinerzeit insgesamt rd. 70.000 Landesbediensteten aus den unterschiedlichsten Verwaltungsbereichen (z. B. Förstern, Polizis-tinnen, Ozeanographen, Krankenschwestern) die erforderlichen Instru-mente an die Hand gegeben, um diese Felder im eigenen Aufgabenbe-reich bearbeiten zu können („bottom up“). Diese Vorgehensweise habe zum Ziel gehabt, eine möglichst große Zahl von Beschäftigten auf dem Weg in eine moderne Verwaltung mitzunehmen, um die in den verschie-denen Bereichen vorhandenen Wissens- und Engagementspotenziale möglichst optimal nutzen zu können. Dies sei in weiten Teilen gelungen. Die Landesregierung sieht ihr Vorgehen auch darin bestätigt, dass der Bund und andere Länder auf Konzepte des Landes Schleswig-Holstein (z. B. NSM, AA/AK, Leitbild) zurückgriffen. Auch seien für einzelne Re-formvorhaben Preise für besonders innovative Ansätze durch die Deut-sche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer verliehen wor-den.

Allerdings seien mit dieser ganzheitlichen, partizipativen Methodik, die zu jenem Zeitpunkt bundesweit ohne Vorbild gewesen sei, naturgemäß auch die im Rahmen von unternehmerischen Forschungs- und Entwicklungs-prozessen typischen Unsicherheiten hinsichtlich des voraussichtlichen Er-trags einzelner Maßnahmen unter monetären Kosten-Nutzen-Gesichts-punkten verbunden gewesen. Dieses kalkulierbare Risiko habe die Lan-desregierung ganz bewusst in Kauf genommen, da die gesamte Verwal-tungsreform als kontinuierlicher und gemeinsamer Lern- und Entwick-lungsprozess angelegt sei. Damit werde es möglich, in der Verwaltungs-

praxis auf eintretende Schwierigkeiten (z. B. in der Umsetzungsphase von Konzepten) zu reagieren und notwendige Kurskorrekturen vorzunehmen.

Hierin unterscheidet sich das Vorgehen der Landesregierung von dem Weg, den der LRH in seinem Bericht vorzeichne. Denn dort würden Modernisierungsvorhaben, deren monetäre Kosten-Nutzen-Relation im Vorfeld nicht positiv belegt werden können, gar nicht erst begonnen bzw. nicht weiterverfolgt werden. Demgegenüber habe die Landesregierung sich dafür entschieden, in Projekten unkonventionelle, aber viel versprechende Ideen auch dann zu erproben, wenn sie zum Ziel hätten, verkrustete Verwaltungsstrukturen aufzubrechen oder die Verwaltungskultur nachhaltig zu ändern. Dabei habe sich in vielen Bereichen die Kosten-Nutzen-Relation im Nachhinein als für das Land ausgesprochen günstig herausgestellt.

Soweit dagegen andere Fälle, auf die der LRH zu Recht hinweise, in der Rückschau ungünstiger zu beurteilen seien, ziehe die Landesregierung die notwendigen Konsequenzen. Damit vollziehe sich im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsreform der angestrebte Wandel von der starren Administration hin zur aktiv lernenden Verwaltungsorganisation.

### 3.1 **Prüfungsmaßstäbe des LRH**

Dem LRH ist bewusst, dass es sich bei den nachfolgend aufgeführten **wesentlichen Prüfungsmaßstäben** um Anforderungen handelt, die nicht immer in gleicher Weise auf alle Modernisierungs- und Veränderungsprozesse angewendet werden können. Gleichwohl möchte der LRH durch ihre Zusammenfassung und Veröffentlichung dazu beitragen, dass bei allen noch laufenden und insbesondere bei den künftigen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung, bei Modell- und Pilotvorhaben und bei Maßnahmen zur Umsetzung von Reformvorhaben alle infrage kommenden Aspekte (Kontrollliste) beachtet werden. Dadurch können Steuerung, Durchführung und Abwicklung von strukturierten Prozessen erleichtert sowie Transparenz und Wirtschaftlichkeit gesichert werden. Dies wird vor allem den Führungskräften in der Landesverwaltung erlauben, sich ihrer Verantwortung noch bewusster zu werden und auf diese Weise zu einem erfolgreichen und wirtschaftlichen Modernisierungsprozess beitragen zu können.

#### 3.1.1 **Ziel- und Ergebnisorientierung/Notwendigkeit der Veränderung**

Die **Ziele und Ergebnisse** müssen definiert werden. Die zur Erreichung dieser **Ziele und Ergebnisse** notwendigen **Maßnahmen** sind vorher auf der Basis einer **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** als Planungsinstrument gem. § 7 LHO - abgeleitet aus einer **Schwachstellen-, Ist- bzw. Bedarfsanalyse**, die Aussagen darüber zulässt, was und warum verändert

werden soll - festzustellen und zu dokumentieren. Eine detaillierte Ist-Aufnahme führt auch dazu, dass der jeweilige Veränderungsprozess auf dem gegenwärtigen tatsächlichen Stand aufbaut und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich auch hinsichtlich ihrer Bemühungen um eine moderne und leistungsfähige Verwaltung gewürdigt sehen. Notwendig ist auch eine **Abstimmung** und **Vernetzung** mit anderen - zeitgleich oder später geplanten - Maßnahmen zur Modernisierung der Landesverwaltung. Für alle Beteiligten muss die **Strategie** erkennbar sein. Nur auf diese Weise kann die unbedingt nötige **Akzeptanz** bei den Beschäftigten erreicht werden. Die Beteiligung an einzelnen Maßnahmen, die lediglich aus Gründen eines **Mitnahmeeffekts** erfolgt, ist auszuschließen.

### 3.1.2 Rahmenbedingungen

Über die **Rahmenbedingungen**, die für den Veränderungsprozess gelten bzw. einzuhalten sind, ist zwischen allen am Prozess Beteiligten Einvernehmen herzustellen. Zu den Rahmenbedingungen zählen z. B.

- gesetzliche Vorschriften,
- Geschäfts- und Dienstanweisungen und
- sonstige Bedingungen,

die für das geplante Vorhaben von Bedeutung sind bzw. sein können.

### 3.1.3 Ressourcen- und Durchführungsplanung

Eine umfassende und möglichst genaue Ressourcenplanung hat festzulegen,

- in welcher **Zeit**,
- mit welchem **personellen Einsatz**,
- mit welchen **finanziellen Mitteln**,
- mit welchen **organisatorischen Mitteln**

die geplante Maßnahme durchgeführt werden soll. Hierbei ist auch zu bestimmen, ob die Veränderung in der Linien-, in einer Projektorganisation oder in einer anderen Organisationsform durchgeführt werden soll und ob evtl. externer Sachverstand notwendig ist (Bedarfsanalyse).

### 3.1.4 Ergebnisse und Kosten-Nutzen-Analyse

Die erzielten Erkenntnisse müssen **zeitnah** umgesetzt werden. Dabei muss auch eine Aussage zur Kosten-Nutzen-Relation der Maßnahme, d. h. eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument der Erfolgskontrolle (Zielerreichung, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) gem. § 7 LHO erfolgen. In diese Betrachtungen sind alle Kosten, also **auch die Personalkosten**, einzubeziehen. Falls (noch) keine Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zur Verfügung stehen, reichen ersatz-

weise auch die aus der jeweils aktuellen Personalkostentabelle des Finanzministeriums<sup>1</sup> entnommenen Beträge. In jedem Fall setzt dies aber voraus, dass entsprechende Zeitaufschreibungen aller am Projekt Beteiligten durchgeführt werden.

### 3.1.5 Dokumentation, Information und Evaluation

Der Veränderungsprozess muss von Beginn an bis zur Umsetzung einschließlich des möglicherweise erfolgten Transfers lückenlos dokumentiert werden. Die Beschäftigten sind zeitnah anlass- und ergebnisbezogen zu informieren. Wo nötig auch während des Verfahrens, auf jeden Fall aber mit dessen Abschluss muss eine Bewertung (**Evaluation**) der Maßnahme erfolgen.

Modernisierungsprozesse erfordern zwingend eine kontinuierliche Überprüfung, inwieweit die definierten Ziele erreicht werden. So werden Maßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit insgesamt glaubwürdiger und bieten die Chance zugleich zu messen, ob sie wirksam sind. Bei fortdauernden Modernisierungsmaßnahmen werden daher auch wiederholte Evaluierungen notwendig sein.

Eine **interne Evaluation** (durch die Behörde) soll nicht nur beweisen, dass die Maßnahme sachgerecht umgesetzt wurde, sondern richtungsweisend sein, um eventuell gegenzulenken bzw. für die Zukunft neu zu planen. Die interne, aber auch die **externe Evaluation** (durch Parlament und LRH sowie Beratungsunternehmen) sollte als Unterstützungshilfe genutzt werden, nicht zur Sanktionierung der beteiligten Stellen. Eine Prozessevaluation sollte insbesondere festhalten, was, wann, warum, wo und mit wem, zu welchen Kosten verändert wurde, was sich bewährt hat oder welche Schwierigkeiten aufgetreten sind. Zur politischen Steuerung und Überprüfung der angestrebten Wirkungen und Ziele ist die Evaluation im strategischen Management unerlässlich.

Nach den Geschäftsberichten der Staatskanzlei ist in den Ressorts das Verständnis für die Notwendigkeit einer Evaluation und die damit eng verbundene Frage nach der Übertragbarkeit auf andere Bereiche wenig ausgeprägt<sup>2</sup>. Die Prüfung hat gezeigt, dass eine Evaluation überwiegend nicht vorgenommen wird oder in sehr unterschiedlicher Art und Weise erfolgt.

---

<sup>1</sup> Personalkostentabelle 2002 des Finanzministeriums, veröffentlicht unter dem Stichwort „Personalkosten“ im „SHIP“.

<sup>2</sup> 1. Geschäftsbericht vom 28.10.2000, S. 3 und 7 ff.  
2. Geschäftsbericht vom 01.10.2001, S. 13 ff.



Um künftig eine einheitliche sachgerechte Evaluation zu gewährleisten, hat das Kabinett in seiner Sitzung vom 18.12.2001 den AKO beauftragt, Grundlagen für eine Evaluation von Modernisierungsprojekten zu erarbeiten. Inzwischen liegt der Leitfaden „Evaluation im Veränderungsprozess“<sup>1</sup> vor, der hilfreiche Dienste leisten kann.

In diesem Zusammenhang ist aus der Sicht des LRH bedeutsam, dass die Evaluation nach messbaren objektiven Kriterien vorgenommen und möglichst auch von solchen Personen durchgeführt wird, die an einem bestimmten Ergebnis des Projekts kein starkes Eigeninteresse haben<sup>2</sup>.

### 3.1.6 **Steuerung, Controlling, Kontrolle, Dienst- und Fachaufsicht**

Ebenfalls von Beginn an bis zur Umsetzung müssen die verantwortlichen Führungskräfte den Veränderungsprozess mithilfe von Controllingdaten (**Berichtswesen**) zeitnah steuern. Darüber hinaus kann im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht auch eine Kontrolle (z. B. Haushaltsdisziplin) notwendig sein. Schließlich muss eine strategische Steuerung und ein strategisches Controlling der politischen Ebene als oberstes Organ der politischen Willensbildung erfolgen.

### 3.1.7 **Erfahrungen und Empfehlungen**

Nach allen umgesetzten Maßnahmen sollte auch die Frage beantwortet werden können, ob und in welcher Form oder mit welchen Abweichungen das Projektergebnis auf andere Verwaltungsbereiche (ressortintern, ressortübergreifend oder flächendeckend) übertragen werden kann (**Transfer**).

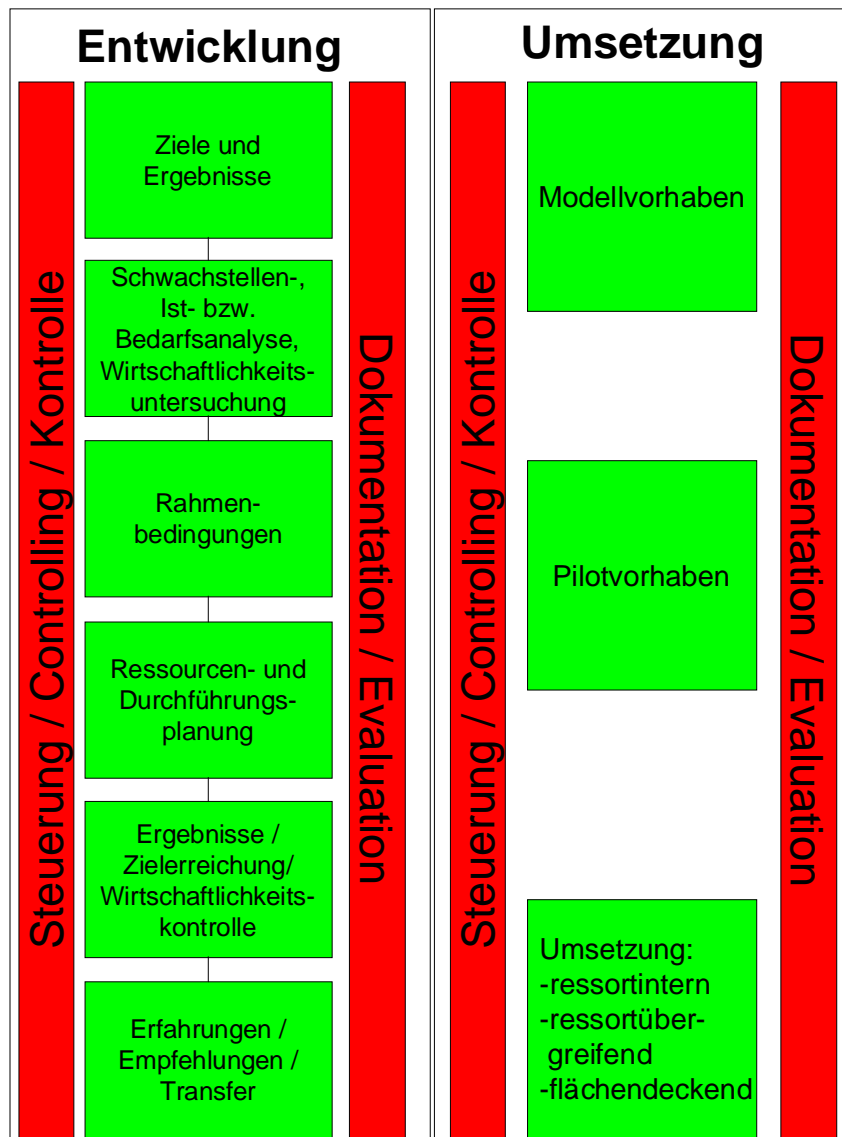
---

<sup>1</sup> Vgl. Fußnote 2, S. 20.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch Fußnote 3, S. 20.

## 3.1.8 Sicherung der Wirtschaftlichkeit eines Reformprozesses

Der LRH hat folgende **Eckpunkte** für einen **wirtschaftlichen Reformprozess** definiert:



### 3.1.9 Steuerungskreislauf

Der LRH hält bei der **Entwicklung und Umsetzung von Modernisierungsmaßnahmen** einen ständig ablaufenden **Steuerungskreislauf** für erforderlich, der sich an folgenden Schwerpunkten zu orientieren hat:

↓	- Leitbild - mit Bericht -	←
↓	- Kennzahlenentwicklung	↑
↓	- Ist-Analyse - mit Bericht -	↑
↓	- Bedarfsanalyse - mit Bericht -	↑
↓	- Formulierung der politisch-strategischen Ziele	↑
↓	- Planung der Maßnahme - auch finanziell	↑
↓	- Umsetzung	
↓	- Kontrolle der Zielerreichung (Evaluation) - mit Bericht -	
→	- Aktualisierung/Konkretisierung der Ziele	

## 4. Geprüfte Vorhaben

Der LRH hat überwiegend die **ressortübergreifenden Modernisierungsvorhaben** in seine Prüfung einbezogen. Als Grundlage für die Auswahl diente in erster Linie die Zusammenstellung ressortübergreifender Maßnahmen im Bericht der Landesregierung vom 12.10.1999 (s. Tz. 2.6). Maßnahmen aus dem Haushaltsbereich hat der LRH wegen des besonderen Prüfungszyklus zur Haushaltsthematik<sup>1</sup> ausgenommen (insbesondere auch das Reformvorhaben „Konzept zur outputorientierten Budgetierung“).

Zur Vorbereitung der Prüfung hat der LRH eine Fragebogenaktion durchgeführt. Die federführende Beantwortung der Fragebögen übernahm die Staatskanzlei. Nach einer Auswertung haben zu ausgewählten Vorhaben örtliche Erhebungen (Aktenstudium und Interviews nach einem einheitlichen Raster) bei der Staatskanzlei und den für die einzelnen Vorhaben zuständigen Ressorts stattgefunden. Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass alle Ressorts insgesamt rd. 180 **ressortinterne Modernisierungsvorhaben** durchführen, die der LRH - bis auf wenige Ausnahmen - aber nicht in seine Prüfung einbezogen hat.

<sup>1</sup> Prüfung der Auswahl eines Mittelbewirtschaftungs- und Kostenrechnungssystems für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein - Pr 1273/2000 - sowie Prüfung der Haushaltsrechnung 2000 einschließlich Einführung der KLR in der Landesverwaltung - Pr 1275/2001.

Die folgende **Tabelle** listet die in die Prüfung einbezogenen Reformvorhaben auf:

1	Leitbild für eine moderne Landesverwaltung
2	Funktionalreform
3	Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik (AA/AK) oberste Landesbehörden
4	Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik im nachgeordneten Bereich
5	Reduzierung der Querschnittsaufgaben (aus Aktion AA/AK)
6	GGO/Reorganisation der Ministerien und der Staatskanzlei
7	Vorschriftenbereinigung
8	Neuordnung des Beschaffungswesens in der Landesverwaltung
9	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
10	Bewirtschaftung unbebauter Liegenschaften
11	IKOTECH II
12	Projekt Landesnetz
13	Projekt Ideenmanagement - Neufassung des behördlichen Vorschlagswesens -
14	Beurteilungsrichtlinien
15	Leistungs- und Beförderungsgrundsätze
16	Fortbildungskonzept
17	Dienstpostenbewertung
17.1	Dienstpostenbewertung Finanzministerium
17.2	Pilotvorhaben Dienstpostenbewertung Innenministerium
18	Stellenbörse
19	PCS - Personalcontrolling-System -
20	PVS - Personalverwaltungs-System -
21	Führungsgrundsätze - Anforderungsprofil/Rückmeldung FK/MA und Vorgesetztengespräche/PE für FK -
22	Dienstrechtsreform - statusrechtlich -
23	Dienstrechtsreform - Versorgungsreformgesetz 1998 -
24	Dienstrechtsreform - besoldungsrechtlich -
25	Flexible Arbeitszeiten
25.1	Ausweitung flexibler Arbeitszeiten in der Landesverwaltung - Telearbeit -
25.2	Ausweitung flexibler Arbeitszeiten in der Landesverwaltung - Teilzeit -
26	Erprobung neuer Arbeitszeitmodelle/Variable Arbeitszeit
27	58er-Regelung
28	Altersteilzeit
29	Studien- und Strukturreform an der Verwaltungsfachhochschule
30	Personalkostenbudgetierung
31	Vorgaben für Zielbildung und Zieldefinition
32	Konzept für ein Controlling (Controlling-Rahmenkonzept)
33	Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“
34	Behördenstrukturreform
35	MEGA

## 5. Beispiele geprüfter Vorhaben: „Funktionalreform“ und „Behördenstrukturreform“

Der Begriff „Funktionalreform“ hat durch den 1994 erschienenen Bericht der **Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung**<sup>1</sup> wieder Aktualität erlangt und nimmt auch noch heute eine bestimmende Rolle in der öffentlichen Diskussion ein.

Die Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“ hat ihn wie folgt definiert<sup>2</sup>:

*„Funktionalreform umfasst alle Überlegungen und Maßnahmen, um **die als notwendig erkannten Verwaltungsaufgaben Verwaltungsträgern, ihren unterschiedlichen Organen und Behörden bzw. Einrichtungen optimal zuzuordnen.**“*

Diese **Definition** macht zweierlei deutlich:

- Bevor Aufgaben im Rahmen einer Funktionalreform optimal zugeordnet werden können, sollte im Idealfall zunächst eine Eingrenzung auf die **„als notwendig erkannten Verwaltungsaufgaben“** erfolgen (1996/97 ist in allen Ressorts und der Staatskanzlei sowie anschließend auch in oberen und unteren Landesbehörden die Aktion „Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik“ durchgeführt worden),  
und es sollte
- **Klarheit über die Ebenen bzw. Verwaltungsträger und Behörden** bestehen (in diesem Sinne hat das Land zum 01.01.1998 eine Behördenstrukturreform durchgeführt, die zu Veränderungen des Behördenaufbaus im nachgeordneten Bereich des Landwirtschafts-, des Umwelt- und des Sozialministeriums geführt hat).

In diesem Zusammenhang sind weitere Empfehlungen bzw. Definitionen der Enquetekommission „Entbürokratisierung“ zu sehen:

- Zur **Zweistufigkeit der (Landes-) Verwaltung** empfiehlt sie, die *„notwendigen von der öffentlichen Verwaltung selbst zu erfüllenden Aufgaben grundsätzlich auf zwei Ebenen zu verteilen.“*<sup>3</sup>: Das Land stellt **die eine** Ebene (mit obersten oder notfalls oberen Landesbehörden) und die kommunale **die zweite** Ebene dar.
- Zur Verwaltungsstruktur empfiehlt sie „soweit als möglich **Aufgabenbündelung**, insbesondere Vermeidung von Fach- und Sonderbehörden“.

<sup>1</sup> Vgl. Fußnote 1, S. 14, aber auch die „Beratende Stellungnahme des LRH zur Umweltverwaltung des Landes im nachgeordneten Bereich“, Hinweis in den Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 3.; Auszüge der Beratenden Stellungnahme sind im Umdruck 15/384 vom 16.10.2000 veröffentlicht worden.

<sup>2</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“, a. a. O. S. 38.

<sup>3</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“, a. a. O. S. 39.

den“<sup>1</sup>. Für die **Umweltverwaltung** lautet der Vorschlag der Kommission deshalb, die Aufgabe „Umwelt“ grundsätzlich auf der kommunalen Ebene zu erledigen. Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung räume der kommunalen einen Vorrang vor der staatlichen Verwaltung ein. Dies wird auch durch § 26 Abs. 2 LVwG gedeckt, wonach untere Landesbehörden nur dann für sachlich zuständig erklärt werden sollten, wenn einer Übertragung auf Gemeinden, Kreise oder Ämter wichtige Gründe entgegenstehen. Die Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“ hat hierzu formuliert: *„Es besteht eine Vermutung für die Zweckmäßigkeit der kommunalen anstelle der staatlichen Ebene; letztere trägt die „Darlegungslast“.“*<sup>2</sup>

Die Landesregierung geht auf ihren Modernisierungsseiten im Intranet zum Begriff „Funktionalreform“ von dem **gesetzlich normierten Vorrang der kommunalen Verwaltung**<sup>3</sup> aus.

Bereits **1995** hat die Landesregierung als Folge der Beschlüsse der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“ eine Arbeitsgruppe „Reorganisationsmaßnahmen auf der unteren Verwaltungsebene der Landesverwaltung“ unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände eingesetzt. In einer Bewertung dieser damaligen Aktivitäten stellte das für die Funktionalreform und Deregulierung federführende Innenministerium fest<sup>4</sup>, dass die funktionalreformerischen Ergebnisse nicht befriedigend waren, weil der Prüfauftrag der Arbeitsgruppe insoweit eingeschränkt war, als das Bestehen der unteren Landesbehörden in bestimmten Bereichen nicht zur Disposition stand. Um zu Fortschritten im Bereich der Funktionalreform zu gelangen, dürfe es weder aufgaben- noch institutionsbezogene Tabubereiche geben.

Die Bemühungen um eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen der Landes- und Kommunalebene sind **1997** auch im Zusammenhang mit der landesweiten Aktion „Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik“, die im Sinne der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“ Vorläufer einer Funktionalreform sein sollte, durch die Gründung einer Reihe von gemeinsamen Arbeits- und Projektgruppen und einer Lenkungsgruppe wieder aufgenommen worden. Die Aktion „Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik“ hat u. a. auch Vorschläge zur Funktionalreform hervorgebracht, die z. T. mit aufgenommen worden sind in den ersten Katalog von 35 Aufgaben, die

---

1 Bericht der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“, a. a. O. S. 42.

2 Bericht der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“, a. a. O. S. 167.

3 „SHIP“ > Moderne Verwaltung SH > Glossar > „Funktionalreform“.

4 Wienholtz/Mann, „Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Schleswig-Holstein - Funktionalreform und Deregulierung“, NordÖR 1999, S. 434.

durch Beschluss der Landesregierung vom **16.12.1997**<sup>1</sup> auf die kommunale Ebene (vorwiegend Kreise und kreisfreie Städte) verlagert werden sollten. Hierzu gehörten u. a. die Trägerschaft der landwirtschaftlichen Fachschulen, Delegation der Anspruchseinbürgerungen sowie von bestimmten Widerspruchszuständigkeiten.

Bedeutung für den Fortgang der Funktionalreform erlangten **1998** Änderungen der Landesverfassung<sup>2</sup> und des Landesverwaltungsgesetzes<sup>3</sup>. In die Verfassung des Landes wurde das „**Konnexitätsprinzip**“ und in das Landesverwaltungsgesetz eine „**Experimentierklausel**“ aufgenommen. Für die Verhandlungen zwischen Land und kommunaler Ebene galt das „**Konsensprinzip**“, das allerdings im Juli 2000 aufgehoben wurde. Nunmehr kann ein Vorschlag angenommen werden, wenn das Land und **ein** kommunaler Landesverband dafür votieren.

Die Landesregierung entschied am **16.06.1998**<sup>4</sup> über weitere 34 Aufgabenverlagerungen. Darunter fielen allein 12 Aufgaben, bei denen es sich um Mitwirkungsrechte des Landesamtes für Straßenbau und Straßenverkehr für die Aufstellung einzelner Verkehrszeichen (!) handelte.

Mit dem Bericht der Landesregierung vom **07. bzw. 14.11.2000**<sup>5</sup> werden weitere 22 Vorschläge genannt, davon für Aufgabenverlagerungen aber nur 10, die restlichen entfallen auf Vorschläge zur Deregulierung<sup>6</sup>.

**Eine umfassende und grundlegende Veränderung der Aufgabenzuordnung zwischen Landes- und kommunaler Ebene als Ausfluss der Aktion „Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik“ hat bisher nicht stattgefunden. Der LRH vermisst nach wie vor politische Entscheidungen zur Definition der notwendigen Kernaufgaben des Staates.**

Im Hinblick auf funktionalreformerische Aspekte (**Ebenenordnung und Aufgabenbündelung**) hat die Landesregierung zum 01.01.1998 eine **Behördenstrukturreform** durchgeführt. Sie ist damit allerdings weder der Auffassung der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“ noch der Empfehlung des LRH gefolgt. Sie berücksichtigte auch nicht die eigenen Re-

<sup>1</sup> Presseerklärung der Landesregierung vom 16.12.1997: „Landesregierung beschließt Funktionalreform - 35 Aufgaben des Landes werden auf die kommunale Ebene verlagert“.

<sup>2</sup> Änderung Art. 49 Landesverfassung durch Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 20.03.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 150.

<sup>3</sup> Einfügung des § 25a durch Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes vom 11.02.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 370.

<sup>4</sup> Kleine Anfrage des Abgeordneten Klaus Schlie (CDU) und Antwort der Landesregierung - Innenminister - vom 16.07.1998, Landtagsdrucksache 14/1600.

<sup>5</sup> Landtagsdrucksache 15/526.

<sup>6</sup> Insgesamt sind nach Angaben der Landesregierung 111 Vorschläge zur Umsetzung beschlossen worden, Landtagsdrucksache 15/1332.

formüberlegungen innerhalb der damaligen Ämter für Land- und Wasserwirtschaft und der Gewerbeaufsichtsämter, die sich 1997 z. T. für eine Aufgabenbündelung in Regional- bzw. Schwerpunktämtern ausgesprochen hatten.

Stattdessen hat die Landesregierung die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft und die Gewerbeaufsichtsämter in staatliche Ämter für ländliche Räume, in Staatliche Umweltämter und ein Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit aufgeteilt. Diese Reform hatte in erster Linie zum Ziel, eine einheitliche Dienst- und Fachaufsicht zu erreichen. In der Praxis heißt das für die beteiligten Ressorts: Jedes Ressort hat nun einen eigenen nachgeordneten Bereich, sodass es auf diesem Sektor - neben den kommunalen Zuständigkeiten - statt **vorher 2 jetzt 3 staatliche Behördenstränge** gibt. Die Übersichtlichkeit über Behörden und Zuständigkeiten, die schon bisher nicht einfach nachzuvollziehen war, ist dadurch noch mehr verloren gegangen.

Der LRH hat diese **Behördenstrukturreform** geprüft und die Ergebnisse in seinen Bemerkungen veröffentlicht<sup>1</sup>. Bereits nach der ersten Prüfung im Rahmen des Prüfungszyklus „Behördenstrukturreform“ (Prüfung der nachgeordneten Bereiche von Landwirtschafts- und Umweltministerium) hat der LRH vorgeschlagen, die nun auf 3 staatliche Behördenstränge verteilten Aufgaben im Umweltbereich zu bündeln. Weiter hat er als Antwort auf die Behördenstrukturreform und die damit vorgenommene weitere Zersplitterung der Zuständigkeiten auf der staatlichen Ebene vorgeschlagen, Umweltaufgaben der staatlichen Ebene in einem Behördenstrang in Ämtern für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe zusammenzufassen.

Der Landtag ist in seiner Sitzung am 19.10.2000 der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu diesem Bemerkungsbeitrag gefolgt<sup>2</sup>. Dort heißt es u. a., „*dass künftige Strukturentscheidungen grundsätzlich unter der Prämisse einer weiteren Aufgabenbündelung und nicht so sehr nach dem Grundsatz einer einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht getroffen werden sollten. Dabei seien insbesondere auch das fortschreitende EU-Recht und insbesondere weitere Überlegungen zur Funktionalreform zu berücksichtigen.*“

<sup>1</sup> Beiträge des LRH zur Behördenstrukturreform:

- Neustrukturierung des nachgeordneten Bereichs des Ministeriums für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus und Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten, Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11.
- Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10.
- Landesamt für soziale Dienste, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 11.
- Gesamtbetrachtung der Behördenstrukturreform, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 12.
- Ergebnisbericht 2002 des LRH, Nr. 2.2.

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 15/436, Plenarprotokoll (15. WP) - 14. Sitzung 19.10.2000, S. 1033.



Das mit den Bemerkungen 2000, Nr. 11, veröffentlichte Prüfungsergebnis und die darin enthaltenen Vorschläge zum nachgeordneten Bereich des Landwirtschaftsministeriums und des Umweltministeriums berücksichtigen einerseits die Grundpositionen des LRH, andererseits aber auch

- die inzwischen durch das Land mit der Reform geschaffenen Tatsachen,
- die Fortentwicklung des EU-Rechts,
- die bisherigen Ergebnisse der Funktionalreform,
- die Tatsache, dass die Zahl der medien- und kreisübergreifenden sowie naturräumlich geprägten Projekte, die zudem mehr und mehr Spezialwissen im Umweltschutz erfordern, ständig zunehmen sowie
- die Tatsache, dass eine Gebietsreform mit einer deutlichen Verringerung der Zahl der Kreise nicht in Sicht ist.

Inzwischen hat der LRH auch das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie das Landesamt für soziale Dienste geprüft und die Ergebnisse in seinen Bemerkungen veröffentlicht<sup>1</sup>. Die Ergebnisse bestätigen die bisher vertretene Auffassung, wonach **Aufgaben aus den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe gebündelt** werden müssen, um **Doppelarbeiten** und **Überschneidungen** zu vermeiden. Insbesondere müssen auch unterschiedliche räumliche Zuständigkeitsbezirke zwischen den staatlichen Behörden (im Arbeits- und Immissionsschutz) vermieden werden.

Das **EU-Recht** führt im Umweltbereich zu eher konzentrierten behördlichen Zuständigkeitsregelungen. Dies konnte die Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“ noch nicht berücksichtigen. Insofern kann es in **bestimmten Aufgabenfeldern**, nämlich bei medien- und kreisübergreifenden sowie naturräumlich geprägten Projekten im Umwelt-, Natur- und Gewässerschutz angebracht sein, solche Aufgaben auch künftig im staatlichen Bereich zu konzentrieren. Während danach also bestimmte, heute bei den staatlichen Behörden angesiedelte Aufgaben auch weiterhin überwiegend staatlich, dort dann aber **in zusammengefassten Behörden mit gebündelten Kompetenzen** wahrgenommen werden könnten, wäre **für andere Aufgaben nach wie vor die kommunale Ebene der angemessene Aufgabenträger**.

Zum Bemerkungsbeitrag über die **Gesamtbetrachtung der Behördenstrukturreform**<sup>2</sup> hat die **Ministerpräsidentin** in ihrer Stellungnahme der Einschätzung, dass die konsequente Bündelung der zurzeit durch Landesbehörden wahrgenommenen Aufgaben in 3 Ämtern für Umwelt, Land-

---

<sup>1</sup> Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10; Landesamt für soziale Dienste, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 11.

<sup>2</sup> Gesamtbetrachtung der Behördenstrukturreform, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 12.

wirtschaft und Gewerbe kurzfristig zu dringend notwendigen Einsparungen im Landeshaushalt führen würde, widersprochen. Gleichwohl sieht sie in der Überprüfung der Aufgabenerledigung einschließlich der Organisationsstruktur einen kontinuierlichen Prozess. Deshalb sei zunächst beabsichtigt, insbesondere vor dem Hintergrund des fortschreitenden EU-Rechts - in Abstimmung mit den kommunalen Verantwortungsträgern - alle Möglichkeiten einer weiteren Aufgabenoptimierung und -reduzierung zu nutzen, um in einem weiteren Schritt die wirtschaftlichste Organisationsform für die danach beim Land verbliebenen Aufgaben zu bestimmen und dabei auch die **Schaffung multifunktionaler Dienstleistungszentren** erneut auf ihre Realisierbarkeit hin zu überprüfen.

Der **LRH** unterstützt nachhaltig alle funktionalreformerischen Bemühungen, die dazu führen, die als **notwendig erachteten** Verwaltungsaufgaben den Verwaltungsträgern und Behörden optimal zuzuordnen. Er geht aber unter Berücksichtigung des bisher eingetretenen Entlastungseffekts (7,1 Mio. €) durch die Behördenstrukturreform nach wie vor davon aus, dass mit einer konsequenten Aufgabenbündelung und der Konzentration der beim Land verbleibenden **staatlichen Aufgaben** in nur noch 3 Ämtern bzw. multifunktionalen Dienstleistungszentren weitere erhebliche Einsparungen verbunden sind.

Für eine **wirksame Funktionalreform**, die alle Aufgabenbereiche mit dem Ziel einer **ebenengerechten Zuordnung von Aufgaben** einbezieht, sind auch die Größe und Zahl der Kreise und kreisfreien Städte von erheblicher Bedeutung.

Die aktuellen Diskussionen um eine Verwaltungsstrukturreform in der Landesverwaltung und auf kommunaler Ebene können es erforderlich machen, ggf. bei Aufgabenbereichen oder einzelnen Aufgaben entsprechend den geltenden neuen Rahmenbedingungen **neu zu entscheiden**, welche Ebene auf der staatlichen oder kommunalen Seite zuständig sein sollte.

Der LRH schlägt danach eine konsequente **Bündelung der zusammengehörenden Aufgaben und die ebenengerechte Zuordnung nach funktionalen Gesichtspunkten vor**. Dabei müssen die notwendigen Entscheidungen in Zeiten knapper Haushaltsmittel mehr als bisher nach den Grundsätzen und unter Berücksichtigung

- der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“,
- der Bemerkungsbeiträge 2000 (Nr. 11), 2001 (Nr. 10) sowie 2002 (Nrn. 11 und 12) des LRH,
- einer zu intensivierenden Zusammenarbeit der norddeutschen Bundesländer,

- der Fortentwicklung des EU-Rechts und des weiteren Zusammenwachsens Europas und
- der zukünftigen modernen Kommunikation mit weltweiter Vernetzung über das Internet (u. a. E-Government)

getroffen werden. Dabei darf es weder aufgaben- noch institutionsbezogene Tabubereiche geben.

**Die Anstrengungen zur Funktionalreform in Schleswig-Holstein haben nicht zu nachhaltigen Erfolgen geführt. Es fehlen zudem strategische Vorgaben und ein strategisches Controlling durch das Parlament als oberstes Organ der politischen Willensbildung. Über einige begrüßenswerte Ansätze und geringfügige Änderungen in der Aufgabenzuordnung ist die Funktionalreform bisher nicht hinaus gekommen. Im Aufgabengefüge zwischen staatlicher und kommunaler Ebene sind keine grundlegenden und nachhaltigen Veränderungen eingetreten. Damit ist ein wesentlicher Meilenstein der Modernisierung der Landesverwaltung bis heute nicht verwirklicht.**

Die **Landesregierung** teilt die Auffassung des LRH, dass es einer neuen Diskussion zur Definition der Kernaufgaben des Staates bedarf. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund einer sich zunehmend verschärfenden Haushaltssituation. Entsprechende aufgabenkritische Ansätze würden von der Landesregierung - u. a. im Rahmen der Strukturkommission, aber auch im Rahmen der seit 2002 intensivierten Zusammenarbeit der norddeutschen Länder - konsequent und ohne Tabus verfolgt. Dabei sei die Landesregierung jedoch der Auffassung, dass die Definition der Kernaufgaben des Staates vorrangig eine Aufgabe des Parlaments darstelle und eine derartige Diskussion auch im Kontext mit den übrigen Ländern und dem Bund stattfinden sollte.

Ähnliches gelte für die weiteren Arbeiten im Zusammenhang mit der Funktionalreform. Hier werde die Landesregierung sich auch weiterhin für die Straffung und Verschlinkung von Verwaltungsstrukturen einsetzen. Dabei sei die Zielrichtung, weniger, dafür aber leistungsstarke und bürger-/serviceorientierte Landesbehörden zu schaffen und - wo dies möglich sei - Aufgaben zu kommunalisieren. Die Voraussetzungen hierfür seien durch die Verwaltungsreform der letzten 10 Jahre geschaffen worden:

- Neue Steuerung, KLR, AA/AK, PE ermöglichen im nachgeordneten Bereich die Zusammenfassung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung in mittelfristig zu bildenden Profit-/Service-Centern, von denen Bürger profitieren; in diesem Zusammenhang gewinne auch das Qualitätsmanagement (QM) zunehmend an Bedeutung.
- E-Government unterstütze dieses Ziel; die IT-Infrastruktur sei bereits geschaffen worden.

Für einen nachhaltigen Erfolg der von der Landesregierung unterstützten aufgabenkritischen Ansätze im Zusammenhang mit der Funktionalreform sei jedoch die aktive Mitwirkung der parlamentarischen Gremien eine unabdingbare Voraussetzung.

## 6. Ausgaben für die Verwaltungsmodernisierung

### 6.1 Gesamtausgaben 1993 - 2001

Die Ministerpräsidentin - Staatskanzlei - hat durch eine Umfrage bei den Ressorts im Januar 2002 - ausgelöst durch den zusammenfassenden Geschäftsbericht der Staatskanzlei zum 01.10.2001 (s. Tz. 2.7) - die Gesamtausgaben für die Verwaltungsmodernisierung im Zeitraum 1993 bis 2001 ermittelt und dem LRH im Zusammenhang mit der Prüfung „Bilanz der Modernisierung“ mitgeteilt. Danach haben die Staatskanzlei und die Ressorts in dem angegebenen Zeitraum insgesamt

**rd. 177,8 Mio. DM bzw. rd. 90,9 Mio. €<sup>1</sup>**

für die Modernisierung der Verwaltung ausgegeben; davon rd. 74 Mio. € für Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur. Die Staatskanzlei weist ergänzend darauf hin, dass

- die Ressorts alle Beträge erst nachträglich erhoben haben (Unsicherheit),
- **keine Personalausgaben enthalten sind,**
- teilweise Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen hinsichtlich der Frage, ob bestimmte Ausgaben originär aufgrund des Reformprozesses entstanden sind und somit zu berücksichtigen sind (z. B. sind Kosten für IKOTECH II und Strukturreform nicht enthalten),
- die bei der Staatskanzlei genannten Ausgaben überwiegend für Maßnahmen anderer Ressorts entstanden sind (ressortübergreifende Modernisierungstitel).

---

<sup>1</sup> In dieser Summe sind Ausgaben für ressortübergreifende, aber auch für die ressortinternen Vorhaben enthalten. Im Übrigen enthalten die Summen auch die Ausgaben für die Modernisierungsmaßnahmen im Haushaltsbereich.

Die **Gesamtausgaben 1993 bis 2001** verteilen sich auf  
Staatskanzlei und Ressorts wie folgt:

Ressort	Gesamt (TDM)	Gesamt (T€)
Staatskanzlei	6.296,22	3.219,21
Justizministerium	62.163,30	31.783,59
Bildungsministerium	5.246,80	2.682,65
Innenministerium	72.915,30	37.281,00
Frauenministerium*	0,00	0,00
Finanzministerium	26.631,00	13.616,21
Wirtschaftsministerium	599,30	306,42
Landwirtschaftsministerium	479,50	245,16
Sozialministerium	1.681,80	859,89
Umweltministerium	1.824,30	932,75
<b>Gesamt</b>	<b>177.837,52</b>	<b>90.926,88</b>

\* bis 04/2000

## 6.2 Ausgaben für ressortübergreifende Projekte

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die Ausgaben für die in die Prüfung aufgenommenen ressortübergreifenden Modernisierungsvorhaben; die Zahlen basieren auf **Angaben der Landesregierung** in den jeweiligen Vorhabenblättern.

Vorhaben- Nummer	(Kurz-) Bezeichnung	Projektausgaben in €	
		Personal- kosten	Sach- kosten
1	Leitbild	nur z. T. erfasst <sup>1</sup>	193.561
2	Funktionalreform	nicht erfasst	2.340.000 <sup>2</sup>
3	Aufgabenanalyse/Aufgabenkritik oberste Landesbehörden	440.531 <sup>3</sup>	
4	Aufgabenanalyse/Aufgabenkritik nachgeord- neter Bereich	820.557 <sup>4</sup>	

<sup>1</sup> In der Staatskanzlei wurden die Kosten für die Verwirklichung des Leitbildes in der Landesverwaltung seit 1996, zunächst mit dem System DOGRO, ab 1999 mit der SAP gestützten KLR erfasst. Die Personaleinzelkosten nach der KLR-Auswertung belaufen sich für den Zeitraum 1999 bis 2001 auf rd. 25.000 €.

<sup>2</sup> Kostenausgleich für Aufgabenübertragungen 1999 bis 2001; einschl. jährlich 920.000 € für Übertragung der landwirtschaftlichen Fachschulen.

<sup>3</sup> Ohne Personalkosten. Einschließlich der im Projekt ermittelten Personalkosten kam die Prüfung des LRH (Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 13) auf Gesamtkosten in Höhe von **7.777.261 €**

<sup>4</sup> Ohne Personalkosten.

Vorhaben- Nummer	(Kurz-) Bezeichnung	Projektausgaben in €	
		Personal- kosten	Sach- kosten
5	Querschnittsaufgaben	nicht erfasst.	Keine
6	GGO	nicht erfasst	
7	Vorschriftenbereinigung	nicht erfasst	Keine
8	Beschaffungswesen	nicht erfasst	1.789.521 <sup>1</sup>
9	Gebäudemanagement	nicht erfasst	1.687.263 <sup>2</sup>
10	Bewirtschaftung unbebauter Grundstücke	nicht erfasst	51.129
11	IKOTECH II	nicht erfasst	
12	Landesnetz	nicht erfasst	6.237.761 <sup>3</sup>
13	Ideenmanagement	nicht erfasst	109.000
14	Beurteilungsrichtlinien	nicht erfasst	59.401
15	Leistungs- und Beförderungsgrundsätze	nicht erfasst	
16	Fortbildungskonzept	nicht erfasst	
17	Dienstpostenbewertung (Diepo)		
17.1	Diepo Finanzministerium	nicht erfasst	
17.2	Diepo Innenministerium (Pilotverfahren)	nicht erfasst <sup>4</sup>	
18	Stellenbörse	nicht erfasst	
19	PCS- Personalcontrollingsystem	nicht erfasst <sup>5</sup>	
20	PVS- Personalverwaltungssystem	nicht erfasst	589.780 <sup>6</sup>
21	Führungsgrundsätze	nicht erfasst	398.070
22	Dienstrechtsreform -Statusrecht -	nicht erfasst	
23	Dienstrechtsreform -Versorgung -	nicht erfasst	
24	Dienstrechtsreform - Besoldung -	nicht erfasst	
25	Flexible Arbeitszeiten		
25.1	Telearbeit	76.694 <sup>7</sup>	
25.2	Teilzeitarbeit	nicht erfasst	
26	Variable Arbeitszeit	nicht erfasst	63.715

<sup>1</sup> Es handelt sich um Vorlaufkosten zur Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle sowie um Zuschüsse zu Anlaufkosten. Personalkosten sind nicht erfasst worden.

<sup>2</sup> Bewirtschaftungs- (Regiekosten) und Kosten für Ver- und Entsorgung (Energiemanagement) für 2000.

<sup>3</sup> Aufbauleistungen 2000 und 2001 sowie Netz-Betriebskosten 2002.

<sup>4</sup> Eine detaillierte Kostenermittlung liegt nicht vor. Der Projektleiter war für die Dauer des Projekts freigestellt. Nach den Angaben der Landesregierung lässt sich für die Bewertungskommission ein Zeitaufwand in Höhe von rd. 4.475 Arbeitsstunden kalkulieren.

<sup>5</sup> Bei Einrichtung des Projekts waren 2,7 Stellen mit der Aufgabe befasst; heute sind es ein MA mit 0,5 und ein MA mit 0,3 Stellenanteilen.

<sup>6</sup> Die Prüfung des LRH (Nachschau im Zusammenhang mit einer Prüfung des Projekts PERMIS-Integration - 31-Pr 1325/2002) ergab bisherige Gesamtkosten in Höhe von **1.750.000 €**

<sup>7</sup> Eine endgültige Abrechnung liegt noch nicht vor.

Vorhaben- Nummer	(Kurz-) Bezeichnung	Projektausgaben in €	
		Personal- kosten	Sach- kosten
27	58er-Regelung	nicht erfasst <sup>1</sup>	
28	Altersteilzeit	nicht erfasst	
29	Reform Verwaltungsfachhochschule	nicht erfasst	
30	Personalkostenbudgetierung	nicht erfasst	88.453 <sup>2</sup>
31	Zielbildung/Zieldefinition	nicht erfasst	
32	Controlling-Rahmenkonzept	nicht erfasst	
33	Stabsstelle „Verwaltungsmodernisierung“	49.595 <sup>3</sup>	nicht erfasst
34	Behördenstrukturreform	nicht erfasst <sup>4</sup>	
35	MEGA	bisher keine Angaben <sup>5</sup>	
	<b>Gesamtausgaben:</b>	<b>14.995.031</b>	

In die Prüfung des LRH sind damit Maßnahmen in einer Größenordnung von insgesamt **rd. 15 Mio. €** einbezogen worden. Das **Ergebnis der Zusammenstellung** sowie die **Angaben zu den Kosten in den Vorhabenblättern** zeigen, dass

- bis auf einen einzigen Fall (Stabsstelle „Modernisierung der Verwaltung“) **keine Personalkosten erfasst** wurden,
- in einigen Fällen **Personalkosten mit Hinweis auf die noch fehlende KLR nicht genannt werden** können (Projekte „Dienstpostenbewertung MFE“ sowie „Dienstrechtsreform - Versorgungsreformgesetz 1998“ - und „Dienstrechtsreform - besoldungsrechtlich“),
- bei den angegebenen Kosten **keine Trennung zwischen Personal- und Sachkosten** erfolgte,
- bei den Projektausgaben z. T. auch Ausgaben genannt werden, die als **Folgekosten des Projekts** gelten (z. B. Projekte „Funktionalreform“ und „Landesnetz“, somit nicht Projektkosten im eigentlichen Sinne sind,

<sup>1</sup> Die Landesregierung nennt für dieses Projekt Personalkosteneinsparungen bis 31.12.1999 in Höhe von 20.988.000 €

<sup>2</sup> Jährlich für Personalkostenhochrechnungen.

<sup>3</sup> Personalkosten für die Geschäftsführung durch die Staatskanzlei. Nicht enthalten sind die Personalkosten der übrigen Stabsstellenmitglieder der Landesregierung.

<sup>4</sup> Personalkosten für die Planung und Durchführung der Behördenstrukturreform sind nicht erfasst worden. Die Reform führte zwischen 1996 und 1998 zu Einsparungen bei Personal- und Sachkosten in Höhe von 7.100.000 €, vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11.

<sup>5</sup> Stand: 08.10.2002.

- mehrfach darauf hingewiesen wurde, dass Projekte ausschließlich **durch Beschäftigte der Landesregierung im Rahmen ihrer Zuständigkeit** bearbeitet wurden (mit der Folge, dass **keine Angaben zum personellen Aufwand** gemacht wurden), z. B. Projekte „Reduzierung der Querschnittsaufgaben“, „Dienstpostenbewertung MFE“, „Vorgaben für Zielbildung und Zieldefinition“, „Konzept für ein Controlling (Controlling-Rahmenkonzept)“.

In 2 Fällen (Projekte „58er-Regelung“ und „Behördenstrukturreform“) benennt die Landesregierung konkrete Einsparungen für den Landeshaushalt. Um aber eine Kosten-Nutzen-Betrachtung zu ermöglichen, müsste projektbezogen nicht nur diesen beiden, sondern allen Projekten ein entsprechender Projektaufwand (Personal- und Sachkosten) gegenübergestellt werden. Dies ist - wie die Landesregierung bei den Angaben über die Ausgaben für die Verwaltungsmodernisierung 1993 - 2001 selbst einräumt (s. Tz. 6.1) - nicht möglich.

Für die Erstellung einer umfassenden und aussagekräftigen „**Modernisierungsbilanz**“ fehlen damit fundamentale, weil entscheidende Grundlagen: Offenkundig herrscht in sehr vielen Bereichen der Landesregierung auch heute noch - trotz der Anstrengungen zur Einführung der KLR - die Meinung vor, dass die Beschäftigten sowieso da sind und bezahlt werden müssen. Hinweise auf die noch nicht in allen Bereichen eingeführte KLR gehen dabei völlig an der eigentlichen Problematik vorbei. Entscheidend für die **Ermittlung des Personalaufwands** sind zunächst entsprechende **Zeitaufschreibungen** der im Projekt eingesetzten Beschäftigten, die mithilfe der **Personalkostentabelle**<sup>1</sup> auf **einfache Weise** zumindest näherungsweise eine **Ermittlung des personellen Aufwandes** ermöglichen.

Nach Auffassung der **Landesregierung** hätte der mit der Erfassung der Personalkosten verbundene Aufwand in vielen Fällen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Projektes gestanden, so dass in diesen Fällen der Verzicht auf die Ermittlung des Personalaufwands wirtschaftlich geboten gewesen sei. Dies gelte insbesondere für ressortübergreifende Projekte.

---

<sup>1</sup> Vgl. Fußnote 1, S. 24.



## 7. Schlussbetrachtung

Die Antwort auf die Frage, ob die Landesverwaltung Schleswig-Holstein durch die vielfältigen Reformmaßnahmen tatsächlich moderner geworden ist, bleibt die Landesregierung schuldig, denn - unabhängig von der offenen Frage der Kausalität - es fehlt sowohl eine Eröffnungs- als auch eine Schlussbilanz. Kosten-Nutzen-Analysen und belastbare Evaluierungen sind durchgängig nicht durchgeführt worden.

Abgesehen von den **nicht ermittelten Personalkosten** hat der LRH bei der

- **Festlegung von Zielen,**
- Durchführung von **Ist- und Bedarfsanalysen** sowie notwendigen **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen** und
- bei der notwendigen **Evaluation** und **Dokumentation**

die größten **Schwächen der Reformvorhaben** festgestellt. Es gibt kaum Vorhaben, für die eine genaue Ist-Analyse bzw. eine Bedarfsanalyse durchgeführt worden ist. Auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Vorfeld einer Entscheidung für ein Modernisierungsvorhaben sind die Ausnahme.

Allerdings verkennt der LRH nicht, dass in einzelnen Bereichen der Modernisierung auch Erfolge zu verzeichnen sind. Zu nennen sind z. B. die Vorhaben:

- GGO,
- IKOTECH II,
- Landesnetz,
- Personalkostenbudgetierung und
- MEGA.

Aber auch bei den erfolgreichen Vorhaben sind typische Verfahrensfehler gemacht worden. Wenn hier trotzdem Erfolge festgestellt werden können, ist es dem Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verdanken, die bestehende Mängel ausgeglichen haben.

Eine umfassende Umfrage bei allen am Modernisierungsprozess beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Stimmung vorher - Stimmung nachher) hat bisher nicht stattgefunden. Im ersten Geschäftsbericht der Staatskanzlei von Oktober 2000 (s. Tz. 2.7) wird zusammenfassend unter dem Stichwort „Strategische Ausrichtung und Ziele“ festgestellt, dass es den Ressorts aufgrund der großen Bandbreite und der Unterschiedlichkeit der Einzelprojekte Schwierigkeiten bereite, übergreifende und ressortbezogene Ziele zu definieren und eine Verknüpfung herzustellen. In fast allen Ressorts finde die Steuerung der Vorhaben nur projektbezogen statt.

Ab 1994 koordinierte zunächst die Staatskanzlei den gesamten Reform- und Modernisierungsprozess in der Landesverwaltung. Mit zunehmender Zeitdauer ist die Verantwortung für die Modernisierung mehr und mehr in die Verantwortung der Ressorts gelegt worden.

Insbesondere in der jüngeren Vergangenheit nimmt die Staatskanzlei ihre überwiegend moderierende Rolle an und gibt den Ressorts wichtige Handreichungen, z. B. durch den Leitfaden „Evaluation im Veränderungsprozess“<sup>1</sup> und durch die Broschüre „Personal- und Organisationsberatung“<sup>2</sup>. Mit dieser „neuen“ Art der ressortübergreifenden Projektsteuerung kann verhindert werden, dass Modernisierungsprozesse sich verlangsamen bzw. verlangsamt, abgebrochen oder durch Verschiebung „auf Eis“ gelegt werden.

Die **Landesregierung** hat erklärt, sie werde die Feststellungen, die der LRH im Rahmen seiner „Modernisierungsbilanz“ getroffen hat, konstruktiv in ihre Überlegungen zur Fortentwicklung der Verwaltungsreform einbeziehen. Zum Teil deckten sich diese Feststellungen mit den Einschätzungen der Landesregierung, die hieraus auch bereits Konsequenzen gezogen habe.

So habe der LRH zu Recht darauf hingewiesen, dass die Landesregierung der Evaluation und Dokumentation von Reformvorhaben zukünftig besondere Bedeutung beimessen wird.

Auch in ihrem Kurs einer zunehmend dezentralen Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung sehe die Landesregierung sich durch die LRH-Prüfung ausdrücklich bestätigt. So unterstreiche z. B. die große Zahl von Beratungsanfragen bei dem im Januar 2002 in der Staatskanzlei eingerichteten Referat „Personal- und Organisationsberatung“ die Richtigkeit dieses Ansatzes einer „internen Unternehmensberatung“.

Unter dem Strich sei die Landesregierung der Auffassung, dass die Landesverwaltung seit Beginn des Reformprozesses deutlich moderner geworden ist. Ein Beleg dafür sei die Gesamtzahl der verschiedenen Modernisierungsvorhaben. So seien in der Zeit von 1996 bis 2000 rd. 40 ressortübergreifende und gegenwärtig rd. 180 ressortinterne Modernisierungsvorhaben nahezu gleichzeitig bewegt worden. Mit dieser ganzheitlichen, alle Verwaltungsbereiche umfassenden Verwaltungsreform sei eine Inno-

---

<sup>1</sup> Vgl. Fußnote 2, S. 20.

<sup>2</sup> „Personal- und Organisationsberatung“, veröffentlicht als Broschüre der Staatskanzlei und online verfügbar über das „SHIP“ > Moderne Verwaltung SH > „Personal- und Organisationsberatung“.

vationskraft erzeugt worden, die es in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein bis dahin nicht gegeben habe.

Die Landesregierung werde die Verwaltungsmodernisierung im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses weiterhin nachhaltig vorantreiben. Sie werde dabei - ungeachtet der nach wie vor unterschiedlichen Bewertungen zum bisherigen Erfolg einzelner Reformvorhaben (z. B. Behördenstrukturreform) - die Empfehlungen des LRH in ihre weiteren Überlegungen einbeziehen und bei Bedarf auch auf die vom LRH angebotene beratende Unterstützung zurückgreifen.

Kiel, den 26. November 2002

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein

Dr. Korthals